

שיטת הבחירות 1948–1959: מבררת מחדל לשיטה משורינת

גדעון רהט

מאמר זה מנתח את הפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית בעשור הראשון לקיומה של מדינת ישראל.¹ נראה כיצד שיטת בחירות, שנקבעה כהסדר זמני בגלל כורח הנסיבות, זכתה כעבור עשר שנים למעמד חוקתי שלא זכה לו אף מרכיב במבנה המשטר עד לשנות התשעים: שריון מפני שינוי ברוב פשוט. בחלק הראשון ייסקר מהלך קביעת שיטת הבחירות לאספה המכוננת. בחלק השני יתוארו ההתפתחויות שחלו בשיטת הבחירות מקביעת פקודת הבחירות לאספה המכוננת ועד להקמתה של הממשלה הרביעית, בראשית 1953. בחלק השלישי ינותחו ההתפתחויות בפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית בשנים 1953-1959, שהובילו לדחיית יוזמות רפורמה של שיטת הבחירות ולשריון השיטה היחסית-ארצית-רשימתית. בחלק הרביעי ייבחן כוחם של שישה הסברים לשימור מבנה המשטר (ולענייננו, שימור שיטת הבחירות), המקובלים בספרות המחקר, בהסברת כשלונן של היוזמות לשינוי שיטת הבחירות בתקופה זו.

יש המייחסים למתנגדי שינוי שיטת הבחירות בתוך מפא"י תפקיד מרכזי בהכשלת יוזמות הרפורמה של שנות החמישים. אך מנקודת המבט המוצגת בניתוח שלהלן, חשיבותם של חילוקי הדעות הפנימיים במפלגה זו (ובמפלגות אחרות) בעשור הראשון לאחר הקמת המדינה, ובמיוחד בשנים 1953-1959, שבהן עלה הנושא על סדר-היום של מקבלי ההחלטות, היתה על-פירוב משנית מבחינת התוצאות (מקרה יוצא-דופן היה היוזמה להעלאת אחוז החסימה ל-10%). התנהגות נציגי המפלגות בכנסת היתה אחידה באותה התקופה, להבדיל מעמדותיהם של חברים ושל מחנות בתוכן. שלא כמו בעשורים הבאים, חילוקי דעות פנימיים לא באו לידי ביטוי בהצבעות בכנסת. לכן בניתוח הדינמיקה הכוללת של התקופה ניתן להתייחס למפלגות כשחקניות אוניטריות.

אמנם בשנים הבאות היו התנגדותם או חוסר התלהבותם של עמיתיו למפלגה של בן-

1. מאמר זה מבוסס על הפרק השני בעבודת הדוקטור שלי: גדעון רהט, 'הפוליטיקה של הרפורמה במבנה המשטר בישראל', עבודה לתואר דוקטור, האוניברסיטה העברית, ירושלים 2000. ניתן למצוא בעבודה זו תיאור מפורט יותר של מסגרת הניתוח המשמשת במאמר זה וכן ניתוח הפוליטיקה של הרפורמה בשיטת הבחירות והמשל בתקופות נוספות. ברצוני להודות למנחה העבודה, פרופ' עמנואל גוטמן, ולשופט האלמוני של המאמר על הערותיהם המחכימות.

גוריון בעוכרי המאמצים שלו ושל הצעירים לקדם רפורמה אלקטורלית, אך במהלך העשור הראשון הוא הצליח להפוך את עמדתו לעמדת המפלגה. להבדיל משנות השישים, השנים 1954-1959 התאפיינו בעליונות הקו של בן-גוריון בנושא שיטת הבחירות. זאת ועוד: מנקודת מבט השוואתית רחבה יותר מבחינה היסטורית ובין-לאומית,² יוזמות לרפורמה אלקטורלית התקדמו ככל שהמחלוקות הפנימיות במפלגות באו לידי ביטוי רב יותר בזירה הבין-מפלגתית ושחקנים רבים יותר לקחו חלק בפוליטיקה של הרפורמה (קבוצות לחץ, למשל). המערכת הפוליטית של שנות החמישים היתה מצע לא טוב לקידום יוזמות שינוי בדיוק משום שהמפלגות היו לכידות בהתנהגותן ושחקנים פוליטיים אחרים היו חלשים ביותר.

גם טיעונים נורמטיביים ומערכתיים יותר בטיבם³ אינם מהווים גורם מרכזי בניתוחי משום שהפוליטיקה המפלגתית והדינמיקה הלעומתית שהתפתחה לא אפרשו – גם לבעלי האמונה הכנה מבחינה נורמטיבית ומערכתית בצורך בשינוי השיטה או בשימורה – לפרוץ אל מחוץ למפלגותיהם ולהשפיע באופן זה על תוצאות ההתמודדות על שינוי שיטת הבחירות.

א. קביעת שיטת הבחירות לאספה המכוננת

כשאנו דנים ביוזמות לשינוי שיטת הבחירות לכנסת, ובכשלונן, אנו מתייחסים למעשה לנסיונות לערוך שינויים מהותיים במרכיבי השיטה שאימצה מועצת המדינה הזמנית – הגוף המחוקק שכהן בתקופה שבין הכרזת העצמאות ועד לבחירות הראשונות (14.5.1948-25.1.1949) – לבחירת האספה המכוננת. לפיכך חשוב שנסקור תחילה את המהלך לקביעת שיטת הבחירות למוסד זה.

בספרות המחקר עיקר תשומת-הלב ניתנת לאימוץ שיטה בעלת רמת יחסיות גבוהה, הנובעת מחלוקת מושבים יחסית ברמה הארצית.⁴ כאן, לעומת זאת, ינותחו בנפרד המהלכים

2. רהט, 'הפוליטיקה של הרפורמה במבנה המשטר בישראל'.
3. מאיר בראלי, עיונים בשיטות בחירות, תל-אביב 1971; חנה דיסקין ואברהם דיסקין, כיצד בוחרים, ירושלים 1988.
4. התייחסויות לאופי שיטת הבחירות שאימצה מועצת-המדינה הזמנית מופיעות בספרות המחקר בהקשרים שונים: (א) בדיון על המבנה השלטוני-מוסדי בכללו: פנחס מדינג, 'מוסדות השלטון בשנת העצמאות הראשונה', בתוך: מרדכי נאור (עורך), שנה ראשונה לעצמאות, 1948-1949, ירושלים 1988, עמ' 69-86; שמואל סגר, המשטר הפרלמנטרי בישראל, תל-אביב 1988; Peter Y. Medding, *The Founding of Israeli Democracy 1948-1967*, Oxford 1990; (ב) כאחד המרכיבים בתיאור המעבר מיישוב למדינה: יצחק גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית, תל-אביב 1985; דן הורוביץ ומשה ליסק, מיישוב למדינה, תל-אביב 1986; (ג) במבוא לסקירה היסטורית של הנסיונות לשינוי שיטת הבחירות: גד יעקבי ואהוד גרא, החופש לבחור, תל-אביב 1975; בועז שפירא, 'רפורמות אלקטורליות בישראל, 1949-1996', בתוך: גדעון דורון (עורך), המהפכה האלקטורלית, תל-אביב 1996, עמ' 16-34; Avraham Brichta, 'Forty Years of Struggle for Electoral Reform in Israel, 1948-88', *Middle East Review*, 21, 1 (1988), pp. 18-26; (ד) בניתוח האינטרסים שעמדו בבסיס אימוץ שיטת הבחירות לאספה המכוננת: גדעון דורון ומשה מאור, חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית, תל-אביב 1989.

שהובילו לאימוץ כל אחד משלושת המאפיינים העיקריים של שיטת הבחירות שנקבעה: נוסחת החלוקה היחסית; הארציות של השיטה, קרי, השימוש במדינה כולה כמחוז בחירה יחיד לצורך חלוקת המושבים בכנסת; והרשימתיות הנוקשה שלה. מנקודת מבט השוואתית, אימוץ של שיטה יחסית באמצע המאה העשרים ושימוש מתמיד בה אינם ייחודיים לישראל ותואמים את הדפוס המקובל במרבית הדמוקרטיות.⁵ מה שמייחד את שיטת הבחירות בישראל, בעת אימוצה וכיום, אינו עקרון החלוקה היחסית אלא שני מרכיבי האחרים: הארציות והרשימתיות הנוקשה. הבחנה זו בין מרכיבי השיטה לא תמיד עמדה לנגד עיני הפוליטיקאים, אשר עירבו אלה באלה את היחסיות, את האזוריות ואף את הרשימתיות.⁶ אולם, כפי שנראה, הטעמים לאימוץ כל מרכיב וגם ההתייחסויות כלפיו היו שונים ומובחנים במידה המצדיקה עיסוק נפרד בכל אחד מהם.

חלוקת מושבים בבחירות נעשית על-פי שני עקרונות מרכזיים: חלוקה יחסית – הקצאת המושבים בגוף הנבחר לרשימות מתחרות בבחירות בהתאם לשיעור הקולות שהן זכו בהם בקרב הבוחרים; וחלוקה רובית – הקצאת המושבים למועמדים שזכו ברוב קולות במחוז הבחירה שלהם. בעת קביעת שיטת הבחירות לאספה המכוננת וגם כיום מקובל שחלוקה יחסית נערכת במחוזות בני שלושה נציגים ומעלה, ואילו חלוקה רובית נעשית במחוזות חד-נציגיים.

עקרון החלוקה היחסית אומץ על דעת הרוב המכריע של המעורבים בקביעת שיטת הבחירות לאספה המכוננת, בממשלה הזמנית ובמועצת-המדינה הזמנית. נוסף על אלה שתמכו ביחסיות מלכתחילה, תמכו באימוץ השיטה היחסית חלק מן המסתייגים ממנה בשל ההכרה כי בתנאי המלחמה, שבה מגויסים רבים נמצאים רחוק מבתיהם ומועברים מחזית לחזית, לא ניתן לאמץ וליישם כל שיטה שהיא המחייבת חלוקה למחוזות בחירה. לפיכך נדחה רעיון אימוץ נוסחת החלוקה הרובית, שבמתכונתה החד-נציגית המקובלת במאה העשרים היתה מחייבת חלוקה מסובכת במיוחד למספר רב של מחוזות שבהם מספר מצביעים שווה פחות או יותר. היחידים שבכל זאת ניסו לשכנע כי יש לאמץ את השיטה הרובית החד-נציגית היו דוד בן-גוריון, ראש הממשלה הזמנית, ואריה אלטמן, חבר מועצת-המדינה הזמנית מטעם התנועה הרוויזיוניסטית. בוועדת השלושה שבחרה הממשלה הזמנית הציע בן-גוריון לאמץ שיטה רובית חד-נציגית, אך שני חברי הוועדה האחרים, שר הפנים יצחק גרינבוים ושר המשפטים פנחס רוזן, הכריעו לטובת שיטה ארצית-יחסית.⁷ בן-גוריון הסכים למשוך את

5. Andrew M. Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*, London 1980; Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, CT 1984

6. דיסקין ודיסקין, כיצד בוחרים.

7. גם יריבו של בן-גוריון בתנועה הציונית, חיים וייצמן, הביע את תקוותו – יום אחר החלטת האו"ם על הקמת מדינה יהודית – שהמדינה שתקום לא תאמץ את השיטה היחסית שהיתה נהוגה בתנועה הציונית ובבחירות לוועד הלאומי. התנגדותו נומקה בבעיות שיוצר ריבוי המפלגות ובו ראה תוצר של שיטה זו. ראו: חיים וייצמן, מסה ומעש, ירושלים תש"ט, עמ' 447.

הצעתו אם תדרוש זאת הממשלה ותבקש כי הצעתו לא תוגש כהצעת מיעוט, ובסופו של דבר נמנע מלהגיש את הצעתו במועצת-המדינה הזמנית.⁸ הצעת אלטמן לאימוץ שיטת רוב מוחלט (שני סיבובים) במחוזות חד-נציגיים עלתה בדיון במליאת מועצת-המדינה הזמנית ב־4 בנובמבר 1948 כהסתייגות להצעת ועדת החוקה לבחירות יחסיות-ארציות. ההצעה נדחתה ברוב גדול וזכתה לתמיכה של שלושה צירים בלבד, כפי הנראה זו של אלטמן ושל שני חבריו למפלגה הרוויזיוניסטית.⁹

אימוץ עקרון היחסיות ודחיית עקרון הרוביות אינו מפתיע וצריך להיות מובן גם מעבר לתנאים שכפו נסיבות המלחמה. בעת אימוץ העיקרון, מרבית הדמוקרטיות הוותיקות יותר כבר עברו משימוש בשיטה הרובית לשיטה היחסית.¹⁰ באותה העת נחשבה השיטה היחסית על-פירוב כדמוקרטית יותר, בייחוד בחוגי השמאל, שהיו דומיננטיים במוסדות היישוב ובתנועה הציונית. עיקרון זה גם היה חלק מן המורשת הפוליטית שהתפתחה במוסדות התנועה הציונית והיישוב ולפיו נוהלו הבחירות לאספת הנבחרים ולקונגרס הציוני.¹¹ גם בהחלטת עצרת האו"ם בכ"ט בנובמבר (29.11.1947) על הממשל העתידי לקום בארץ-ישראל נקבע בפירוש שהפרלמנטים של המדינות שיוקמו כתוצאה מהחלטתו ייבחרו 'על דרך הייצוג היחסי'.¹² מקבלי ההחלטה באשר לאופי שיטת הבחירות – במועצת-המדינה הזמנית ובממשלה הזמנית – היו נציגי מפלגות במערכת רב-מפלגתית ובעלת ממשלה קואליציונית. בתנאים אלו סביר היה כי ייטו לדבוק בנוסחת החלוקה היחסית שהבטיחה לרובם חלוקה אופטימלית של ייצוג ועוצמה.¹³

אימוץ עקרון היחסיות עדיין לא מכתוב בהכרח את רמת היחסיות הגבוהה שנודעה לשיטת הבחירות בישראל. תחת נוסחת חלוקה יחסית עשויות להיות רמות יחסיות שונות בחלוקת המושבים, המושפעות בעיקר משני גורמים: גודל המחוז שבו מחולקים המושבים באופן יחסי, וסף החסימה החוקי. ככל שמספר המושבים המחולקים במחוז גבוה יותר, כן גדלה ההתאמה בין שיעור הקולות הארצי שזוכה בו רשימה בבחירות כלליות לשיעור ייצוגה בפרלמנט. בישראל נקבע מחוז אחד שכלל את המדינה כולה, מחוז בן מאה ועשרים נציגים, עניין הנקשר לסוגיית הארציות של הבחירות שתידון בהמשך הדברים. האמצעי השני המגביל את רמת היחסיות בבחירות הוא כאמור סף החסימה החוקי. במדינות רבות נהוג לקבוע בחוק הבחירות כי מפלגות אשר לא ישיגו שיעור מסוים מכלל הקולות הכשרים לא יזכו לייצוג בפרלמנט. ככל שסף זה גבוה יותר, כן קטנה רמת היחסיות של השיטה.¹⁴

8. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה הזמנית, 6.10.1948, א"מ; דוד בן-גוריון, מדינת ישראל המחודשת, ב, תל-אביב 1969, עמ' 575.

9. מועצת-המדינה הזמנית, ב, 4.11.1948.

10. Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*

11. סגר, המשטר הפרלמנטרי בישראל.

12. יצחק גל-נור ומנחם הופנונג (עורכים), משטר מדינת ישראל: ספר מקורות, ירושלים 1993, עמ' 20.

13. דורון ומאור, חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית.

14. Rain Taagepera and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes*, New Haven, CT 1989. טאגפרה ושוגרט מבחינים בין סף חסימה חוקי (לגאלי) לסף חסימה תאורטי. סף חסימה לגאלי הוא שיעור מסוים

בפקודת הבחירות לאסיפה המכוננת, תש"ט-1948, נקבע כי לאחר חלוקת המושבים לפי מודדים שלמים תיערך חלוקת עודפים רק בין המפלגות שכבר זכו במושבים (סעיף 30). לפי כלל זה, סף החסימה החוקי הועמד על מודד למושב יחיד. מכיוון שמספר מושבי הפרלמנט הועמד על מאה ועשרים, דובר בסף חסימה נמוך יחסית: 0.83% מכלל הקולות הכשרים. נוסחת חלוקת העודפים שאומצה היתה נוסחת האגנבך-בישוף (Hagenbach-Bischoff). נוסחה זו מבוססת על חלוקת עודפים לפי שיטת ממוצעים. לאחר שחולקו המושבים לפי מספר המודדים השלמים שכל רשימה זכתה בהם, מחלקים את סך קולותיה למספר המושבים שקיבלה ועוד מושב. הרשימה בעלת הממוצע הגדול ביותר – שתוצר פעולת חילוק קולותיה בדרך זו הוא הגבוה ביותר בקרב הרשימות – זוכה במושב, ושבה ומשתתפת בחלוקה כשמושב זה מיתוסף למחלק שלה (סעיף 30). שיטה זו נוטה חסד למפלגות הגדולות משום שבזכות גודלן השינויים במחלק שלהן מושפעים פחות מאשר שינויים מקבילים במפלגות קטנות. בפרוטוקולים של מועצת-המדינה הזמנית ובסיכומי ועדת החוקה שלה אין זכר להסתייגויות בנושא זה.¹⁵ דומה כי לא שמו לב לכלל זה או לא ייחסו לו חשיבות רבה, כאשר לקראת הבחירות לכנסת השנייה הבחינו בהשפעתה של נוסחה זו, היא הוחלפה בנוסחת העודף הגדול, אשר לפיה לכל מפלגה יש אפשרות לזכות במושב עודף יחיד, ללא קשר לגודלה. עשרים וחמש שנים אחר-כך, בשנת 1973, עוררה היוזמה (שקודמה ואומצה) לשוב ולהשתמש בנוסחת האגנבך-בישוף תשומת-לב רבה ומאבק פרלמנטרי וציבורי חריף.

מרכיב שני ויוצא-דופן שאומץ היה 'ארציות' השיטה – היעדר חלוקת מושבים במחוזות. במדינות לא-מעטות אומץ העיקרון של חלוקת מושבים למפלגות לפי שיעורי התמיכה הארציים בהן, אולם זה לא מנע את קביעתם של מחוזות בחירה. שמירת ייצוג ארצי יחסי נעשתה ונעשית במדינות אלו על-ידי קביעת מאגר ארצי של מושבים המתקן עיוותים של ייצוג יחסי בחישוב כלל-ארצי.

ביזור הייצוג – קביעת מחוזות טריטוריאליים או עדתיים – היה קיים בתפריט של הפוליטיקה היישובית, אולם הגישה הדומיננטית היתה הארציות. שיטה ארצית היתה נהוגה בבחירות לשלוש מארבע אספות הנבחרים. רק בבחירות לאספת הנבחרים השנייה (1925) נקבעה שיטה אזורית-יחסית: הארץ חולקה לעשרה מחוזות ומספר הצירים שהוקצה להם מראש היה לפי מספר בעלי זכות ההצבעה בכל מחוז, ולאחר הבחירות חולק הייצוג בהתאם לתוצאות הבחירות בכל מחוז בנפרד. בחירות אזוריות הונהגו בארץ-ישראל אף לבחירת

של קולות, המוגדר במפורש בחוק, שמתחתיו לא תזכה רשימה המתמודדת בבחירות בייצוג בפרלמנט. סף חסימה תאורטי הוא מושג המתייחס לתוצר שקלולם של כמה וכמה גורמים: מספר המושבים במחוז, גודל הפרלמנט ואף סף החסימה החוקי, שלפיו מחושב שיעור הקולות המינימלי הדרוש כדי לזכות בייצוג בשיטת בחירות נתונה.

15. מועצת המדינה הזמנית. ועדת החוקה, חוברות לבעיות חקת ישראל, חוברת א: הדיון הכללי בישיבות הועדה (11.8.1948, 18.8.1948, 8.9.1948); חוברת ג: הרשות המחוקקת, דיונים וסכומים, תל-אביב תש"ט.

מועצות הערים, ונעשה שימוש במחוזות חד-נציגיים ורב-נציגיים.¹⁶ בבחירות לאספת הנבחרים השנייה והשלישית אף היתה חריגה נוספת – קביעת מעין מחוזות עדתיים וסקטוריאליים. לאספת הנבחרים השנייה צורפו נציגי התימנים אשר נבחרו בנפרד לאחר הבחירות הכלליות. לאספת הנבחרים השלישית (1931) הוקצה מראש, כהוראת שעה, ייצוג לספרדים ולתימנים. כמו כן הוחלט בשנת 1937 להוסיף לאספת הנבחרים השלישית שלושים באי-כוח של קהילות, ובהם תשעה נציגים של התאחדות האיכרים. הבחירות לאספת הנבחרים הרביעית (1944) כבר נערכו לפי מתכונת ארצית-יחסית מלאה, על אף לחצייהם של הספרדים, של מפלגות הימין ושל התאחדות האיכרים לקיים בחירות יחסיות-אזוריות ואף-על-פי ששני הגורמים הראשונים החרימו את הבחירות עקב כך.¹⁷

מסורת היישוב מצביעה אפוא על נטייה לארציות, אם כי גם האזוריות היתה קיימת בתפריט. אולם מעיון בדיונים שנערכו בשנה שקדמה לבחירת האספה המכוננת ההתרשמות היא כי הארציות לא היתה החלופה הרצינית היחידה. המלצת 'הועדה ליסודות התחוקה של המדינה ושלטון מקומי' של מפא"י, שפעלה מנובמבר 1947 עד אוגוסט 1948, היתה לאמץ שיטה אזורית-יחסית. את ההמלצה הזאת עיצב דוד בר-רב-האי (מפא"י), יושב-ראש ועדת המשנה שעסקה בנושא שיטת הבחירות. השיטה האזורית-יחסית הוצגה כמאפשרת לשמור על היחסיות – בהתאם להחלטת האו"ם ומשום הרצון להבטיח ייצוגיות – ולעודד יצירת קשר בין הבוחר לנבחר. אחד הנימוקים הבולטים בזכות האזוריות היה שבחירה אזורית תמנע 'הכרח של גבוש המעוט הערבי בקנה מידה ארצי'.¹⁸

בוועדת החוקה של מועצת-המדינה הזמנית, שהתכנסה למספר ישיבות באוגוסט 1948, הועלו הצעות שונות לשיטת הבחירות.¹⁹ כמה חברים בוועדה העלו הצעה לאימוץ שיטת בחירות יחסית שתכלול מרכיב אזורי וארצי, רעיון שאף הופיע בהצעת החוקה של יהודה פנחס כהן, שנבחרה כמצע לדיון בוועדה.²⁰ אפילו חברי ועדה אשר בשנים הבאות הסתייגו מכל שינוי בשיטה הארצית-יחסית, כמו זרח ורהפטיג ויוזר הררי, לא שללו אזוריות.²¹ בדיונים הסתמנה אפוא מגמת רוב ברורה ליחסיות אך לא לארציות.

16. גדעון ביגר, 'על בחירות עירוניות-אזוריות בארץ-ישראל המנדטורית', מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים, 24 (1985), עמ' 63-85.

17. סגר, המשטר הפדרלמנטרי בישראל; הורוביץ וליסק, מישוב למדינה.

18. מפלגת פועלי ארץ-ישראל, המרכז. 'לבעיות התחוקה של המדינה והשלטון המקומי', תל-אביב תש"ח, עמ' 15. נימוק זה העלה צבי ברנזון כבר בישיבת הוועדה ליסודות התחוקה של המדינה והשלטון המקומי מיום 5.4.1948 (שם). בר-רב-האי אף הציע להימנע מקביעת מודד באזורים, כסף חסימה, כדי לעודד את פיצול הקול הערבי (שם). גם הראשון לציון, הרב מאיר עוזיאל, בהגיבו לתזכיר של ורהפטיג בנושא שיטת הבחירות, ציין כי 'תמיד הייתי אני בעד בחירות אזוריות. ועתה הנני בעד זה מפני שתופם של הלא יהודים'. ראו: זרח ורהפטיג, חוקה לישראל – דת ומדינה, ירושלים 1988, עמ' 480.

19. מועצת המדינה הזמנית. ועדת החוקה, חוברות לבעיות חקת ישראל, חוברת א.

20. יהודה פנחס כהן, חוקה לישראל: הצעה ודברי הסבר, תל-אביב 1949.

21. בתזכיר שהגיש ורהפטיג לוועדת החוקה של מועצת-המדינה הזמנית הוא אף הציע לשמר יחסיות באמצעות מאגר ארצי ולא שלל אזוריות. ראו: זרח ורהפטיג, 'בעיות של תקנות הבחירות לאסיפה המכוננת ולבית הנבחרים של המדינה היהודית', אש"צ 95-4.18(9) (להלן: ורהפטיג, 'בעיות של תקנות הבחירות').

בסופו של דבר, בהצעה של ועדת החוקה של מועצת-המדינה הזמנית לנוסח 'פקודת הבחירות לאסיפה המכוננת' נקבעה שיטה ארצית. שתי נסיבות מיידיות הובילו לזניחת הרעיון לערוך בחירות במחוזות. האחת היתה השינוי שחל במאזן הדמוגרפי בתחומי מדינת ישראל. לפני מלחמת השחרור ולפני שהתבררו תוצאות המלחמה היתה הנחתם של מעצבי שיטת הבחירות למדינה-שברך כי בתחומי המדינה יהיה מיעוט ערבי גדול שיהווה כ-40% מכלל האוכלוסייה. לאחר שהתברר כי כתוצאה מהמלחמה נוצר בתחומי מדינת ישראל רוב יהודי גדול, קרוב ל-90% מן הבוחרים, היתה פחות מוטיבציה לתפירת שיטה שתסן את השפעת המיעוט הערבי בכך שלא תעודד את התגבשותו הארצית. במקביל לכך התחזקה המשכה של השיטה הארצית כשהתברר כי יש בעיה לוגיסטית בעריכת בחירות אזוריות בתנאי לוחמה, מאחר שרבים מהאזרחים היו מגויסים ושהו הרחק ממקום מגוריהם. אפילו בן-גוריון, חסיד השיטה הרובית, הכיר בבעיה כשמשך את הצעתו לשיטה זו.²² בר-רב-האי, שקידם במסגרת מפא"י את יוזמת הבחירות האזוריות-יחסיות כבר משנת 1947 והמשיך בכך לאחר קום המדינה, הכיר בצורך באימוץ שיטה ארצית בשל לחץ הזמן ונסיבות השעה ואף נימק צורך זה בדבריו לפני מועצת-המדינה הזמנית ב-4 בנובמבר 1948.²³

מאפיין בולט נוסף של השיטה שאומצה לבחירות לאספה המכוננת הוא הרשימתיות הנוקשה שלה, היינו, אייכולתו של הבוחר להשפיע על הרכב הרשימה ביום הבחירות. בבחירות לאספת הנבחרים של היישוב היתה לבוחר אפשרות למחוק שם של מועמד מרשימת המועמדים, ומי שמחצית מבוחרים מפלגתו מחקו את שמו הועבר לתחתית הרשימה. בהצעת הוועדה להכנת חוקת הבחירות לאספה המכוננת נכלל הכלל הזה בפקודת הבחירות. גרינבוים, שר הפנים בממשלה הזמנית, אמר שזוהי מחווה לשר בממשלה שרצה להשאיר מרכיב של הצבעה אישית. ברוב גדול של תשעה-עשר נגד תומך יחיד הוסר הכלל, והשיטה הפכה לרשימתית נוקשה.²⁴

ההשפעה המעשית של כלל זה, אילו אומץ, היתה שולית, מאחר שהיה נדיר מאוד שמחצית מבוחריה של מפלגה ימחקו את שמו של מועמד הנמצא במקום ראלי. מכל מקום, אפשר להעריך כי מחיקת כל מרכיב אישי מן השיטה הקשתה ועדיין מקשה על קבלת כל יוזמה להכנסת מרכיב אישי לבחירות לכנסת בארץ. במילים אחרות, קל היה להגדיל את השפעתו של הבוחר על ההרכב האישי של הרשימה אילו היה מרכיב זה משתמר, גם בצורתו הסמלית. כמו כן, אפילו אם לא היו טורחים 50% מהבוחרים למחוק שם של מועמד מסוים, מחיקת שמו של מועמד בידי בוחרים רבים היתה מחייבת את המפלגות להתייחס להרכב האישי או להימנע מהצבת מועמדים לא-אהודים מלכתחילה.

22. בן-גוריון העיד כי הגיוס ההמוני בשל מלחמה מנע אפשרות לקביעת מחוזות וגם תומכי השיטה הרובית הכירו בכך. ראו: בן-גוריון, מדינת ישראל המחודשת, א, עמ' 353.

23. מועצת-המדינה הזמנית, 4.11.1948; דוד בר-רב-האי, 'שינוי שיטת הבחירות - כיצד?', אות, א, 2 (1967), עמ' 14-21. ראו גם: יעקבי וגרא, החופש לבחור.

24. מועצת-המדינה הזמנית, 11.11.1948, 18.11.1948.

למעשה, בדיונים לקראת הקמת המדינה לא הוקדש זמן רב לשאלת שיטת הבחירות. הדיונים עסקו במגוון השאלות החוקתיות של הקמת מוסדות מדינה: זכויות הפרט, היחסים בין רשויות השלטון, שאלות דת ומדינה. בדיון בשיטת הבחירות היתה העדפה ברורה ליהסיות; הדיון במרכיב האישי בבחירות היה מצומצם מאוד; והמרכיב הארצי אומץ כאילוץ שאינו מוצדק אלא בניסיונות השעה ואינו מחייב לעתיד.²⁵

ברכיטה, בהסבירו מדוע המליצה ועדת הבחירות של מועצת המדינה הזמנית לאמץ את השיטה היחסית-ארצית-רשימתית, מסכם את ההסברים המופיעים בספרות לאימוץ שיטה זו: היא היתה מורשת העבר, ושימשה את מוסדות היישוב ואת התנועה הציונית לבחירת אספותיהם; היא היתה המתאימה ביותר לתנאי המלחמה בהווה, משום חוסר האפשרות לחלק את המדינה למחוזות בזמן שרבים מן האזרחים נמצאים בחזית; היא נחשבה להסדר זמני שאינו נוגע לעתיד.²⁶ התפיסה היתה כי שיטת הבחירות תעמוד ממילא לדיון מקיף ומעמיק במסגרת הדיון החוקתי הכולל שהאספה המכוננת אמורה לעסוק בו.²⁷

אין זה מפליא שעקרון החלוקה היחסית של המושבים נשמר ואף שוריינ מפני שינוי ברוב פשוט במסגרת חוק-יסוד: הכנסת (1958). כאמור, ברוב הדמוקרטיה אומץ עיקרון זה ואף נשמר בקפדנות במשך השנים. שני המרכיבים האחרים – ארציות ורשימתיות נוקשה – הם שנראים יוצאי-דופן בהשוואה לנהוג בדמוקרטיה כאלה, שבמרביתן נהוגות שיטות אזוריות ובבחירת רשימת המועמדים יש מרכיב אישי, סמלי או מהותי. בתוך עשר שנים הפכה הארציות בישראל מכורח שעה לעיקרון משוריינ בחוק יסוד, לצדה של היחסיות. הרשימתיות הנוקשה וריכוז הכוח בידי מנגנוני המפלגות, שהיה כרוך בה, זכו לביקורת של המצדדים בשינוי שיטת הבחירות בעשור הראשון למדינה. אולם סוגיית הקשר בין הבוחר לנבחר היתה כרוכה אצלם כמעט תמיד ביוזמות של הקטנת גודל המחוז שהיתה אמורה לקרב את הבוחר לנבחר, אך גם היתה משנה באופן מהותי את רמת היחסיות של הבחירות. רק בשנות השבעים הוגשו הצעות חוק שכוונו בעיקר לפתרון הסוגיה של הקשר בין הבוחר לנבחר מבלי לפגוע מהותית ברמת היחסיות של הבחירות.²⁸

25. שם, 4.11.1948.

26. Brichta (above note 4)

27. Medding, *The Founding of Israeli Democracy*

28. במפלגה הפרוגרסיבית, למשל, הועלו בשנות החמישים רעיונות לשינוי שיטת הבחירות שנועדו לשלב מרכיב של בחירה אישית בשיטה בעלת יחסיות ארצית. ראו: רות בונדי, פליקס: פנחס רוזן וזמנו, תל-אביב 1990; יהודה שערי, 'בחירה אישית במסגרת שיטת הבחירות היחסית', תמורות, 1 (1960), עמ' 16-18. המפלגה נמנעה מלנסות וליוזם שינוי כזה בשל חששה כי הוא ייכרך בתיקונים ביחסיות השיטה, אשר להם התנגדה נחרצות.

ב. המשכיות ושינויים קטנים: מקביעת פקודת הבחירות לאספה המכוננת ועד להקמת הממשלה הרביעית (1949–1953)

במצעי מפא"י, תנועת החרות והציונים הכלליים לבחירות לאספה המכוננת לא היתה כל התייחסות לשיטת הבחירות.²⁹ גם בעת כהונתה של האספה המכוננת, שהיתה לכנסת הראשונה (פברואר 1949-יוני 1951), ניתנה תשומת לב מעטה לנושא שיטת הבחירות. הכנסת הראשונה עסקה בהסדרת החקיקה בנושא מבנה המשטר והעיריות כתגובה לצורך שלטוני-משפטי דחוף. עיקר הדיון ברמת השלטון המרכזי נסב סביב נושא עצם אימוץ חוקה ולא בתוכנה. דיון זה העסיק את ועדת חוקה, חוק ומשפט ואחר-כך את מליאת הכנסת, וסוכם ביוני 1950 באימוצה של פשרת הררי, שזכתה ברוב משום שהיתה פשרה בין תומכי אימוץ החוקה למתנגדים. נקבע בה שהחוקה תורכב בהדרגה מאוסף של חוקי יסוד שיעסקו בנושאים החוקתיים השונים.

באוקטובר 1950 התחולל משבר קואליציוני ובן-גוריון התפטר מראשות הממשלה. בנסיבות אלו הוטל על ועדת החוקה, חוק ומשפט להכין בתוך שבועיים חוק בחירות. משום הדחיפות שבמצב הוסכם בוועדה – גם על דעת מי שטענו כי יש לפעול לשינוי השיטה – כי אין ברה אלא להוסיף ולנהוג לפי השיטה שהונהגה לבחירת האספה המכוננת.³⁰ המשבר נפתר כשבראשית נובמבר באותה השנה הוקמה ממשלה חדשה. בעת הקמת הממשלה גינה בן-גוריון את הפיצול המפלגתי והביע אהדה לשיטת שתי המפלגות בנוסח האנגלו-סקסי, אך לא התייחס ישירות לנושא שינוי שיטת הבחירות.³¹ חוק הבחירות לכנסת השנייה הוצג לקריאה ראשונה במליאה לאחר שנפתר המשבר הקואליציוני והוקמה ממשלה חדשה, ומתכונתם של מרכיבי שיטת הבחירות בו היו זהים לאלה שהונהגו בפקודת הבחירות לאספה המכוננת. מכל מקום, החוק הוחזר לוועדה משום הטענות לבעיה פרוצדורלית באופן הכנתו בוועדה.³²

הדיון הראשון שבו היתה שאלת שיטת הבחירות ואפשרות שינויה נושא מרכזי התקיים בוועדת חוקה, חוק ומשפט בסוף 1950,³³ כשנתיים לאחר אימוץ השיטה 'הזמנית' לבחירת האספה המכוננת. עד למשבר הממשלתי הבא, שהתרחש כבר בפברואר 1951, התקיימו מספר דיונים ענייניים בנושא שיטת הבחירות. בדיונים אלו ניכר – באמירה מפורשת של המשתתפים או מתוך חילוקי דעות בין נציגי אותה המפלגה – כי לא עוצבו עמדות מפלגתיות

29. מצעי הבחירות שנתייחס אליהם במהלך המאמר נאספו מן המקומות הבאים: ספריית הכנסת, ועדת הבחירות המרכזית, בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי, ארכיוני בית ז'בוטינסקי, בית ברל, יד טבנקין וגבעת חביבה.

30. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 20.10.1950. הפרוטוקולים של ועדת חוקה, חוק ומשפט ושל ועדת המשנה לחוקי יסוד נמצאים בארכיון הכנסת.

31. דברי הכנסת, כנסת ראשונה, 1.11.1950.

32. שם, 6.11.1950.

33. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 13.12.1950.

בנושא והדעות והנטייות שהובעו הן אישיות ולא מחייבות. עם זאת, ניתן לזהות מספר מגמות בעמדות הדוברים. ראשית, היתה נטייה ברורה של נציגי מפא"י לטעון בזכות שינוי השיטה. כמו כן ניכרה נכונות של המצדדים באימוץ שיטה רובית להתפשר על הצעת בר-רביהאי, שגרסה בחירה יחסית במחוזות רב-נציגיים עם מאגר ארצי. שנית, גם דוברים מקרב הסייעות הקטנות העלו רעיונות לשינויים, וניכר שהחשש מכל שינוי, שאפיין את עמדותיהם והתנהגותם כלפי יוזמות השינוי המהותי בעתיד, לא הטיל צל מאיים על הדיון. העותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה להציע הצעה משלו אף היא מוכיחה כי הנושא עדיין לא היה טעון.³⁴ שלישי, ובמקביל למגמות שהוצגו, ניכרה כבר התגברות של תמיכה מפורשת של נציגי חרות, החזית הדתית הלאומית ומפ"ם בשיטה הקיימת, היחסית-ארצית, שלווה לעתים בנכונות לשינויים קלים בשיטת הבחירות.³⁵

עם היווצרותו של משבר ממשלתי נוסף, שגרר את התפטרות הממשלה בראשית מרס 1951, נוצרה שוב דחיפות לחקיקה של חוק הבחירות. שוב נוצרה הסכמה כללית בוועדת חוקה, חוק ומשפט על אימוץ השיטה הקודמת, גם הפעם בנימוק של דחיפות.³⁶ לפי בר-רביהאי, שרצה בקידום רפורמה בשיטת הבחירות, ביטא שם החוק, 'חוק הבחירות לכנסת השנייה', אי-מתן גושפנקה של קביעות לשיטה הקיימת.³⁷ במקביל להסכמה על שימור המסגרת הארצית-יחסית-רשימתית של שיטת הבחירות, התעורר מאבק על שלוש יוזמות תיקון שהיו להן השלכות על רמת יחסיות השיטה.

יוזמה אחת גרסה שינוי במספר חברי הכנסת. נציגי מפלגות קטנות ובינוניות הציעו להגדיל את מספר חברי הכנסת, ואילו מפא"י ומפלגות אחרות התנגדו. מפא"י אף איימה להציג הצעה נגדית - צמצום מספר חברי הכנסת. לתיקון זה היתה עשויה להיות השפעה על רמת היחסיות של השיטה, כל עוד לא נקבע סף חסימה שרירותי (ולא מודד אחד, כפי שהיה) בחוק הבחירות. אילו היו מגדילים את מספרם של חברי הכנסת למאה ממישים ואחד, בהתאם ליוזמת מפ"ם, היה המודד יורד ל-0.66% מכלל הקולות הכשרים. אילו היתה מאומצת הצעת הנגד לצמצום מספרם לשבעים ואחד, היה המודד עומד על 1.4% מכלל הקולות

34. ערי ז'בוטינסקי, שפרש מחרות וכיהן כחבר כנסת בסיעת יחיד, צידד בכינון שני בתים ובחירת הכנסת בבחירות רוביות. כתחליף להצעתו לכינון שני בתי מחוקקים, שלא זכתה לתמיכה רבה, הציג יוהר הררי (המפלגה הפרוגרסיבית) הצעה לשינוי שיטת הבחירות. לפי הצעתו, 90 חברי כנסת ייבחרו בשיטה הקיימת ו-30 ייבחרו באופן אישי-ארצי. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, א' ידין, העלה אף הוא הצעה שאותה הגדיר כפרטית. הצעתו גרסה שימור של השיטה הקיימת בשני תיקונים: אחוז החסימה יועמד על 3 צירים; הבוחר יוכל להביע העדפות לשתיהן מפלגות, כך שאם המפלגה שבחר בה בעדיפות ראשונה לא תעבור את אחוז החסימה תיחשב העדפתו השנייה. הצעה זו זכתה באהדתו של פנחס רוזן, איש המפלגה הפרוגרסיבית (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 13.12.1950, 20.12.1950, 27.12.1950, 3.1.1951).

35. ועדת חוקה, חוק ומשפט, שם. למעשה, מפ"ם הביעה תמיכה מפורשת בשיטה היחסית-ארצית כבר במצעה לבחירת האספה המכוננת בשנת 1949.

36. יעקבי וגרא, החופש לבחור.

37. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 21.2.1951.

הכשרים. בסופו של דבר, היוזמה להעלאת מספר חברי הכנסת למאה ממישים ואחד, שהוצגה כהצעת ועדת חוקה, חוק ומשפט, נפלה בקריאה שנייה, משאומצה הסתייגות חבר הכנסת בר-רב-האי שלא לשנות את מספר חברי הכנסת.³⁸

נושא שני שהועמד לדין היה אחוז החסימה. הועלו הצעות שונות שנעו בין העמדתו על 2% ועד לביטולו. שינוי בעמדת מפא"י, שצידדה בתחילה בהעלאת אחוז החסימה ל-2%, הוביל לכך שאומץ סף חסימה של 1%. לכאורה מפא"י, כמפלגה גדולה, היתה צריכה להיות מעוניינת בהעלאת אחוז החסימה, שהרי שינוי זה היה תורם לשיפור ייצוגה בכנסת. התמיכה בסף חסימה של 1% בלבד באה בעקבות הסכמה עם 'למפנה', סיעה בתוך הפועל-המזרחי. מפא"י היתה מעוניינת לתת לסיעת 'למפנה' כוח מיקוח – אפשרות לאיים בפרישה והליכה לבחירות ברשימה עצמאית – כדי שתוכל למנוע הקמה מחדש של חזית דתית מאוחדת.³⁹ לדברי יוחנן בדר (חרות): 'מפא"י דורשת ריכוזי כוחות, אולם אוהבת פילוגים אצל זולתה, וכדי לעודד את ד"ר בורג סוכם במפא"י שאחוז החסימה ייקבע ל-1% בלבד'.⁴⁰

תיקון שלישי, של נוסחת חלוקת העודפים, נעשה באמצעות מחטף מהיר שארגן חבר הכנסת בדר. לאחר שהודיע בר-רב-האי (מפא"י) על ביטול ההסכם על העלאת אחוז החסימה ל-1.5%, שוחרר בדר מן המחויבות להוסיף לתמוך בנוסחת האגנבך-בישוף. הוא הפעיל במהירות את אנשי מפ"ם וגייס קואליציה לשינוי שיטת חלוקת העודפים.⁴¹ שיטת האגנבך-בישוף לחלוקת העודפים הוחלפה בשיטת העודף הגדול, המקנה לכל המפלגות, ללא קשר לגודלן, הזדמנות שווה לזכות בעודף. השינויים שאומצו פעלו למעשה בשני הכיוונים: מצד אחד, נקבע חסם למפלגות קטנות במיוחד; מצד שני, גדלו סיכוייהן של המפלגות הקטנות שזכו ביותר מ-1% לזכות בעודפים. שינוי כזה התאפשר בתמיכת רוב בעל הרכב שונה בכל מקרה, קרי, נוצרה הסכמה נפרדת, על בסיס שיתוף אינטרסים, על שני השינויים האלה.

38. דיוני הכנסת בחוק הבחירות לכנסת השנייה ראו: דברי הכנסת, כנסת ראשונה, 9.4.1951, 10.4.1951, 12.4.1951. דיון בהשפעותיהן הצפויות של הגדלת או הקטנת מספר חברי הכנסת על תוצאות הבחירות ראו: דורון ומאור, חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית.

39. חנן רובין (מפ"ם), דברי הכנסת, כנסת שנייה, 16.11.1953; בר-רב-האי (לעיל הערה 23).

40. יוחנן בדר, הכנסת ואני, ירושלים 1979, עמ' 52. התנהגות זו של מפא"י מדגימה כי העדפותיהן של מפלגות לגבי רמת יחסיות שיטת הבחירות אינן לינאריות בהכרח. מפא"י כבר גילתה נטייה לשינוי מהותי של שיטת הבחירות, אך לא היתה מעוניינת בשינוי קטן שיעודד את גידולן של המפלגות האחרות, במקרה זה בדרך של איחוד כוחות. תופעה זו נקשרת להשפעת הפוליטיקה הקואליציונית על הפוליטיקה של הרפורמה. הפוליטיקה הקואליציונית יוצרת סדרי עדיפויות מורכבים למפלגות לגבי החלופה שהם מעדיפים לעומת שיטת הבחירות הקיימת. משום כך קשה יותר לעצב חלופה לשיטת הבחירות הקיימת שתהיה מקובלת על המפלגות התומכות בשינוי באופן עקרוני. אפילו אם שתי מפלגות שמחזיקות יחדיו ברוב פועלות באותו הכיוון של הורדת היחסיות – וברמת היחסיות בישראל זהו כמעט הכיוון האפשרי היחיד לרפורמה בשיטת הבחירות – עדיין עשויה השיטה הקיימת לשרוד משום שאחת מהן תעדיף את השיטה הקיימת מהחלופה שמציעה המפלגה האחרת.

41. בדר, שם, עמ' 52-53; בר-רב-האי (לעיל הערה 23).

בהצעת החוק שהגישה ועדת חוקה, חוק ומשפט הופיע סעיף ששריין את יחסיות שיטת הבחירות והגן עליה מפני שינוי ברוב של פחות משני שלישים מחברי הכנסת. סעיף זה הוסר בקושי רב במליאה באמצעות קבלת הסתייגות – רוב של חמישים מול ארבעים ושמונה. הניסיון לשריין את יחסיות הבחירות עלה בשנות החמישים שוב ושוב, ביוזמות חוזרות ונשנות של נחום ניר (מפ"ם ואחדות העבודה). כמו יוזמות נוספות שהועלו אחר-כך לשריין ברוב מיוחס, נדחתה הצעה זו משום שלהתנגדות המצדדים בשינוי שיטת הבחירות הצטרפו אלה שהתנגדו לשריין מבחינה עקרונית.

בעת כתיבת שורות אלו (2002), בחלוף יותר מיובל שנים, ניתן לקבוע כי בכנסת הראשונה התחולל השינוי הגדול ביותר בשיטת הבחירות לכנסת (להבדיל מחוק הבחירה הישירה). זו היתה הפעם היחידה שבאותה הקדנציה אומצו שני שינויים בעלי משמעות לעניין שיטת הבחירות, גם אם משמעות מוגבלת ביותר. נוסחת חלוקת העודפים שונתה שוב, בסערה גדולה, רק בשנת 1973; אחוז החסימה הועלה שוב, ל-1.5%, רק בשנת 1991. הדיון על חוק הבחירות לכנסת השנייה היה האחרון שלא עמד מעליו צל של איום רציני לשינוי המסגרת הכללת של שיטת הבחירות. בשנים הבאות קטן הסיכוי להשגת שינויים בהרכבי רוב שונים: כל שינוי שהוצע, קטן כגדול, נקשר ביתר הצלחה והיגיון לרצון לשינוי מהותי של שיטת הבחירות ונתפס כתקדים מסוכן בכיוון זה.

ג. הפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית 1953–1959

הניתוח שיוצג להלן יעסוק בארבע יוזמות לשינוי שיטת הבחירות בשנים 1953–1959: שתי יוזמות חוץ-פרלמנטריות שהועלו בתקופת כהונת הממשלה הרביעית והחמישית (1953–1955), יוזמות שלא הגיעו לידי דיון כהצעות חוק בכנסת; ושתי יוזמות פרלמנטריות שהועלו בתקופת כהונתה של הכנסת השלישית (1955–1959). לאחר סקירה קצרה של יוזמות אלו נעבור לניתוח שיטתי של הפוליטיקה של הרפורמה בשנים 1953–1959 במסגרת שתכלול מספר מרכיבים: התפתחויות ארוכות טווח ואירועים שסייעו או שהיו עשויים לסייע לקידום יוזמות לשינוי שיטת הבחירות; השחקנים הפוליטיים שלקחו חלק בפוליטיקה של הרפורמה; מהלך קידום יוזמות הרפורמה; ואפיוני הצעות הרפורמה.

היוזמה הראשונה היתה העלאת אחוז החסימה. בהסכם הקואליציוני בין הציונים הכלליים למפא"י, ששימש בסיס להקמת הממשלה הרביעית בדצמבר 1952, נכלל סעיף הקובע כי שתי המפלגות יפעלו לאימוץ סף חסימה של 10%. אולם בימי כהונתה של הממשלה הזאת לא הוצגה הצעת חוק כזאת לפני הכנסת. לאחר התפטרותו של בן-גוריון ולאחר שהוטל על משה שרת בינואר 1954 להקים את הממשלה הוסכם לתבוע העלאה של אחוז החסימה ל-4% בלבד, ובהמשך כהונתה של ממשלת שרת אף הוסכם לתבוע עוד פחות, 2% בלבד. אולם בסופו של דבר לא כובדה גם הסכמה זו ואחוז החסימה נשאר עומד על 1%, כפי שנקבע בחוק הבחירות הקודם. במהלך תקופה זו חלה התמוססות הדרגתית של תיקון שבראשיתו ביטא

שינוי מהותי בשיטת הבחירות, דהיינו 10% חסימה שקולים למעבר לבחירות אזוריות-יחסיות, ובסופו של דבר לא נשאר ממנו זכר.

היוזמה השנייה תכונה להלן 'יוזמת המחטף של 1955'. מדובר בניסיון של מפא"י ושל הציונים-הכלליים להגיע לנוסח מוסכם לשינוי שיטת הבחירות בערב הבחירות לכנסת השלישית. מפא"י הסכימה מראש לוותר על תביעתה לאימוץ שיטה חד-נציגית, ולראות בהצעת הציונים-הכלליים מצע לדיון הבין-מפלגתי. הצעת הציונים-הכלליים גרסה הקטנת מספר חברי הכנסת לשבעים ואחד: שישים חברים ייבחרו בצורה יחסית בעשרים מחוזות תלת-נציגיים, ואחד עשר חברים – במאגר ארצי מפצה. עיקר המאמץ לניסוח שיטת בחירות חלופית מוסכמת לפרטיה התבצע בוועדה פריטטית בין-מפלגתית שפעלה בראשית שנת 1955.

היוזמה השלישית היתה הניסיון להעביר תיקון לסעיף העוסק בשיטת הבחירות בחוק יסוד: הכנסת. מהלך החקיקה של חוק יסוד זה החל בכנסת השנייה, אך חודש מתחילתו – בהיעדר רציפות בחקיקה – בכנסת השלישית והושלם בה. מפא"י והציונים-הכלליים הציעו את גרסאותיהן השונות לשינוי שיטת הבחירות בדרך של הצעת הסתייגויות. מפא"י הציעה אימוץ שיטה רובית חד-נציגית, ואילו מפלגת הציונים-הכלליים הציעה הפעם הצעה עמומה שקבעה מסגרת כללית של שיטה אזורית-יחסית שתכלול בחירה יחסית באזורים שווים בגודלם ובייצוגם ומאגר מושבים ארצי.

היוזמה הרביעית לשינוי שיטת הבחירות עלתה חודשים מספר לאחר אימוץ חוק יסוד: הכנסת (1958), שבו שוריינו יחסיות וארציות הבחירות מפני שינוי ברוב פשוט. הצעת חוק פרטית שהגיש חבר הכנסת יוסף אלמוגי – ומפלגתו מפא"י תמכה בו – קבעה כי ייערך משאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות. אלמוגי הציע כי משאל-העם יכריע בין הצעת מפא"י לשיטה רובית חד-נציגית לבין השיטה הקיימת. הציונים-הכלליים הגישו הצעה משלהם שבה הוצע להעמיד למשאל-עם את ההכרעה בין שיטת בחירות אזורית-יחסית עם מאגר ארצי לבין השיטה הקיימת. לפי הצעת הציונים-הכלליים, הידועה כ'הצעת סרלין', תשעים חברי כנסת ייבחרו בשלושים מחוזות תלת-נציגיים ושלושים ייבחרו מתוך רשימות ארציות. ההשתתפות בחלוקת המושבים המחוזית הותנתה במעבר סף חסימה של 20% במחוז, והשתתפות בחלוקת המושבים הארצית הותנתה בהעמדת מועמדים בעשרה מחוזות לפחות ובזכייה בארבעה מושבים במחוזות.

התפתחויות ארוכות-טווח

מדובר בהתפתחויות ארוכות-טווח התורמות להכשרת הקרקע לקליטת יוזמת הרפורמה ועומדות גם ברקע האירועים, התפיסות והתנהגות השחקנים, ועשויות גם להשפיע על אופי הפתרון המוצע. אם נניח כי מערכת במצב של שיווי-משקל תהיה חסינה משינוי, הרי שכאן מדובר בהתפתחויות המפרות אותו. הפרת שיווי-המשקל משמעה הקטנת מחיר השינוי, לפחות לפי תפיסת השחקנים.

שינוי במערכת המפלגות

שינוי מהותי במערכת המפלגות עשוי להתרחש כתוצאה משינויים בהתנהגות הבוחרים. משמעו של שינוי כזה הוא שינוי בדפוס חלוקת העוצמה בין המפלגות והמחנות הפוליטיים השונים. הדבר עשוי ליצור לחצים לשינוי במבנה המשטר שיסדירו באופן שונה את חלוקת העוצמה בין המפלגות והמחנות הפוליטיים. כך, למשל, נטען כי המעבר ממערכת מפלגות עם מפלגה דומיננטית למערכת רב-מפלגתית דו-גושת בישראל בשנות השבעים העלה את עוצמת המיקוח של מפלגות קטנות שהתמקמו במרכז המפה הפוליטית ויצר לחצים לשינוי שיבטיח את החזרת השליטה למפלגות הגדולות.⁴²

מערכת המפלגות בעשור הראשון למדינה היתה מערכת רב-מפלגתית עם מפלגה דומיננטית.⁴³ במפא"י ניכרו שני המאפיינים של מפלגה דומיננטית: ראשית, ייצוגה בכנסת השנייה (ארבעים וחמישה מושבים) היה גדול פי שניים ויותר מהמפלגה השנייה בגודלה, הציונים-הכלליים (עשרים מושבים). בכנסת השלישית עמד היחס הזה על כמעט פי שלושה, ארבעים מושבים למפא"י לעומת חמישה עשר מושבים למפלגה השנייה בגודלה, חרות. שנית, מפא"י החזיקה בנקודת הציר ברצף האידאולוגי, שהורכב משני רצפים של עמדות, בנושא הכלכלי-חברתי ובנושא דת ומדינה.⁴⁴ אף ממשלה לא היתה יכולה לקום בלעדיה.⁴⁵ אחיזתה של מפא"י בציר היתה חזקה ביותר, כך שמעמדה לא היה תלוי בהתנהגותם של חברי כנסת בודדים. מערכת המפלגות, כפי שנראתה בעשור הראשון, לא היתה חדשה – היא היתה קיימת כבר בתקופת היישוב – כך שלא סופקו מוטיבציות או לחצים חדשים לשינוי השיטה מכיוון זה. עם זאת, שינוי בולט באופן חלוקת המושבים בבחירות לכנסת השנייה, שהוביל להפיכתה של מפלגת הציונים-הכלליים למפלגה הגדולה של מחנה הימין ולמפלגה השנייה בגודלה בכנסת, הגם שלא שינה את מהות המערכת, יצר מוטיבציה במפלגה הזאת לפעול לשינוי שיטת הבחירות מתוך ראייתה את עצמה כמפלגת האופוזיציה הראשית וכחלופה שלטונית.

42. Avraham Brichta, 'New Premier-Parliamentary System in Israel', *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 555 (1998), pp. 180-192; Gideon Doron and Barry Kay, 'Reforming Israel's Voting Schemes', in: Asher Arian and Michal Shamir (eds.), *The Elections in Israel 1992*, Albany, NY 1995, pp. 299-320

43. עמנואל גוטמן, 'מפלגות ומחנות – יציבות ושינוי', בתוך: משה ליסק ועמנואל גוטמן (עורכים), *המערכת הפוליטית הישראלית*, תל-אביב 1979, עמ' 122-170.

44. כפי שמראה נויברגר, ניתן למיין את המפלגות על פני רצפים לפי נושאים שונים, ומיקומה של כל אחת יהיה שונה בכל אחד מהם. כאן מדובר ברצפים של הנושאים המרכזיים בשנות החמישים המבטאים נאמנה את הפוטנציאל הקואליציוני של המפלגות בתקופה זו. בנימין נויברגר, *המפלגות בישראל*, תל-אביב 1991.

45. הגדרה זו של מערכת רב-מפלגתית שיש בה מפלגה דומיננטית כוללת, בניסוח מעט שונה, שניים משלושת המרכיבים שמונה גולדברג לאפיון מערכת כזאת: גודל והיעדר חלופה שלטונית. ראו: גיורא גולדברג, *המפלגות בישראל: ממפלגות-המון למפלגות אלקטורליות*, תל-אביב 1992.

עומס־יתר ובעיות תפקוד במערכת הפוליטית

חוסר יכולת של המערכת הפוליטית בכללה להתמודד עם בעיות ומשימות, הנובעות מצד אחד מהיחלשות כושר ההיגוי שלה ומצד שני מאופי המשימות העומדות לפניה, עשוי ליצור קרקע נוחה לקליטת יוזמות לשינוי במבנה המשטר. בעיה זו עשויה להיות מושפעת משינוי במערכת המפלגות, אולם לא רק ממנו, אלא גם מהתחזקות או שינוי אופי המשימות שהשלטון נדרש להתמודד אתן.

בעשור הראשון עמדו לפני הממשלה משימות כבדות של בניו מדינה בתנאים של סביבה עוינת. נוסף על הצורך להסדיר את התשתית הכלכלית ואת תשתית השירותים החברתיים של המדינה, היא נדרשה במיוחד לבסס את עוצמתה הצבאית של ישראל ולקלוט עלייה בסדר גודל עצום. הממשלה אף ניצבה לפני בעיות של מחסור, שהתבטאו בהחלטתה לאמץ את מדיניות הצנע. הגם שהיו כשלוניות בכל תחומי המדיניות, הממשלה עמדה במשימות המרכזיות והצליחה לבנות ולבסס את המדינה. במילים אחרות, עומס רב על המערכת לא היה לעומס־יתר, למשהו שמעבר ליכולת ההתמודדות שלה.

העשור הראשון התאפיין, בעיקר בראשיתו, בחילופי ממשלה רבים, ואורך כהונה ממוצע של ממשלה היה כשנה. לכאורה, חילופי ממשלות אלו ביטאו חוסר יציבות, אולם למעשה, במסגרת מערכת המפלגות שבה מפלגה דומיננטית אחת, הרכב השלטון לא השתנה בצורה מהותית על אף חילופין אלו.⁴⁶ למפא"י היה כל הזמן רוב בממשלה והיא החזיקה בכל התיקים המרכזיים בה; ראשות הממשלה ותיקי החוץ, הביטחון והאוצר. כמו כן, המפלגות הדתיות־לאומיות והמפלגה הפרוגרסיבית השתתפו רוב הזמן, למעט חודשים ספורים, בכל הקואליציות בעשור הראשון. רוב הממשלות שקמו היו זהות אפוא בהרכבן הקואליציוני לממשלות שקדמו להן. שינויים מהותיים יותר בהרכב הקואליציוני התרחשו למעשה רק פעמיים: עם הקמת הממשלה הרביעית, שכללה לראשונה את הציונים־הכלליים ופרשו ממנה המפלגות החרדיות; ועם הקמת הממשלה השביעית, לאחר הבחירות לכנסת השלישית, שבה תפסו אחדות־העבודה ומפ"ם את מקום הציונים־הכלליים.⁴⁷ יתר־על־כן, הקואליציות הרחבות לא פגעו כלל ביכולת תפקודה של הממשלה, אלא אף הגבילו את כושר המיקוח של השותפות הקטנות שהרי קיום הקואליציה לא היה תלוי באופן בלעדי באחת מהן.⁴⁸

לדעת הורוביץ וליסק, דווקא המבנה הקואליציוני, מורשת תקופת היישוב, הוא שאפשר להתמודד עם המשימות הכבדות של בניו המדינה. מנקודת מבט זו, המשברים הקואליציוניים התכופים היו תופעות לוואי של ממשל יעיל ובעל כושר ביצוע.⁴⁹ בן־גוריון עצמו – הגם שהעדיף את השיטה הרובית ואף יזם צעדים לאימוצה – העיד במסגרת תיאוריו האפוקליפטיים

46. Medding, *The Founding of Israeli Democracy*

47. הציונים־הכלליים פרשו מן הקואליציה במאי 1955, כחודש לפני הבחירות לכנסת השלישית, ובעקבות כך קמה הממשלה השישית, שכינה כחודש בלבד.

48. Medding, *The Founding of Israeli Democracy*

49. הורוביץ וליסק, מישוב למדינה.

את התנהלות הממשלות הקואליציוניות כי מעמדה הדומיננטי של מפא"י מאפשר, בכל זאת, את תפקודה של המערכת.⁵⁰ המערכת הפגינה יכולת גבוהה בהתמודדות עם משברים ואתגרים והצליחה להבטיח יציבות.⁵¹ כך, בעיות תפקוד שנבעו מ'עומס־יתר' לא יכלו לשמש קרקע נוחה לקידום יוזמת רפורמה; חילופי ממשלות תכופים, גם אם לא פגעו קשות בתפקוד הממשלה, יכלו לשמש ואף שימשו עילה לקידום רעיונות השינוי.

שינויים בתפיסת האזרחים את המערכת הפוליטית

אובדן אמון במוסדות הפוליטיים יוצר קרקע נוחה לקליטה של יוזמות שינוי. מרכיב זה יכול לנבוע מן המרכיב הקודם אך יש בו מרכיב עצמאי, סובייקטיבי. מקורו של זה יכול להיות שינויים נוספים בחברה המובילים לשינוי היחס כלפי השלטון והמדינה: מה מצפים מהם, כיצד הם אמורים להתנהל ומה הם אמורים לספק. שינויים אלו יכולים להיות מנוצלים בידי יוזמי הרפורמה להבליט את חולשות המשטר ולהציע פתרון להן – את הרפורמה במבנה המשטר שהם הכינו או שהם מעוניינים בקידומה.

אין לנו נתוני סקרים משנות החמישים באשר למידת האמון של הציבור במוסדות השלטון ולהערכתו את תפקוד השלטון בכללו או את מוסדותיו השונים. בתקופה של שלטון מפלגות, שהיו מתווכות כמעט בלעדיות בין הציבור למדינה,⁵² המפלגות היו אמורות ממילא לייצג את תפיסת האזרחים גם בנושא תפקודה של המערכת הפוליטית. התארגנויות מחאה חוץ־מפלגתיות ספורות, כ'שורת המתנדבים', או עיתון אופוזיציוני למשטר כהעולם הזה, לא היו אלא ניצנים בודדים של מחאה נגד תפקוד המערכת. ההערכה המקובלת היא שהמערכת נהנתה מתמיכה ולגיטימציה ציבורית גבוהה.⁵³

שיעורי ההשתתפות בבחירות ושינויים בהצבעה למפלגות, הגם ששימרו את מבנה המערכת המפלגתית, שידרו לעתים מסרים שיכלו להתפרש כאי־שביעות־רצון וכהבעת עמדה ביקורתית כלפי תפקוד המערכת. תוצאות הבחירות בשנת 1951 – העלייה המרשימה בייצוגם של הציונים הכלליים (משמונה מושבים לעשרים), על רקע התעמולה האנטי־מפא"ית של הקמפיין שלהם – פורשו כהבעת מחאה נגד שלטון מפא"י. תוצאות הבחירות בשנת 1955 – ירידת כוחן של שתי השותפות הראשיות לממשלה הרביעית והחמישית, מפא"י והציונים־הכלליים – פורשו גם הן כהבעת מחאה אנטי־שלטונית. האפשרות לתיעולן של התחושות האלה, בתנאים של תיווך מפלגתי כמעט בלעדי, היתה מוגבלת. יתר־על־כן, נוצר מצב פרדוקסלי: הגורם המרכזי מאחורי היוזמות לשינוי שיטת הבחירות – בן־גוריון ומפא"י –

50. כנס אקדמאים בעניין שיטת הבחירות האזוריות, רחובות, מכון ויצמן, 27.8.1959, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות [להלן: כנס אקדמאים ברחובות, 27.8.1959].

51. Itzhak Galnoor, 'The Israeli Political System: A Profile', in: Keith Kyle and Joel Peters (eds.), *Whither Israel? The Domestic Challenges*, London 1993, pp. 87-102

52. גל־נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית.

53. Galnoor (above note 51)

הוא שסימן את הצלחותיה של הממשלה ואת כשלונותיה. המפלגות שציירו את הממשלה ככושלת, אם מן האופוזיציה אם – בצורה מתונה יותר – שותפות זוטרות בקואליציה רב-מפלגתית שרוב העוצמה ומשרות השלטון לא היו בידיהן, היו מעוניינות בשימור השיטה. את הדילמה הזאת היטיב להציג מרטין זליגר:

אם נאמר לציבור עתה כי השיטה הקיימת 'היא כסרטן בגוף האומה' [ציטוט מדברי בן-גוריון – ג"ר], הרי נחלשת חומרת הדיאגנוזה נוכח הצלחת בן-גוריון וחבריו למפלגה ושותפיה בשלטון בביצור הדימוקרטיה הישראלית עד שהפכה לשם-דבר. אפילו ייאמר כי למרות השיטה הנהוגה הושגו ההישגים המכריעים בקיומנו הממלכתי, יקשה להכחיש שבמסגרתה נוצרו דפוסים ארגוניים ומחשבתיים שאין לדון את כולם לכף חובה. יתכן איפוא שיהיו רבים שלא יראו בשיטה הקיימת ובלבטים הקואליציוניים רע שאין לשאתו.⁵⁴

לדילמה של הצגת המצב השלטוני כעגום מול עובדת היות מפא"י גורם מרכזי בשלטון היה מעין פתרון: בן-גוריון גרס שמפא"י מעכבת את ההידרדרות שמכתיב ריבוי המפלגות.⁵⁵ לעומתו, המפלגות שהתנגדו לשינוי טענו כי לא השיטה אלא מפא"י היא האחראית למה שהוגדר ככשלונות.

התפתחויות בתפקוד המוסדות

מדובר בהתפתחויות בדרך תפקוד מוסדות השלטון (עם או ללא ביטוי בחקיקה) שמשמען שינויים ביחסי העוצמה בין מוסדות השלטון ובתוכם. אף-על-פי שאלה אינם בגדר רפורמות מהותיות במבנה המשטר, יכולה להיות להן השפעה על דרך התנהלותה של הפוליטיקה בכלל ושל הפוליטיקה של הרפורמה בפרט. שינויים מעין אלה עשויים להקל את העברת הרפורמה (עצמאות גדלה של בית המחוקקים, למשל) או לאפשר את אימוצה כפורמליזציה של התפתחות הדרגתית של שינוי במאזן הכוחות.

למרות ההודמנות לחדשנות מוסדית שנוצרה בעת קום המדינה, הרי בגלל הנסיבות ובשל ההכרעה שלא לאמץ חוקה, שומר מבנה היחסים הבין-מוסדי מתקופת היישוב, והוכנסו בו שינויים הכרחיים לאור כינון המדינה. לאחר קום המדינה הועלו רעיונות שונים שהיו עשויים לשנות את מאזן העוצמה בין הרשויות במסגרת המשטר הפרלמנטרי. ממפא"י עלו קריאות לאפשר לראש הממשלה לפזר את הכנסת ולקבוע בחירות, לפי המודל האנגלי.⁵⁶ מפ"ם קראה לחוק דווקא את הכנסת, בכיוון המזכיר 'משטר של אספה', לפי דגם הרפובליקה

54. מרטין זליגר, 'אידיאולוגיה ובחירות', מולד, יח (1960), עמ' 437.

55. כנס אקדמאים ברחובות, 27.8.1959. בראלי אף טוען כי מפא"י היתה הנפגעת העיקרית של השיטה היחסית משום שהיא, כמפלגה גדולה, הצטיירה כנושאת האחריות השלטונית בעוד המפלגות הקטנות יצאו נקיות. ראו: מאיר בראלי, מתנועה למנגנון, [ח"מ] 1994.

56. דברי הכנסת, הכנסת הראשונה, 12.6.1950; שם, הכנסת השנייה, 9.11.1953.

הרביעית בצרפת.⁵⁷ חרות הציעה מודל שלטוני עם מרכיבי דמוקרטיה ישירה וחיוק הנשיאות.⁵⁸ אולם כמו שיטת הבחירות, גם שאר מרכיבי מבנה המשטר נותרו על כנם. עצם המעבר מיישוב למדינה היה יכול לשמש ואף שימש עילה לקידום יוזמת שיטת הבחירות, אך דפוס ההמשכיות מתקופת היישוב לא יצר שינויים מהותיים ביחסי המוסדות, שינויים שהיו עשויים להקל את העברת רפורמה.

ניסיון מצטבר

ניתן למנות שלושה היבטים אפשריים של ניסיון מצטבר של השחקנים הפוליטיים. ניסיון זה עשוי לספק, מעבר להכשרת הקרקע לרפורמה, חלק מן התשובה לשאלת עיתוי הרפורמה במבנה המשטר. (א) תקדים או תקדימים. מדובר בניסיון שנתפס כמוצלח ברפורמות בסדר גודל אחר או מסוג אחר שכבר בוצעו, כדוגמת הבחירה הישירה לראשי הערים בישראל. התקדים הוא גורם חשוב במובן זה שהוא עשוי לסייע להתגבר על החשש התרבותי משינוי וגם ירגיע בעלי אינטרסים משוקעים (vested interests); (ב) הצטברות ניסיון בחלופות שלטוניות שונות שאינן עונות על הציפיות. לאחר ניסיון בממשלות בעלות הרכבים שונים, קל יותר לשכנע את מי שאינם שבעי רצון מתפקודו של השלטון ששינוי מבנה המשטר – ולא שינוי הרכבו – יפתור את הבעיות שהם מזהים; (ג) שאננות שומרי הסדר הקיים נוכח כשולן יוזמות קודמות. זה עשוי להסביר התנגדות חלשה ואפילו תמיכה ברפורמה כדי להיענות לדעת הקהל בראשית דרכה של רפורמה.

בעשור הראשון למדינה סברו תומכי השימור שהניסיון בתקופת היישוב היה מוצלח ומצדיק אפוא המשכיות, ואילו תומכי השינוי סברו שהוא היה מוצלח אך התאים לנסיבות ארגון וולונטרי (ראו דיון בהמשך הדברים). בטווח־זמן זה ניתן היה ללמוד ולהסיק מניסיון של מדינות אחרות או מאירועים נקודתיים. וכך המשברים בשלטון המקומי והמשברים הקואליציוניים התכופים בשלטון המרכזי שימשו נושאי התייחסות בהקשר של התביעה לשינוי שיטת הבחירות. מכל מקום, מאחר שחסר ניסיון מצטבר של תפקוד מדינתי, לא ניכרו ההשפעות שמנינו לעיל שהיו יכולות לתרום לקידומה של רפורמה: ראשית, לא היו תקדימים של רפורמה מוסדית שבעלי אינטרסים משוקעים יכלו לראותם כמוצלחים ומפיגי חששות; שנית, לא היה ניסיון בחלופה שלטונית אחרת, משום שמפא"י היתה דומיננטית מאז שנות השלושים; שלישית, שומרי הסדר הקיים, שיטת הבחירות היחסית, נעדרו עדיין את הניסיון, שמתבסס על הכשלה חוזרת של הצעות רפורמה, שהיה יכול ליצור שאננות ביחסם ליוזמות לשינוי שיטת הבחירות. התנהגותם מעידה דווקא על חשש אמיתי משינוי: הם לא רק הגנו על הקיים אלא ביצרו את מעמדו החוקתי.

57. מצע מפ"ם לבחירות לאסיפה המכוננת; מצע מפ"ם לבחירות לכנסת השנייה, בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי.

58. מצע חרות לבחירות לאסיפה המכוננת, בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי; דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 3.10.1951, 3.12.1951.

לסיכום, בשנות החמישים, בהשוואה לתקופות מאוחרות יותר, הקרקע לא היתה מוכשרת לקליטת רעיון הרפורמה.⁵⁹ עם זאת, גם אז נמצאו החומרים ששימשו את יזמי השינוי להצגת הסדר המשטרי הקיים כבעייתית. בעייתיות זו הוצגה כתוצר של שיטת הבחירות הקיימת, שתמצא את פתרונה ברפורמה אלקטורלית.

אירועים מאיצים

מדובר באירועים המתרחשים בזמן תהליך הקידום של יוזמת הרפורמה במבנה המשטר ומהווים מאיצים לקידומה.⁶⁰ חשיבותם של אירועים היא בהשפעתם על גובה המחירים שהשחקנים השונים מייחסים להתנהגויות שונות. לשחקנים השפעה מסוימת על מאורעות אם משום שהם שולטים בסדר יום אם משום שהם מתכוננים לקראת אירועים צפויים (למשל, בחירות). אך יש אי־ודאות לא מעטה באשר להתפתחות אירועים צפויים ויש גם אירועים לא צפויים (למשל, משבר קואליציוני).

להלן יוצגו כמה דוגמאות לניצול אירועים לטובת קידום היוזמה לשינוי שיטת הבחירות. יוזמת המחטף של 1955 ביקשה לנצל בחירות קרבות, שהיו אירוע מתוכנן. ערב הבחירות ניצלה מפא"י את היחלשותם של השיקולים הקואליציוניים, וניסתה יחד עם הציונים־הכלליים לחולל שינוי מהיר בשיטת הבחירות על אפן וחמתן של השותפות הקואליציוניות דאו, המפלגות הדתיות־לאומיות והמפלגה הפרוגרסיבית, ושל שותפות פוטנציאליות אחרות. המשברים הקואליציוניים התכופים שהתחוללו בעשור הראשון היו יכולים להיראות כזעזועים מיותרים הדורשים תיקון. ואמנם, תומכי השינוי ניסו לנצלם לטובת קידום יוזמותיהם. המשבר הקואליציוני עם המפלגות החרדיות שקדם להקמת הממשלה הרביעית, כמו גם המשברים הקודמים, שימשו זרז לעיצוב יוזמה לאימוץ אחוז חסימה של 10% והכנסתה לסדר יום של מקבלי ההחלטות. אלה הניעו את בן־גוריון להעלות שוב את הנושא של שינוי שיטת הבחירות ואף לקדם מהלכים שהובילו ליצירת הסכמה על יוזמת שינוי כללית של שיטת הבחירות לטובת הקטנת הפיצול המפלגתי. זו באה לידי ביטוי כללי ועמום בקווי היסוד של הממשלה ובאופן מפורש בהסכם הקואליציוני בין מפא"י לציונים־הכלליים על אימוץ אחוז חסימה של 10%. גם במקרים אחרים טרחו בן־גוריון ואישים אחרים מתומכי השינוי לערוך קישורים בין התרחשויות של משברים קואליציוניים ושל הסחר־מכר במשאים־ומתנים שקדמו להקמת הקואליציות החדשות לבין הצורך בשינוי שיטת הבחירות.⁶¹ מכל

59. רהט, 'הפוליטיקה של הרפורמה במבנה המשטר בישראל'.

60. Pippa Norris, 'Introduction: The Politics of Electoral Reform', *International Political Science Review*, 16, 1 (1995), pp. 3-8. אשר להיותם של אירועים גורם שיש לקחת בחשבון בתהליכים פוליטיים ראו: Eric C. Browne, John P. Frendreis and Dennis W. Gleiber, 'An "Events" Approach to the Problem of Cabinet Stability', *Comparative Political Studies*, 17, 2 (1984), pp. 167-197. במחקר זה, העוסק באורך חיי קבינט, החוקרים טוענים כי ללא הכללתם של אירועים יכולת ההסבר של תאוריות קיימות לקויה בחלק מן המקרים ונעדרת לגמרי באחרים.

61. כך, למשל, קישר בן־גוריון את פרק הזמן הארוך שנדרש להקמת קואליציה לאחר הבחירות לכנסת

מקום, רישומם של קישורים אלה כמעט לא ניכר בפוליטיקה של הרפורמה. ככלל, מלבד שני האירועים שתוארו לעיל, קשה לזהות ניצול מוצלח ומושכל של אירועים בשנות החמישים לטובת קידום מהלך של יוזמות לשינוי שיטת הבחירות. עניין זה צריך להיות מובן לאור התנאים הפוליטיים של אותה התקופה. ראשית, הפוליטיקה היתה מפלגתית בעיקרה. לאנשי המפלגות היו יותר מדי 'אינטרסים משוקעים' מכדי להעצים את האירועים, להבליטם ולקשרם דווקא לצורך בשינוי מערכתי ולא לנצלם לקידום במסגרת השיטה הקיימת. גורמים שהיו עשויים להגיב בצורה רדיקלית, כגון דעת הקהל, קבוצות אינטרס ואמצעי תקשורת, היו שחקנים שוליים באותה העת. שנית, קשה היה לקשר את עניין שינוי שיטת הבחירות למכלול של בעיות ולגייס לחץ חיצוני – כפי שעשו בשנות השבעים ובסוף שנות השמונים והתשעים – כי השלטון היה בידי היוזמים העיקריים של השינוי ואף זוהה עמם. במצב זה, מי שכבר קראו ופעלו באורח עצמאי לשינוי שיטת הבחירות, למשל, אנשים מקרב 'שורת המתנדבים', קישרו זאת להתנגדות למשטר שזוהה עם בן-גוריון, התומך הראשי בשינויה.

השחקנים

השחקנים הם שקישרו בין גורמי הרקע – התפתחויות ארוכות טווח ואירועים – להצעת הרפורמה. תגובתם של השחקנים להתפתחויות ולמאורעות וגם השימוש שהם עשו בהם העצימו את הלחץ לרפורמה. לעתים, השחקנים רק סיפקו דחיפה קלה לשם יצירת קשר מקובל מלכתחילה בין בעיות לפתרונן. במקרים אחרים, קשר זה היה בעיקרו יצירה חדשה שלהם. אם כן, מרכזיותה של פעולת הגורם האנושי נוגעת לאופן הגדרתה של הבעיה ולחומרתה, להשפעתה על עיצוב תפיסת האינטרס של השחקנים, לקישורם ולהעצמתם של האירועים, לחיבורה של הרפורמה כפתרון לבעיה וליצירתו של לחץ לתמיכה בה. בסקירה שלהלן מוצגות עמדות והתנהגויות של שחקנים פוטנציאליים בפוליטיקה של הרפורמה. סקירה זו מצביעה על הדומיננטיות של המפלגות בפוליטיקה של הרפורמה, עניין שהקשה במאמצים לייצר לחצים נוספים לטובת הרפורמה, כפי שנעשה בתקופות מאוחרות יותר.

הכנסת

בעשור הראשון למדינה לא הפגינו הכנסת וחבריה עצמאות. כשהובעו דעות אישיות בנושא שינוי שיטת הבחירות, הודגש פעמים רבות כי הן כאלה, וכי המפלגה עדיין לא הכריעה

השלישית בצורך החיוני בשינוי שיטת הבחירות שימנע ריבוי מפלגות (דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 2.11.1955). בראשית 1958 התפטר בן-גוריון מראשות הממשלה ולאחר שבוע הקים שוב ממשלה וזהה העילה למהלך זה היתה הדלפה של החלטת ממשלה סודית. במהלך הדיון בכנסת על הקמת הממשלה החדשה קשרו בן-גוריון וחברו למפלגה עקיבא גוברין את המשברים הממשלתיים לשיטת הבחירות. הם טענו כי השיטה היחסית מפצלת ומלבה ניגודים, יוצרת פיתוי לכל סיעה ליצור משבר ומקשה להרכיב את הממשלה (שם, 7.1.1958). משברים ברשויות המקומיות, שאף הובילו לפיזורן, קושרו גם הם לבעיית השיטה היחסית (כנס אקדמיים ברחובות, 27.8.1959).

בנושא או שהדעה המובעת שונה מדעת המפלגה. עמדת המפלגה היא שהכתיבה את התנהגות חברי הכנסת בהצבעות בנושא שינוי שיטת הבחירות – בוועדת חוקה, חוק ומשפט ובמליאה. חברי הסיעות תפקדו כשלוחים נאמנים של מפלגות ופעלו בהתאם להוראותיהן. הכנסת שימשה זירה להתנצחות ולהחלפת דעות, אך את גורל המהלכים הכריעו הנהגות המפלגות השונות בגיבוי מוסדותיהן. החברות בסיעה חפפה פעמים רבות לחברות במוסדות מפלגתיים אחרים שקבעו את עמדת המפלגה, ובכולם היה ניכר משקל דעתה של המנהיגות המפלגתית. בשלוש הכנסות הראשונות היו הצעות החוק הממשלתיות כ-96% מכלל ההצעות שהוגשו לדיון (804 מתוך 841) ואומצו (738 מתוך 768). נתון זה מלמד על מידת המשמעת הקואליציונית והסיעתית, שהפכה את הכנסת לראקטיבית בענייני חקיקה. לכאורה, הנתונים מראים כי היוזמות הפרטיות שהועלו זכו להצלחה רבה יחסית: שיעור ההצעות הפרטיות שאומצו מתוך אלה שהוגשו לדיון בשלוש הכנסות הראשונות היה 81% (30:37). אולם מהמקרה של הגשת יוזמות החוק הפרטיות לעריכת משאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות אנו למדים כי גם אלה לא היו קריאת תיגר על הדפוס הקואליציוני והסיעתי. הצעות החוק הפרטיות קיבלו את אישור המוסדות המפלגתיים להגשתן.⁶² הטעם להגשת הצעות חוק אלו כהצעות פרטיות נבע ממקור אחר: מפא"י עשתה כן בשל אי-ההסכמה בקואליציה בנושא זה; הציונים-הכלליים – משום היותה מפלגת אופוזיציה.

החתך שלפיו נקבע גורל רפורמה בוועדה או במליאה היה החתך המפלגתי. לא היתה חפיפה בין תמיכה ואי-תמיכה ברפורמה ובין חברות בקואליציה או באופוזיציה. אפילו היוזמה המוסכמת של מפא"י והציונים-הכלליים להעלות את אחוז החסימה, שהיתה חלק מן ההסכם הקואליציוני ביניהן, לא חייבה את חברות הקואליציה האחרות. אלה פעלו במסגרת הסכם כללי יותר על בחינת שינוי השיטה ויכלו שלא לתמוך ביוזמה להעלות את אחוז החסימה ל-10% (אילו היו מעלים אותה כהצעת חוק) מבלי שיפרו הסכם.

מעורבותם של בעלי תפקידי מפתח בכנסת ושל חברי ועדת חוקה, חוק ומשפט בעניינים פרוצדורליים ניכרה בכל הנוגע לשתי יוזמות השינוי שהוגשו בכנסת השלישית. הוועדה, שהיה בה רוב לתומכי שימור השיטה, התירה למציעי ההסתייגויות מטעם מפא"י והציונים-הכלליים לתקנן לפנים משורת הדין, תמורת התחייבות כי אם יאומצו יחזור החוק לוועדה. בפשרה זו לא היה ליושב-ראש הוועדה ולרוב חברי הוועדה, שהתנגדו לשינוי, מה להפסיד, משום שהניחו שממילא אין רוב להסתייגויות. יתר-על-כן, הובטח שבמקרה של 'תקלה' תהיה הזדמנות נוספת למניעת השינוי. לעומת זאת, לגבי הצעת משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות סיעה השתייכות יושב-ראש הכנסת למפא"י. בבה אידלסון, ששימשה מחליפה ליושב-ראש הקבוע יוסף שפרינצק, הכריעה לטובת הגשת הצעות החוק למשאל-עם בנושא שיטת הבחירות. עמדתה היתה מנוגדת לעמדתו של נחום גיר (אחדות-העבודה), יושב-ראש

62. במקרה של הצעת החוק הפרטית של אלמוגי לעריכת משאל-עם בנושא שיטת הבחירות, דובר באישור בדיעבד, שהרי ההצעה הונחה על שולחן הכנסת לפני הדיון בה במרכז מפא"י.

ועדת חוקה, חוק ומשפט, שטען לאי-חוקיות בעצם הצגת הצעות החוק לנוכח שריון שיטת הבחירות בחוק יסוד: הכנסת (1958) וניסה למנוע את העלאתן לדיון.

הממשלה

מאחר שלא היתה חפיפה בין הרכבי הקואליציה הממשלתית לקואליציית שינוי שיטת הבחירות, אין זה מפתיע שהממשלה כמעט לא מילאה תפקיד בניסיון לקדם את הרפורמה. רק במהלך היוזמה לשינוי אחוז החסימה ניסתה הממשלה לשחק תפקיד בקידום המהלך. הממשלה הקימה ועדה קואליציונית לבדיקת האפשרות לעצב חלופה שתהא מוסכמת על ארבע המפלגות החברות בקואליציה ולאחר מכן עסקה בנושא גם ועדת שרים. הסכמה כזאת לא נמצאה ולפיכך לא ניתן להגיש הצעת חוק ממשלתית שתכלול שינוי של שיטת הבחירות. לעומת זאת, נראה כי הממשלה, בשל הרכבה הקואליציונית, מילאה תפקיד בעיכוב המהלך לשינוי אחוז החסימה ובביסוס השיטה הקיימת. נוסחיו הראשונים של חוק יסוד: הכנסת יצאו משרד המשפטים, שעליו היה ממונה פנחס רוזן (המפלגה הפרוגרסיבית), הועברו לדיון מקדים בוועדה וכללו שלא במפתיע את עניין היחסיות. חוק הבחירות, שהוגש כהצעת חוק ממשלתית נוכח הדחיפות בהתקרב הבחירות לכנסת השלישית, השתמש אף הוא בשיטה הקיימת כברת מחדל. הממשלה הושפעה מהפוליטיקה הקואליציונית, אשר לפי כלליה מיעוט בממשלה יכול להכריע על חקיקה לטובת הסטטוס-קוו.

נשיא המדינה ומערכת המשפט

אין כל עדויות למעורבות כלשהי של נשיאי המדינה בשנות החמישים בעניין שינוי שיטת הבחירות. באותה העת לא היה מקובל שהנשיא יחרוג במשהו מתפקידו הטקסי. מערכת המשפט אף היא לא הוזמנה בתקופה זו להתערב בפוליטיקה של הרפורמה. הזדמנות להזמין אותה להתערב נוצרה דווקא כשיוזמת משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות תוארה כניסיון לא-חוקי לעקוף את השריון בחוק יסוד: הכנסת. הנורמות המקובלות מנעו התערבות כזאת כבר בשלב המוקדם של הגשת הצעות החוק, וכשנדחתה הצעת החוק ברוב קולות ממילא אבדה העילה לכך.

בן-גוריון

הצגתו של בן-גוריון כשחקן נפרד בפוליטיקה של שינוי שיטת הבחירות בשנות החמישים ולא בתפקידו כראש ממשלה, או כשליח מפלגה, חורגת מהמסגרת שבה נסקרים מוסדות ולא אישים כשחקנים פוטנציאליים. חריגה זו מוצדקת משום שבמהלכיו בנושא זה, כמו גם בנושאים אחרים, הוא תפקד כמנהיג-על ולא דווקא כשלוח של מפלגתו, מפא"י.⁶³ כשנאם

63. עם זאת, תפקודו של בן-גוריון בנושא שינוי שיטת הבחירות מראה כי הוא היה מוגבל בעוצמתו בתוך מפלגתו ובמערכת הפוליטית בכללה. על הערכת מנהיגותו ועוצמתו של בן-גוריון ראו: Medding, *The Founding of Israeli Democracy*; G. Sheffer, 'From Crisis to Change: The Israeli Political Elites and the 1973 War', *Israel Affairs*, 6, 1 (1999), pp. 153-176

בכנסת בזכות שינוי שיטת הבחירות טרחה בן-גוריון להציג את עמדתו בנושא זה כעמדתו של אזרח ולא של ראש ממשלה. מאחר שהשינוי לא היה מקובל על הקואליציה שבראשה עמד, מובן מדוע לא הציג עצמו כמייצג עמדה ממשלתית; ועדיין היה יכול להציג עצמו כשלוח המפלגה. אולם, כאמור, הוא סבר שנושא זה חורג מעניינה של המפלגה. גם בהתנהגותו הוכיח בן-גוריון כי בנושא זה אין הוא מייצג את עמדת מפלגתו, כאשר אין היא תואמת לעמדתו. הוא לא נמנע ממניפולציות שנועדו ללחוץ על מפלגתו לאמץ את עמדתו האישית בנושא שינוי שיטת הבחירות. המחויבות בהסכם הקואליציוני לאימוץ סף חסימה של 10% היתה יוזמה שלו, ומפלגתו נאלצה לאשרר אותה בהסכם הקואליציוני עם הציונים הכלליים.⁶⁴ בן-גוריון לא נרתע מהרעיון להקים מפלגה נוספת לקראת בחירות 1955, 'חזית העם', שתמוודד על מספר נושאים מוגבל, בהם שינוי שיטת הבחירות. גם כשלונה של יוזמה זו לא ריפה את ידיו והוא הוסיף להשתעשע ברעיון לקראת הבחירות לכנסת הרביעית.⁶⁵ כמו כן העלה את הרעיון (שלא אומץ) שמפא"י עצמה – מפלגת שלטון שעסקה בעשרות נושאים – תשועבד ליוזמה לשינוי שיטת הבחירות כשתלך לבחירות, ושינוי השיטה יהיה הסעיף היחיד במצעה. לאחר השגת הרוב המקווה יקוימו בחירות לפי שיטה זו. הוא אף היה מוכן לשבירת המסגרת המפלגתית בכיוון נוסף: פנייה ישירה לעם במשאל-עם על שינוי שיטת הבחירות. גם מההלך שביצע אלמוגי – הגשת הצעת החוק למשאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות, לפני אישורה במרכז – זכה לגיבויו. מהלך זה אפשר לקבל ביתר קלות אשורר בדיעבד למהלך שנגד את עמדתו של בן-גוריון ואת עמדת המפלגה המסורתית בנושא משאל-העם.⁶⁶ עמדתו והתנהגותו של בן-גוריון הכתיבו במידה רבה את עמדתה והתנהגותה של מפא"י בנושא שינוי שיטת הבחירות. השפעת בן-גוריון ניכרה בממשלה הרביעית, שרוב חבריה היו מחויבים להסכם העלאת אחוז החסימה ל-10%. בינואר 1953, כששהה בן-גוריון בחופשה, החליטה הממשלה, לפי המלצת פנחס לבון, שתוקם ועדה קואליציונית – ולא ועדת שרים – להכנת הצעה לשינוי שיטת הבחירות, בנימוק של עומס על השרים.⁶⁷ ביולי 1953 הוקמה בהתאם להצעת בן-גוריון ועדת שרים לבדיקת שינוי השיטה, והשתתפו בה נציגי ארבע

64. עדויות שבן-גוריון הוא שיוזם את העלאת אחוז החסימה ל-10% נרשמו מפי שרת (ישיבת מרכז המפלגה עם סיעתנו בכנסת, תל-אביב, 14.1.1954, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, מרכז), ברנשטיין (דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 26.1.1954), אשכול, ברנשטיין וסרלין (משא-ומתן עם הציונים הכלליים בעניין אחוז החסימה, תל-אביב, 26.8.1954, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות [להלן: מו"מ עם הציונים הכלליים, 26.8.1954].

65. בן-גוריון טרחה לברר עם ויינשל, שסיפר לו על הקמת הוועד לשינוי שיטת הבחירות, אם כוונת 'הוועד הציבורי למען בחירות אישיות' לרוץ לכנסת. כמו כן הציג הערכה ולפיה שינוי שיטת הבחירות אפשרי רק אם תשיג מפא"י רוב, הציונים הכלליים וחרות יתמכו ביוזמה או שתופיע רשימה על-מפלגתית לשינוי שיטת הבחירות שתשנה את השיטה יחד עם מפא"י (יומן בן-גוריון, 6.5.1958, אב"ג).

66. דורון ומאור (חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית, עמ' 86), בהתבסס על עדות ריאיון מפי הלל קוק, כותבים שבן-גוריון אפילו ניסה לגייס את תמיכת בגין 'המוחרם' למהלך שינוי שיטת הבחירות באמצעות העברת מסרים עקיפים.

67. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה הרביעית, 11.1.1953, א"מ.

השותפות הקואליציוניות.⁶⁸ מקרה זה מדגים את הבדלי החשיבות שייחסו בן-גוריון וחבריו ליוזמת השינוי. עד 1954 הוסיף בן-גוריון להתבטא בהזדמנויות שונות בזכות אימוץ השיטה הרובית החד-נציגית, אך רק בשנה זו הצליח להפוך עמדה זו לעמדת מפלגתו. החלטת מפא"י בספטמבר 1954 לתמוך באימוץ שיטה חד-נציגית התקבלה בתגובה ללחציו ולהתניותיו של בן-גוריון בעניין הסכמתו לשוב לראשות המפלגה.⁶⁹ בן-גוריון עצמו העיד כי הופתע ממיעוט המתנגדים ליוזמתו לאימוץ השיטה הרובית החד-נציגית ובמיוחד ציין את שתירתו של זלמן ארן, שידע כי הוא מתנגד ליוזמתו.⁷⁰

רק משנפגע מעמדו של בן-גוריון במפלגה – לאחר התפטרותו מראשות הממשלה ועם התגברות העימות במפלגה בנושא 'הפרשה' – נטשה המפלגה את התמיכה בשינוי שיטת הבחירות. מששבה לתמוך בשינוי, דובר בחלופה שונה מגרסתו הרובית החד-נציגית של בן-גוריון.

בן-גוריון (שלא כמפלגתו) הציג עמדה עקיבה בזכות אימוץ השיטה הרובית החד-נציגית, עד כדי טענה כי אם יימשך המצב הקיים צפויה הפיכה.⁷¹ הוא הציע שיטה זו לבחירת האספה המכוננת ומשך אותה משהתברר כי אין לה תמיכה מספקת. משברים קואליציוניים תכופים ופגיעה בעיקרון שנתפס בעיניו כמרכזי, האחריות המשותפת של הממשלה, הניעו את בן-גוריון להעלות שוב את רעיון שינוי שיטת הבחירות כפתרון לבעיית ריבוי המפלגות.⁷² נושא שינוי שיטת הבחירות נקשר אצל בן-גוריון לא רק למציאות הקואליציונית שנדרש להתמודד עמה כראש ממשלה, אלא גם לשני יסודות מרכזיים בתפיסתו הלאומית והמשטרית. ראשית, האידיאולוגיה הממלכתית שאותה הוביל.⁷³ לפי תפיסה זו, מבנה מוסדות המדינה צריך לאפשר התנתקות מן העקרונות ומדרכי הפעולה של ההתארגנות הטרומי-מדינית

68. שם, 12.7.1953, 19.7.1953.

69. מיכאל בר-זוהר, בן-גוריון, תל-אביב 1977; גיורא גולדברג, 'בן-גוריון ו"הזית העם"', מדינה ממשל ויחסים בינלאומיים, 35 (1991), עמ' 51-66.

70. יומן בן-גוריון, 17.9.1954, אב"ג.

71. ישיבת המרכז, תל-אביב, 27.11.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, מרכז. התפלמסויות של בן-גוריון נגד המפלגות המתנגדות לשינוי שיטת הבחירות ראו: דוד בן-גוריון, חזון ודרך, ה, תל-אביב 1967, עמ' 146-155. ההתבטאות היחידה – מבין עשרות התבטאויות בכנסת, בממשלה, במפלגה ובדיונים פומביים ולא פומביים אחרים – שבה ניתן לאתר אצל בן-גוריון איזושהי נכונות לוותר על רעיון שינוי שיטת הבחירות היתה בדיון עם נציגי מפ"ם ואחדות-העבודה בשנת 1959 בנושא האפשרות של ריצה משותפת בבחירות. בהתייחסו לעצה שנתן לו יגאל אלון (אחדות-העבודה) לוותר על רעיון הבחירות האזוריות כדי להקל את מהלך גיבושו של מערך משותף – שלא תחת איום כפיתו דרך שינוי השיטה – טען בן-גוריון כי קליטת עולים ויישוב הנגב חשובים יותר. ראו: פגישת הח' דוד בן-גוריון עם נציגי שלש מפלגות הפועלים, ירושלים, 6.1.1959, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות [להלן: פגישת בן-גוריון עם נציגי מפלגות הפועלים, 6.1.1959].

72. אברהם אביחי, דוד בן-גוריון מעצב המדינה, ירושלים 1974.

73. נתן נבאי, 'התפיסה הממלכתית של בן-גוריון', קתדרה, 45 (1987), עמ' 169-189; *Medding, The Founding of Israeli Democracy*

לטובת 'הקמתה והתמדתה של אוטוריטה ציבורית לגיטימית של המדינה'.⁷⁴ הוא הציג את שינוי השיטה כמרכיב חיוני בהפיכת אזרחי ישראל לעם באמצעות מיזוג גלויות וחינוך ממלכתי. שנית, מודל המשטר הרצוי בעיניו היה המודל הבריטי.⁷⁵ הוא שאף לעצב משטר כזה במדינת ישראל והתנגד לאימוץ חוקה כתובה וביקורת שיפוטית וניסה לפעול לקבלת עקרון האחריות המשותפת בממשלה ולאימוץ השיטה החד-נציגית.⁷⁶

בן-גוריון הציג את השיטה הקיימת כעוקרת אחריות ממלכתית וכמעודדת את שימור הפיצול הקיים ממילא בין העדות ובתוכן, בין ותיקים לחדשים, ובין בעלי תרבויות שונות. חוסר האחריות התבטא לדעתו הן בהיעדר אופוזיציה אחראית, אשר בשל השיטה אינה רואה עצמה כמי שתוכל להגיע לשלטון ולפיכך אינה מציגה חלופה קונסטרוקטיבית, הן בהתנהגות הכיתתית והסחטנית של המפלגות הקטנות השותפות בקואליציה, האחראיות רק לקהל בוחריהן. הוא טען שהשיטה הקיימת יוצרת פוליטיקה שאינה משקפת את רצון העם אלא מעודדת בירורים פילוסופיים המנותקים מהיומיום. יתר-על-כן, בציבור אין מחלוקת בשאלות מרכזיות, אך ריבוי המפלגות הצריכות להצדיק את קיומן הנפרד מקשה לקדם את הנושאים המוסכמים על הציבור. את שימור הפיצול מניע ריבוי המפלגות, שכדי להצדיק את קיומן העצמאי מחדדות ניגודים ומחלוקות שנתפסו בעיניו כלא-רלוונטיות לפוליטיקה היומיומית. את אופן תפקוד המפלגות, המפְלָג והלא-ממלכתי, הוא זיהה כבעיה מבנית ולא כבעיה אישית.⁷⁷ בן-גוריון אף כלל בביקורתו על השיטה היחסית את היעדר התלות של הנבחר בכוח בשל אי-זיהויו במסגרת הבחירה הרשימתית-ארצית. בשיטה זו גם לא באים לידי ביטוי שינוי בדעת הקהל או עמדות בנושאים חדשים. משום התפקוד הלא-אחראי של המפלגות נפגע כבוד הדמוקרטיה, בייחוד בעיני העולים שצריך להנכס לאמץ אותה.

לעומת שיטת הבחירות הקיימת הציג בן-גוריון את השיטה הרובית החד-נציגית כשיטה אופטימלית לישראל: השיטה תעודד פשרה ותעמעם הבדלים בשל ההתמודדות על הקול הצף במרכז, תוביל להקמת אופוזיציה אחראית וממשלה בעלת יכולת לקבל הכרעות גורליות, ותהיה בה רגישות רבה יותר לדעת הקהל, אם בשל ההשפעה על התוצאות שתהיה למעבר מספר קטן של קולות (הסווינג), אם בשל עמידתו של הנבחר מול קהל בוחרים במחוז.⁷⁸ בעיני מרבית אנשי המפלגות האחרות ומשקיפים נוספים נראתה היוזמה לאימוץ השיטה הרובית החד-נציגית ניסיון שקוף של מפא"י להשתלט על השלטון באופן בלעדי באמצעות הפיכת רוב יחסי בקרב המצביעים לרוב מוחלט של מושבים. משום השליטה של מפא"י

74. פנחס מדינג, 'בן-גוריון כמודל למנהיגות פוליטית דמוקרטית', יהדות זמננו, 5 (1989), עמ' 39.

75. Emanuel Gutmann, 'Israel: Democracy Without a Constitution', in: Vernon Bogdanor (ed.), *Constitutions in Democratic Politics*, Aldershot 1988, pp. 290-308.

76. שלמה אהרונוסון, 'חוקה לישראל - הדגם הבריטי של דוד בן-גוריון', פוליטיקה, 2 (1998), עמ' 9-30.

77. פגישה של מר ד. בן-גוריון עם חוג על-מפלגתי, בית ציוני אמריקה, 15.6.1955, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות.

78. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 8.10.1956, 11.2.1958, 9.12.1958. כמו כן ראו: ישיבת המרכז, רחובות, 16.9.1954, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, מרכז [להלן: ישיבת מרכז מפא"י], 16.9.1954.

בנתח נכבד של הכלכלה ושל השירותים החברתיים דרך מנגנוני ההסתדרות, נראה היה כי מדובר בתוכנית להשתלטות מוחלטת לפרק זמן ארוך.⁷⁹

אולם גם בתוך מפא"י לא היתה התלהבות רבה לשינוי השיטה. הועלו חששות כי שיטה זו תוביל להתגבשות חלופה שלטונית למפא"י מימין, ולכן נראה כי עדיף המצב הקיים, שבו מפא"י היא מפלגה דומיננטית וגדולה היכולה לבחור לה שותפים מתוך תפריט מפלגתי רחב. בן-גוריון הכיר באפשרות זו אך טען שמנקודת מבט ממלכתית יש חיוב בכינון אופוזיציה קונסטרקטיבית. כמו כן העריך כי בתקופה הקריטית, בת שש עד עשר שנים להערכתו, לא יעלו הציונים-הכלליים – שנתפסו כמפלגת האופוזיציה הראשית – לשלטון, מה שיאפשר למפא"י לעצב את העם, את המשטר ואת הממשלה.⁸⁰ עוד טען כי השיטה הבריטית תבסס את אחדות מפלגות הפועלים, שהיה להן רוב קולות מוחלט בשתי מערכות הבחירות הראשונות.⁸¹ אך גם מעבר לנקודת המבט הממלכתית, בן-גוריון ראה בשיטה אמצעי לכפות איחוד של מפלגות מחנה הפועלים. באיחוד שיבוא בעקבות שינוי השיטה צפוי למפא"י (ובמיוחד לו, כעומד בראשה) מעמד בכיר בשל גודלה ובשל עמדתה במרכז המפה הפוליטית. אם נזכור כי למפלגות הפועלים היה ממילא רוב בבחירות לשלוש הכנסות הראשונות – ולכן, כדי לקיים רוב פועלי לא היה צריך לשנות את השיטה – הרי שעניינו של בן-גוריון באיחוד היה כרוך למעשה בהכפפת מפלגות הפועלים למרותו ולא בהשגת הגמוניה פועלית. הגמוניה זו היה אפשר להשיג גם ללא שינוי השיטה אך הוא העדיף קואליציות ללא מפ"ם, או שכלל אותה ואת אחדות העבודה ביחד עם מפלגות נוספות.

שלא כטענתו של נתן ינאי,⁸² בן-גוריון לא הציג עמדה בלתי-מתפשרת בנושא שינוי שיטת הבחירות. אמנם הוא לא היה נלהב לפשרות בנושא זה, אולם היה נכון להן בכורה הנסיבות. התנהגותו מוכיחה כי היה מוכן להתפשר ולתמוך בשינוי שהשפעתו תהיה פחותה מזו של השיטה החד-נציגית, האופטימלית לדעתו, ואפילו לזוים שינוי כזה. הוא עצמו הציג לציונים-הכלליים לקבוע אחוז חסימה של 10% משהבין כי רק שינוי זה יוכל להתקבל על דעתם, ובאותו השלב כפי הנראה בעקיפין גם על דעת מפלגתו.⁸³ בן-גוריון גם היה נכון לאמץ

79. ראו מאמרי פולס בעיתון הארץ: 'כיצד הופכים מיעוט לרוב?', 24.9.1954; 'מפלגה רוצה להתאבד', 14.1.1955; 'משטר הבחירות וחופש האזרח', 13.9.1957; 'לקראת שלטון המיעוט?', 5.12.1958; 'אבא אבן ומשטר הבחירות', 4.9.1959.

80. בתשובה לטענותיהם של מתנגדי השינוי שהמקרה הבריטי מראה כי שינוי השיטה דווקא עשוי להוביל לאיבוד הדומיננטיות הפועלית, אמר בן-גוריון כי אין בארץ – כפי שיש באנגליה בעלת השיטה הרובית – פועלים בעלי מסורת פאודלית של נחיתות שיצביעו לבורגנים, ולפיכך אל למחנה הפועלים לחשוש מן השינוי (ישיבת מרכז מפא"י, 16.9.1954).

81. שם.

82. נתן ינאי, משברים פוליטיים בישראל, ירושלים 1982, עמ' 54-55.

83. באשר לאחוז החסימה טען בן-גוריון בשנת 1959 שמפלגתו שגתה כשלא קידמה יוזמה זו, אך זהו רק פתרון חלקי לבעיות המשטר משום שעדיין יתאפשרו קנוניות של בלוקים טכניים שיתפרקו לאחר הבחירות, ואילו בבחירות אזוריות חברי בלוקים כאלה יעמדו למשפטו הישיר של הבוחר (כנס אקדמיים ברחובות, 27.8.1959).

את הצעת הציונים הכלליים כמצע לדיון בוועדה הפריטטית הבין-מפלגתית בראשית 1955.⁸⁴ אין עדות על עמדתו האישית של בן-גוריון להצעות הציונים הכלליים בשנת 1958, אך נראה כי רוחו שרתה על החלטת הסיעה והמזכירות לתמוך בהצעה המפורטת לשיטה אזורית יחסית, אם יגישו אותה הציונים הכלליים.⁸⁵ בריאיון לעיתון הארץ (2.10.1959) הביע בן-גוריון העדפה לשיטה של רוב פשוט, אך בתגובה לשאלת המראיין הביע נכונות לאמץ שיטת שני סיבובים כחלופה שהיא עדיפה מהמצב הקיים, ואף אָזכר את נכונותו להתפשר על הצעת הציונים הכלליים.

לדעת בוועז שפירא:

בן-גוריון לא נלחם בכל כוחו למען שינוי השיטה, משום שגם בלעדי צעד זה יכול היה לנהל את המדינה כרצונו. הוא גם ידע על הסיכונים שביזמתו. שיטה אזורית מובילה לעיצוב מערכת דו-מפלגתית, ובהכרח היתה גורמת להתלכדות הימין – הציונים הכלליים, חירות והפרוגרסיבים, אולי אף עם הדתיים – ולהתעצמותו בגוש מאיים אחד, של אופוזיציה יחידה.⁸⁶

בניגוד לטענת שפירא, הסקירה שהוצגה לעיל מראה כי בן-גוריון היה שחקן מרכזי בפוליטיקה של הרפורמה בשנות החמישים. הוא יזם וגייס תמיכה לכל יוזמות הרפורמה; בנאומיו הוא שב ועמד על הצורך ברפורמה אלקטורלית, גם מחוץ לדיון בנושא, וקישר צורך זה למגוון בעיות מרכזיות שבפניהן עמד כראש ממשלה, מבעיות של בינוי מדינה ועד לבעיות הביטחון. מאחר שבן-גוריון היה ראש ממשלה ועסוק בנושאים רבים, לעתים דחופים מאוד, קשה לחשוך בו שלא השקיע את המרב במגבלות האלה. ניתוחו של שפירא ונימוקיו מתאימים יותר להבנת עמדותיה והתנהגותה של מפא"י בנושא, כפי שהן יוצגו להלן.

מפלגות

למעט המקרה היוצא מן הכלל של בן-גוריון, שהוצג לעיל, בשנות החמישים היו המפלגות השחקן הדומיננטי בפוליטיקה בכלל ובפוליטיקה של שינוי שיטת הבחירות בפרט.⁸⁷ במפלגות היה הכוח מרוכז בידי אוליגרכיה מפלגתית שהחזיקה בעמדות מפתח במוסדות השלטון ובמוסדות המפלגה. אוליגרכיה זו שלטה בסדר-יום המפלגתי ובתהליכי בחירת המועמדים. כפי שנראה, פעמים רבות לא היתה תמימות דעים במפלגות על שינוי שיטת הבחירות. אולם ברגע שהוכרעה עמדת המפלגה בהחלטת רוב, היתה ההתנהגות אחידה ולפיכך ניתן לראות במפלגות בתקופה זו שחקן אוניטרי.

84. הארץ, 28.12.1954, 30.1.1955; הבקר, 9.1.1955. כמו כן ראו: כינוס מטה הבחירות, 16.12.1954, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות [להלן: כינוס מטה הבחירות, 16.12.1954].

85. פרוטוקול סטינוגרפי של ישיבת מזכירות מפא"י עם סיעתה בכנסת, ירושלים, 9.2.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת.

86. שפירא (לעיל הערה 4), עמ' 19.

87. גולדברג, המפלגות בישראל; גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית; Medding, *The*

מפא"י

כאמור, עמדתה ופעולתה של מפא"י בסוגיית שיטת הבחירות היתה מושפעת מאוד ממעשיו ורצונותיו של בן-גוריון. במפלגה היו תומכים בשיטה הרובית וזו לא היתה נחלתו הבלעדית. אולם עם בן-גוריון, זו היתה עמדה עקרונית של המפלגה שנעשו מאמצים ליישמה; בלעדיו, זה היה מטבע קואליציוני עובר לסוחר ואפילו עניין לא רצוי למפלגה בנסיבות מסוימות.⁸⁸ גם אם בן-גוריון עצמו לא פעל רבות ליישום סעיף העלאת אחוז החסימה, בגלל לחצים קואליציוניים, רק לאחר פרישתו לשדה-בוקר בסוף 1953 התמוססה יוזמה זו. אולם בה בעת שיוזמת העלאת אחוז החסימה הלכה ונשחקה הצליח בן-גוריון להוביל את המפלגה לאימוץ עמדה רשמית בזכות הרפורמה בשיטת הבחירות שבה רצה באמת: אימוץ של שיטה רובית חד-נציגית ברוב פשוט. המפלגה החזיקה בעמדה זו ואף ניסתה לקדמה כשעמד בן-גוריון בראשה, ונטשה אותה רק לאחר המשבר הקשה בהנהגתה בשנת 1964.

התגובות בדיון הוועדה המדינית של מפא"י להסכמה עם הציונים-הכלליים להעלות את אחוז החסימה ל-10% היו מגוונות.⁸⁹ בהחלטות שנתקבלו כבר ניכר רישומה של הפוליטיקה הקואליציונית, משהוחלט כי במקביל לאישור ההסכם תפעל מפא"י להשיג הסכמה כללית עם הפרוגרסיבים והדתיים לשינוי השיטה בדרך שתקטין פיצול. בוועדה המדינית הוחלט על מדיניות דואלית, שהתבטאה בהבדל בין ההסכם עם הציונים-הכלליים שבו נקבע במפורש אימוץ סף חסימה בן 10% לבין קווי היסוד של הממשלה שבהם דובר על שינוי השיטה בדרך שתקטין פיצול. בישיבת המרכז עם הסיעה בכנסת אושר ההסכם הקואליציוני עם הציונים-הכלליים, ובכללו ההסכמה להעלאת אחוז החסימה ל-10%. בישיבה הובעו דעות מגוונות על העלאת אחוז החסימה ל-10%. היו שגרסו כי יוזמה זו היא צעד בכיוון הנכון של הורדת היחסיות. אך היו מי שטענו – גם בין תומכי אימוץ שיטת הבחירות הרובית החד-נציגית – כי השיטה הקיימת עדיפה למפא"י מיוזמה זו. לדעתם, היוזמה תפגע במפא"י כי תאלץ את שאר הכוחות להתלכד או תמנע את פיצולם, ואילו מפא"י דווקא עלולה להתפצל ופלגיה יוכלו לשרוד. כמו כן היה חשש מפגיעה בבעלי-ברית נוחים, כמו המפלגה הפרוגרסיבית, ומליכוד המחנה האזרחי אל מול הפיצול המתמשך במחנה הפועלים. אין לראות באישור ההסכם הבין-מפלגתי – ברוב של שבעים ושניים תומכים מול שלושים ושישה מתנגדים – משום החלטה התומכת ישירות בשינוי השיטה.⁹⁰ בשלב זה הצליח בן-גוריון ליצור מחויבות של מפלגתו לשינוי השיטה רק באמצעות הכנסתה להסכם הקואליציוני רב-הסעיפים שהובא לפני המרכז.

88. בראלי (מתנועה למנגנון) מייחס תמיכה באימוץ שיטות בחירה רוביות לצעירי המפלגה עוד לפני בן-גוריון. ואמנם ניתן לאתר התבטאויות בכנסת ומאמרים של אנשי מפא"י בזכות השיטה הרובית עוד לפני שזו הפכה לעמדת המפלגה. ראו למשל: א' נעמן, 'שינוי שיטת הבחירות', הפועל הצעיר, כב, 24 (1951.2.27), עמ' 8; אברהם עופר, 'בחירות אזוריות במדינה', אשמרת, 11 (1950.3.16), עמ' 7-6.

89. ישיבת הוועדה המדינית, ירושלים, 10.12.1952, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית.

90. ישיבת המרכז עם סיעתנו בכנסת, תל-אביב, 15.12.52, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, מרכז.

במצע מפא"י לכנסת השלישית הופיעה לראשונה התייחסות לנושא שיטת הבחירות. נקבע בו כי השיטה היחסית אחראית לקשר הרופף בין הבוחר לנבחר ולשליטה המפלגתית בבחירת המועמדים, מעודדת בדלנות ומסייעת לפיצול, פוגעת ביציבות הממשל ומחלישה אותו כלפי פנים וחוץ, ומטפחת אופוזיציה לא אחראית. לעומת זאת, השיטה האזורית האנגלית הוצגה כשיטה המטפחת את זיקת הנבחר לבוחר ויוצרת ממשל ואופוזיציה אחראיים. נימוקים אלו היו תקציר טיעוניו של בן-גוריון בנושא.

אף-על-פי שבמוסדות המפלגה השונים נתקבלו עמדות בן-גוריון בעניין שינוי שיטת הבחירות ברוב גדול, דבר זה לא שיקף את התפלגות הדעות והעמדות בתוכה. בקרב מנהיגות המפלגה ובמנגנון ובהתארגנות הקשורה אליהם, 'הגוש', היתה התנגדות למהלך זה.⁹¹ התמיכה בשיטה האזורית-רובית אומצה בניגוד לדעת היחידה הדורית של בני העלייה השלישית והרביעית, ובראשם זלמן ארן.⁹² לפי ניתוחו הדורי של יוסי ביילין: 'אנשי המנגנון, ובראשם קבוצת העלייה השלישית והרביעית, התנגדו לבחירות אזוריות בכל תוקף, אם משום ששיטה שכזו מחלישה באורח טבעי את המרכז ואת המנגנון המרכזי ואם משום שאנשיהם לא היו בנויים, בחלקם הגדול, להתמודדות בשיטה כזו'.⁹³ בריכטה מסביר את התנגדות המנגנון בחשש לאבד שליטה על בחירת המועמדים. הוא טוען כי גם תנועות הקיבוצים והמושבים התנגדו לשינוי שיטת הבחירות בשל החשש שבשיטה מחוזית יאבדו את בסיס כוחם הכלל-ארצי.⁹⁴

מיומנו האישי של משה שרת ניתן ללמוד על הפער בין עוצמת אמונתו של בן-גוריון בצורך בשינוי שיטת הבחירות, לבין חבריו לצמרת, שדעתם היתה פרגמטית יותר ומותנה יותר בנסיבות השעה. שרת, שתמך באימוץ השיטה הרובית, פקפק באפשרות שינוי השיטה וזיהה בהתבטאויותיו ובמהלכיו של בן-גוריון בסוף 1954 ובראשית 1955 – החודשים שהתמיכה בשיטה הפכה מנחלתו של בן-גוריון לנחלת המפלגה כולה – יסודות לא-רציונליים, שכינה אותם משיחיים. שרת אף תיאר את דבקתו של בן-גוריון בשינוי שיטת הבחירות כקנאות פנטית, ואת אמונתו ביכולתו לשנות את שיטת הבחירות ראה כרציונליזציה של החלטתו לשוב לפוליטיקה.⁹⁵ על ההצבעה לאימוץ השיטה הרובית החד-נציגית כעמדה רשמית של מפא"י העיד יוסף אלמוגי וקבע: 'לי לא היה ספק, כי אנשי צמרת המפלגה – ביניהם ארן,

91. על 'הגוש', היווצרותו, הרכבו ופעילותו ראו: פיטר י' מדינג, 'מפא"י – ההנהגה הלאומית והמנגנון המפלגתי', בתוך: משה ליסק ועמנואל גוטמן (עורכים), המערכת הפוליטית הישראלית, תל-אביב 1979, עמ' 285-326. על עמדת מנהיגי 'הגוש' בנושא שינוי שיטת הבחירות ראו: שרגא נצר, רשימות מפנקסי, תל-אביב 1980.

92. יוסי ביילין, בנים בצל אבותם, רמת-גן 1984.

93. יוסי ביילין, 'חיכוכים בין-דוריים בשלוש מפלגות בישראל', עבודת דוקטור, אוניברסיטת תל-אביב, תל-אביב 1980, עמ' 54. ניתוח דומה של עמדות המנגנון והסיבות שעמדו בבסיסו ראו: מ"א בראלי, 'בחירות אזוריות', הפועל הצעיר, כט, 40 (18.6.1957), עמ' 11; ינאי (לעיל הערה 73).

94. Brichta (above note 4)

95. משה שרת, יומן אישי, תל-אביב 1978, כרך ג, עמ' 631-632, כרך ד, עמ' 951-952, 1055.

ספיר ואחרים – לא הצביעו נגד ההצעה מסיבות טאקטיות בלבד: הם לא האמינו כי יושג רוב בכנסת למען עניין, שנחשב בעיניהם כ'התאבדות ציבורית'.⁹⁶ גם בעקבות המשבר במפא"י בשנת 1964 נחשף הפער בין דבקותו של בן-גוריון בשינוי השיטה לבין עמדתם הפשרנית והפרוגמטית של חבריו-יריביו לצמרת המפלגה, שהיו נכונים לוותר עליה או לסחור בה תמורת ההסכם עם אחדות-העבודה.⁹⁷

בעלי-בריתו של בן-גוריון בשינוי שיטת הבחירות היו הצעירים.⁹⁸ לדעת מאיר בראלי, עיקר המחלוקת במפלגה התרחשה בין צעירי מפא"י, שהקדימו את בן-גוריון בתביעה לשינוי שיטת הבחירות והם שעוררו את הנושא, לבין המנגנון שהתנגד לו חריפות מחשש שיאבד שליטה.⁹⁹ הצעירים הדגישו יותר את הקשר בין הבוחר לנבחר, ואילו בן-גוריון, שאמנם השתמש בנימוק זה, הדגיש את כינונו של שלטון לא-קואליציוני. הצעירים אף עלו על בן-גוריון בגישתם הרפורמיסטית, כשהעלו תביעות לקידום רעיון שינוי שיטת הבחירות דרך אימוץ שיטה אזורית לבחירת מועמדי המפלגה לכנסת.¹⁰⁰ נוסף על התומכים בגרסת הרפורמה של בן-גוריון והמתנגדים לה, היו במפא"י גם מי שאחזו בגרסאות שינוי שונות, כגון כינון שיטות אזוריות-יחסיות שגרס בר-רב-האי, ואף גרסאות נוספות, חלקן שונות ומשובות.¹⁰¹ עמדת מפא"י בנושא שינוי שיטת הבחירות, כמו גם גבולות הפשרה בנושא זה, נגזרו ממהלכיו ומעמדותיו של בן-גוריון. בתחילה זה התבטא באופן עקיף, דרך ההסכם עם הציונים-הכלליים על העלאת אחוז החסימה ל-10%, הסכם שהתמוסס לאחר פרישתו הזמנית של בן-גוריון. אחר-כך הוכתבה העמדה באופן ישיר, כעמדה מפלגתית. עם כל עוצמתו של בן-גוריון, ההתנייחות עם עמדתו בנושא עדיין לא הבטיחה פעילות קדחתנית דיה להעברת הרפורמה. גם היותו ראש ממשלה, שהוטרד באלף ואחד נושאים נוספים, לא הקלה בארגון מהלך מוצלח לשינוי השיטה. בעלי-הברית היחידים לדבקותו של בן-גוריון ברפורמה, הצעירים, היו באותה העת גורם חלש יחסית במפלגה.

הציונים-הכלליים

הציונים-הכלליים אמנם תמכו בשינוי שיטת הבחירות והציעו גרסאות משלהם בנושא זה, אולם לא היה לו אצלם אותו המקום שהיה לו אצל מפא"י בראשות בן-גוריון, והדבר התבטא בהצגת עמדות המפלגה ובהתנהגותה. נושא שינוי שיטת הבחירות, שלמענו פעלו, אינו מופיע במסמכים מפלגתיים רבים, כדוגמת מצעים לבחירות והחלטות ועידה, שהיינו מצפים

96. יוסף אלמוגי, בעובי הקורה, ירושלים 1980, עמ' 146.

97. ינאי, קרע בצמרת.

98. שם; ביילין, בנים בצל אבותם.

99. בראלי, מתנועה למנגנון.

100. אברהם עופר, 'משמעותן של בחירות אזוריות כלפי פנים', הפועל הצעיר, כו, 22 (22.2.1955), עמ' 8-7.

101. אורי רענן, 'לתיקון חוקת הבחירות לכנסת', מולד, יב, 71 (1954), עמ' 201-206; הנ"ל, 'עוד לשינוי שיטת הבחירות', מולד, יב, 77-78 (1954), עמ' 454-460.

כי יאוזכר בהם.¹⁰² אף לא ברור אם הרעיון לאימוץ השיטה האזורית ייחסית עם מאגר ארצי, שלכאורה נתפר סביב האינטרסים של הציונים הכלליים, מקורו במפלגה זו או מחוץ לה. מרכיבים מרכזיים בנוסחאות שיטת הבחירות שהציעו הציונים הכלליים – מחוזות תלת-נציגיים, בחירת רוב הנציגים במחוז ומיעוטם מרשימה ארצית, קביעת סף חסימה להשתתפות בחלוקה הארצית לפי ההישגים במחוז ועצם השימוש במאגר ארצי מפצה – מקורם בשיטה שהגיש פנחס לבון לדיון בוועדת השרים המשותפת שפעלה בשנת 1953.¹⁰³ לבון אף הציג את השיטה הזאת כהצעתו שלו לפני סיעת מפא"י.¹⁰⁴

ניתן לזהות קו מנחה בהצעות הציונים הכלליים לשינוי שיטת הבחירות. מדובר ביוזמות לאימוץ שיטה בעלת רמת יחסיות נמוכה שאמורה לאפשר להם לתפוס מעמד של מפלגת אופוזיציה ראשית. הצעת השינוי הוצגה כבאה ממפלגה הרואה עצמה כמפלגת שלטון פוטנציאלית.¹⁰⁵ לפי יחסי הכוחות של בחירות 1951, הורדת רמת היחסיות בבחירות היתה עשויה להפוך את הציונים הכלליים למפלגת ימין יחידה ולחלופה הימנית לשלטון מפא"י. אבל בבחירות 1955 ירד ייצוגם של הציונים הכלליים והם הפכו למפלגה שלישית בגודלה במערכת ושנייה בגודלה בימין, אחרי חרות. גם אם התלהבות הציונים הכלליים מהיוזמות לשינוי השיטה פחתו, הם לא נטשו את עמדתם בזכות שינוי השיטה. מבחינה של מבנה מערכת המפלגות, ניתן להעריך כי בשל עמדתה המרכזית ברצף האידאולוגי ביחס לחרות העריכה המפלגה כי במערכת שיש בה לחצים צנטריפטיים היא תוכל להחזיר לעצמה את מעמד הבכורה בימין. כמו כן היה היגיון פוליטי שהציונים הכלליים יצדדו באימוץ אזורים,

102. כאשר הופיע המושג של שינוי המשטר במצע הציונים הכלליים לבחירות לכנסת השנייה ובפרסומים אחרים, הוא פורש בהם כשינוי של המשטר הכלכלי של המשק המדינתי וההסתדרותי ולא של המשטר הפוליטי. ראו: הסתדרות הציונים הכלליים בישראל – מפלגת המרכז, ספר הוועידה: דו"ח מרכז המפלגה לוועידה הארצית, רמת-גן 1952.3.4-2. עמדה מפורשת בנושא שינוי שיטת הבחירות הופיעה בהחלטת הוועידה העשרים של המפלגה שהתקיימה ביוני 1954. לא נקבעה שם שיטה ספציפית אלא אימוץ סף חסימה או אמצעי אחר למניעת ריבוי מפלגות. לריבוי המפלגות יוחסה השפעה מפצלת, שיבוש הדמוקרטיה ועיכוב הקמת ממשל יציב ויעיל. צמצום מספר המפלגות, כך נטען, יבטיח משטר מפלגות בריא ויציבות שלטונית. ראו: הסתדרות הציונים הכלליים בישראל – מפלגת המרכז, ספר הוועידה: דו"ח מרכז המפלגה לוועידה הארצית הכ"א, תל-אביב 1957.6.25-27. במצע הציונים הכלליים לבחירות לכנסת השלישית לא היתה התייחסות לשיטת הבחירות, אף-על-פי שכבר נעשו פעולות מטעם המפלגה לקידום שינוי השיטה. גם בהחלטות הוועידה העשרים ואחת של המפלגה בשנת 1957 שוב לא נמצאת החלטה בנושא שינוי שיטת הבחירות. ראו: הסתדרות הציונים הכלליים – מפלגת המרכז, ספר הוועידה: דו"ח מרכז המפלגה לוועידה הארצית הכ"ב, תל-אביב 1960.6.21-23.

103. ההצעה גרסה אימוץ שיטה אזורית ייחסית ולפיה 90 חברי כנסת ייבחרו במחוזות של 3 נציגים ויתקיים מאגר ארצי מפצה של 30 מושבים ומתוכו יזכו במושבים רק אלה שזכו קודם ב-5 נציגים במחוזות (הארץ, 1953.4.8).

104. פרוטוקול ישיבת הסיעה, ירושלים, 10.8.1953, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת.

105. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

משום שהתמיכה שזכו לה בשנות החמישים במישור המקומי עלתה על זו שזכו לה בבחירות הכלליות.¹⁰⁶

מגוון ההצעות והיוזמות שהעלו הציונים הכלליים מעיד על היעדר הסכמה פנימית. לפחות חמש הצעות שונות הוצגו או נתמכו בידי נציגי הציונים הכלליים בכנסת. בראשית הדרך, ההצעה להעלות את אחוז החסימה ל-10%; לאחר מכן הועלו רעיונות להוריד את מספר חברי הכנסת לשבעים ואחד, החלטה שהיתה מעלה את סף החסימה האפקטיבי, עם או בלי שינוי של השיטה.¹⁰⁷ לפחות שלוש נוסחאות הציעו הציונים הכלליים לשיטה אזורית יחסית עם מאגר ארצי. (א) ההצעה ששימשה מצע לדיון הוועדה הפריטטית בשנת 1955, נתפרה סביב כנסת בת שבעים ואחד חברים והיתה צפויה להיות היחסית פחות מכולן בתוצאותיה, כשלמאגר הארצי הוקצו רק כשישית מן המושבים; (ב) ההצעה שהוגשה לבסוף כהסתייגות לחוק יסוד: הכנסת (לאחר שני תיקונים) בשנת 1958 גרסה שיטה אזורית יחסית עם מאגר ארצי בצורה כללית מאוד; (ג) ההצעה שהוגשה להכרעה בהצעת החוק על משאל העם בנושא שינוי שיטת הבחירות הציגה שיטה שבה כלל המאגר הארצי כבר כרבע ממספר המושבים.

כמו ביתר המפלגות (למעט מפא"י), רוב חברי מפלגת הציונים הכלליים התנגדו ליוזמת מפא"י לאימוץ שיטה רובית חד-נציגית מחשש להשתלטותה הטוטלית על השלטון דרך השגת רוב מיוצר (הפיכת רוב קולות יחסי לרוב מוחלט של מושבים בכנסת) בבחירות לכנסת וביסוסו והעמקתו דרך השימוש במנגנונים הכלכליים שעמדו לרשותה.¹⁰⁸ את ההצעה לאימוץ שיטה אזורית יחסית עם מאגר ארצי הציגו פעילים בנושא שינוי השיטה כדוגמת שניאור זלמן אברמוב ויוסף סרלין. כחלק מתפיסת תיקון בשלבים לעבר רוביות.¹⁰⁹ בשנת 1955 טען סרלין כי יש להקדים את שחרור האזרח מכבלי המפלגות וההסתדרות, אחרת תוביל שיטה רובית לממשלה של מפלגה אחת, מפא"י, ללא אפשרות לחילופי שלטון. רק לאחר פיתוח החלופה או פתרון בעיית ריכוזו של הכוח הכלכלי תהיה ישראל בשלה לאימוץ שיטה רובית. נקיטת שיטות ביניים נועדה, לפי גישה זו, לאפשר פיתוח חלופה למפא"י, מה

106. אשר אריאן ושבח וייס, 'פיצול ההצבעה בישראל', מגמות, טז, 1 (1968), עמ' 75-84.

107. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 14.11.1956, 12.6.1957.

108. היה גם מיעוט בקרב הציונים הכלליים שתמך במעבר לשיטה רובית. לפי תפיסת מיעוט זה, מעבר לשיטה רובית אינו משנה בהרבה לגבי מפא"י, אשר גם בשיטה הקיימת היא דומיננטית, ומעבר זה כשהוא לעצמו עשוי לחולל שינוי במפלגות ופעילות הציבורית באופן שישנה גם את מבנה המשק והכלכלה. ראו: ק' הילב, 'שיטת הבחירות ומבנה המפלגות', הבקר, 4.2.1955, עמ' 3.

109. ראו: שיטת הבחירות בישראל – הדרך לתיקונה, חוברת א, בית הלל, תל-אביב 1953 [להלן: בית הלל, 1953]. ב-1951 פרסם אברמוב מאמר 'מפלגת אלטרנטיבה – כיצד?' (בטרם, 1) שעסק בדרכי הפיכת הציונים הכלליים למפלגת חלופה שלטונית למפא"י. במאמר זה טען בזכות אימוץ שיטה חד-נציגית, וההבדל היחיד בין הצעתו להצעת בן-גוריון היה המלצה לבדוק אם לא כדאי לאמץ שיטה של רוב מוחלט עם שני סיבובים. המאמר שב ונדפס בתוך: שניאור זלמן אברמוב, על מפלגה שנעלמה ועל ליברליזם, תל-אביב 1995, עמ' 124-130. כמו כן ראו דברי יוסף סרלין ב: הבקר, 3.2.1958; דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

שלא מתאפשר בשיטה הקיימת. את ההתנגדות לשיטה הקיימת נימק סרלין בכך ששיטת הבחירות הקיימת בישראל מספקת יציבות יתרה ומונעת אפשרות הוגנת לחילופי השלטון. השיטה נתפסה כפועלת לטובת מפא"י, אשר בשל גודלה ועמדתה היא שולטת באמצעות רוב בממשלה.¹¹⁰

בציונים הכלליים גם היו מי שפקפקו בתבונה שבשינוי השיטה – גם לפי הגרסה האזורית-יחסית – מחשש שגם בה תשיג מפא"י רוב מושבים שיאפשר לה להבטיח את שלטונה למשך שנים רבות דרך שימוש במנגנוניה הכלכליים והחברתיים. יוסף ספיר הציג בכנסת עמדה אישית שלפיה יש להקדים לשינוי שיטת הבחירות שינוי של הבסיס – שינוי המצב שבו שולטות ההסתדרות ומפלגותיה בנושאי עבודה, שיכון, בריאות והתיישבות, ולכן קיומה של תלות כלכלית של בוחרים במפלגות.¹¹¹ ש"ז אברמוב טען, ערב כינוס הוועדה הפריטטית הבין-מפלגתית, כי יש להתנות את ההתקדמות בנושא שינוי שיטת הבחירות בקידום תיקונים חוקתיים שיפקיעו מההסתדרות את שליטתה בחיי אזרחים רבים. רק כך פתרון בעיית יציבות השלטון על-ידי שינוי שיטת הבחירות ילווה ביסוד דמוקרטי חשוב לא פחות: סיכוי ראלי להחלפת השלטון.¹¹²

היוזמה לאימוץ סף חסימה של 10% זוהתה בעיקר עם הציונים הכלליים, אף-על-פי שמקורה היה ברעיון שהעלה בן-גוריון במגעי הגישוש שקדמו להקמת הקואליציה שלהם עם מפא"י. בוויחוי זה יש משום צדק היסטורי, מפני שבסופו של דבר הציונים הכלליים הם שלחמו לקידום היוזמה הזאת ומה שנותר ממנה בזמן הממשלה החמישית בראשות שרת. עניינם של הציונים הכלליים באחוז החסימה – גם לאחר שהורד ל-4% ואף ל-2% – נבע גם מן הרצון להבטיח שפלגים במפלגה לא יאיימו בפרישה ובכך יגדילו את כוח המיקוח שלהם או יפרשו ויפגעו במפלגה כולה.¹¹³ לעומת זאת, כלפי שלוש היוזמות האחרות לשינוי השיטה שאנו עוסקים בהן, התנהגות הציונים הכלליים היתה תגובתית – אל מול יוזמות מפא"י לאימוץ שיטה חד-נציגית הם העמידו יוזמות משלהם לאימוץ שיטה אזורית-יחסית עם מאגר ארצי.

הצעת הציונים הכלליים, ששימשה בסיס לדיוני הוועדה הפריטטית בראשית 1955, העלתה את השאלה האם הם התכוונו באמת ובתמים לשינוי או שרק רצו שלא לפגור אחרי מפא"י בנושא. לדעת פולס,¹¹⁴ הצעתם בתנאי 1955 משמעותה היתה התאבדות והם נגררו שלא מרצונם לעניין, נפלו למלכודת. יוזמת הציונים הכלליים נועדה להפגין תדמית רפורמטרית ולנסות לנטרל אהדה שמפא"י היתה עשויה לזכות לה עם העלאתה של יוזמה זו. מאחר שמפא"י קיבלה את הצעת הציונים הכלליים כמצע לדיון, והדיון כשל בשל מחלוקת בין

110. יוסף סרלין, 'המשטר הדמוקרטי ושיטת הבחירות', הבקר, 21.1.1955, עמ' 3.

111. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.10.1956.

112. ש"ז אברמוב, 'שינוי – לא רק בשיטת הבחירות', הבקר, 28.1.1955, עמ' 3.

113. Brichta (above note 4).

114. פולס, 'מפלגה רוצה להתאבד', הארץ, 14.1.1955.

שתי המפלגות על דרך חלוקת המחוזות, נראה שפרשנותו של פולס היתה במקומה. היוזמה נפלה בגלל תביעתם הלא-סבירה של הציונים-הכלליים שחלוקת המחוזות תיקבע בידי שתי המפלגות מראש ולא, כהצעת מפא"י, בידי גורם חיצוני ועצמאי, שהוא ועדה ובה שלושה שופטי בית-המשפט העליון.

בכנסת השנייה יכלו הציונים-הכלליים לראות ביוזמות לשינוי שיטת הבחירות מקפצה למעמד של מפלגה שנייה, ואילו בכנסת השלישית, עם הירידה בכוחם, ירדה המוטיבציה שלהם לשינוי, ועמדותיהם ופעולותיהם בנושא זה היו תגובה ליוזמות שיזמה מפא"י: משהציעה מפא"י הסתייגות כללית כלפי שיטת הבחירות בחוק יסוד: הכנסת – מחיקת יחסיות והחלפתה ברוביות – הציעו הציונים-הכלליים הסתייגות כללית של הוספת אזוריות. משהחליפה מפא"י את נוסח הסתייגותה הקצר בוועדה בהסתייגות שכללה פירוש של נוהלי השיטה החד-נציגית, עמד נציג הציונים-הכלליים להחליף את הסתייגות סיעתו בהצעה פרטנית גם כן, ונמנע מכך רק ברגע האחרון. לקראת סוף 1958, לאחר שהעלה אלמוגי את הצעתו לקביעת שיטת הבחירות במשאל-עם, העמידו הציונים-הכלליים הצעה משלהם בנושא.¹¹⁵

'המזרחי', הפועל-המזרחי/המפלגה הדתית-לאומית (המפד"ל)

'המזרחי' והפועל-המזרחי הביעו התנגדות ליוזמה להעלאת אחוז החסימה ל-10%, אך לא הפעילו לחצים בנושא זה כמו השותפים הקטנים האחרים בקואליציה – הפרוגרסיבים. אצל משה חיים שפירא, יושב-ראש הפועל-המזרחי, ניתן לזהות גישה פרגמטית ואולי אף אוהדת כלפי רעיון העלאת אחוז החסימה.¹¹⁶ נראה כי הוא העריך ששינוי זה יוביל לבנייה מחדש של החזית המשותפת לכלל המפלגות הדתיות, שהתמודדה בבחירות לכנסת הראשונה. לפועל-המזרחי, שהתמודדה בנפרד בבחירות לכנסת השנייה וזכתה במחצית המושבים שניתנו למפלגות הדתיות, היה צפוי מעמד מרכזי בחזית כזאת, ולשפירא עצמו – מנהיגות של גוש כזה. אולם בהעלאת אחוז החסימה היה טמון איום לפלגים השונים בציונות הדתית, שחששו מאיבוד כוח המיקוח הפנימי בהיעדר אפשרות לאיים בפרישה. סיעות בתוך הפועל-המזרחי,

115. בדיון בכנסת בהצעות משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות הגיב חבר הכנסת שמחה בבה (הציונים-הכלליים) לטענה שהעלה באותו הדיון מנחם בגין, יו"ר חרות, כי מפלגת הציונים-הכלליים נגררת אחרי מפא"י בהצעותיה לשינוי שיטת הבחירות. הוא ניסה להפריך את הטענה באומרו כי כבר בתקופת היישוב דרשה מפלגתו את שינוי שיטת הבחירות לוועד הלאומי ולעיריות. כמו כן טען שכשלוש שינוי השיטה בתקופת הקואליציה של מפא"י והציונים-הכלליים (1953-1955) נבע מחוסר רצון של מפא"י בשינוי (דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.12.1958). כפי שראינו, הכרונולוגיה של הצגת ההצעות מעידה על תגובתיות להצעות מפא"י ולא על נקיטת יוזמה עצמאית. לפיכך טיעוניו של בבה אינם משכנעים, לפחות באשר להתנהגות מפלגתו בכנסת השלישית.

116. ראו: דברי פנחס לבון, פרוטוקול ישיבת הסיעה, ירושלים, 10.8.1953, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת; דברי גולדה מאיר בישיבת הוועדה המדינית עם סיעתנו בכנסת, תל-אביב, 21.8.1954, שם, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית.

כמו 'למפנה' של יוסף בורג, התנגדו ליוזמה זו, והעמדה שהציגו אנשי הפועל-המזרחי כלפי יוזמת אחוז החסימה היתה של התנגדות מתונה.¹¹⁷ במצע המפד"ל לבחירות לכנסת השלישית הובעה תמיכה מפורשת בשיטה היחסית ובמשטר קואליציוני כתואם וחינוי למדינה שחרתה על דגלה מיוזג גלויות. הרוביות, לעומת זאת, תוארה כשיטה שנועדה לממש את שאיפתו של מיעוט לזכות ברוב מושבים מוחלט. זו היתה תגובה לאימוץ עמדת בן-גוריון במרכז מפא"י ולמגעים עם הציונים הכלליים בנושא. גרסאות השינוי שנדונו נתפסו כמסכנות את עצם קיומו העצמאי של גוש דתי. זרה ורהפטיג – שתפקד כ'מוח' החוקתי של הציונות הדתית-לאומית ושימש נציגה בוועדת חוקה, חוק ומשפט בכל הכנסות שכיהן בהן – הציב בדיון בחוק יסוד: הכנסת בקריאה שנייה עמדה נחרצת נגד שינוי השיטה. הוא השווה אותה לשלילת זכות ההצבעה או להענקת קול כפול לבוחרים מסוימים.¹¹⁸ בנאומו לא הוזכרו רעיונות לשינויים לכיוון של שיטה אזורית-יחסית, אשר הופיעו כעשור לפני כן בהתייחסויותיו לשיטת הבחירות.¹¹⁹ השינוי בדרך הצגת העמדות של ורהפטיג מדגים את חשיבותה של התגובות בדינמיקה של הפוליטיקה של הרפורמה בשנות החמישים, קרי, את המורא שהטילו יוזמות בן-גוריון על המפלגות הקטנות.

המפלגות החרדיות: החזית התורתית/אגודת-ישראל ופועלי-אגודת-ישראל
אגודת-ישראל (אגו"י) ופועלי-אגודת-ישראל (פאג"י) – מפלגות קטנות ומרובות פלגים – התנגדו נחרצות לכל שינוי, קל או מהותי, בשיטת הבחירות. בטיעוניהם נגד השינוי הן הדגישו את החלוקה הצודקת שבשיטה היחסית ולכך הוסיפו את החשיבות של ייצוג הדת והכללת מייצגיה בפוליטיקה.¹²⁰ משום קוטנן ומיקומן הקיצוני של מפלגות אלו בנושאי דת ומדינה, ניתן להבין את עמדותיהן הנחרצות והתנהגותן העקיבה נגד כל שינוי, אפילו קל, בשיטת הבחירות.

מפלגות השמאל הציוני: מפלגת הפועלים המאוחדת (מפ"ם) ואחדות-העבודה
מפלגות השמאל הציוני – מפ"ם ואחדות-העבודה – הפגינו התנגדות עקיבה, חזקה ופעילה ליוזמות לשינוי שיטת הבחירות. ניתן להבין עמדה והתנהגות זו לנוכח קוטנן ביחס למפא"י ומיקומן קרוב לקצה הרצף האידאולוגי. מנקודת מבט זו, עניינן בשינוי השיטה היה עוד קטן מזה של מפלגות הימין, שהרי בהיותן חברות במחנה הפועלים, עם מפא"י, לא היה להן

117. רות בונדי (פליקס: פנחס רוזן וזמנו) טוענת כי הדתיים הסכימו להעלאת אחוז החסימה בתקווה שתיווצר חזית דתית מאוחדת. לפי המקורות שבידינו, התנגדותם ליוזמה לא היתה חזקה כמו זו של הפרוגרסיבים, אך הם לא הביעו אהדה ליוזמה זו, בהתבטאויותיהם בכנסת ובפגישתם עם בן-גוריון בענייני הקמת הקואליציה. ראו: פגישת בין נציגי מפא"י והפועל-המזרחי, משרד ראש הממשלה, 15.12.1952, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, פגישות וכינוסים שונים.

118. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

119. ורהפטיג, 'בעיות של תקנות הבחירות'.

120. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958, 9.12.1958.

סיכוי לצמוח עצמאית כחלופה שלטונית ממשית. מכל מקום, עמדה זו, כמו מגוון עמדותיהן של מפלגות אלו בנושאים אחרים, נקשרה גם לאידאולוגיה הסוציאליסטית אשר בשמה פעלו.

התפיסה של מפ"ם, כפי שעולה מהתייחסותה לרעיונות שונים לשינוי במבנה המשטר, גרסה אימוץ ממשל של אספה – המנוגד למודל הבריטי שבן-גוריון ניסה לקדמו – שהיתה בו חשיבות רבה ליחסיות הבחירות. כבר במצע לבחירות לאספה המכוננת, עוד לפני שנושא שיטת הבחירות היה נתון לוויכוח ממשי, הצהירה מפ"ם על תמיכתה בשיטה היחסית-ארצית שאכן אומצה לבחירת האספה המכוננת. מפ"ם דחתה את כל הטיעונים הענייניים שהציגה מפא"י בזכות שינוי שיטת הבחירות וגרסה כי המניע האמיתי של מפא"י הוא רצונה להפוך מיעוט בקרב הבוחרים לרוב בכנסת.¹²¹ במצע מפ"ם לקראת הבחירות לכנסת השלישית אף תוארה יוזמת שינוי שיטת הבחירות כנסיון הפיכה מצד מפא"י. בטיעוניה של מפ"ם נגד שינוי שיטת הבחירות היו גם הטיעונים השגרתיים בוויכוח זה – עיוותים צפויים בייצוג, בוסיוס ושחיתות ברמת המחוז וכו' – אך מה שייחד את טיעוניה היה תיבולם ברטוריקה סוציאליסטית חזקה, שנתפסה בעיניה כמבחינה בין גישתה לתפיסתה 'הרפורמיסטית' של מפא"י.¹²²

דבקותה של מפ"ם בשיטה היחסית-ארצית התבטאה לא רק בעמדותיה המפורשות בזכות שיטה זו ונגד השינוי. היא לא הסתפקה בדחיית הצעות השינוי אלא הפגינה יוזמה במהלכים לשימור השיטה. נציגי מפ"ם בכנסת הובילו שוב ושוב מהלכים ויוזמות לשריון היחסיות ולקיבוע הארציות בשיטת הבחירות.¹²³ עמדתה של אחדות-העבודה נגד שינוי שיטת הבחירות היתה נחרצת לא פחות מזו של

121. שם, 11.2.58.

122. מפ"ם קישרה את היוזמה לשינוי שיטת הבחירות למגמות האנטי-פרלמנטריות של מפא"י ואת יוזמות השינוי של 1958 וזיהתה עם רעיונותיו ומעשיו של דה-גול, אל מול נוסחת המשטר של הרפובליקה הרביעית שמפ"ם תמכה בה, נוסחת ממשל של אספה. בדיון בכנסת רמז מאיר יערי (מפ"ם) על יוזמת השינוי שדנה בה הוועדה הפריטטית של מפא"י והציונים-הכלליים וטען שבן-גוריון, בשיתוף עם הראקציה, הוציא תוכנית חיסול למפלגות החלוציות (דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 21.2.1955). במאמר שפורסם לקראת הבחירות לכנסת השלישית הוגדרה יוזמתו של בן-גוריון לבחירות חד-נציגיות ולכינון משטר דו-מפלגתי בעקבותיהן כברית בין הרפורמיזם לבורגנות, שתוביל לדחיקת השמאל ולאחר מכן לשלטון בורגני בלעדי. ראו: יצחק רונקין, 'משמעות המערכה', הדים, 2 (45) (1955), עמ' 5-15. בדיון בכנסת בקריאה שנייה על חוק יסוד: הכנסת הציג חנן רובין את יוזמות השינוי כניסיון לטשטש את המחלוקת העיקרית המעמדית והמדינית על-ידי הכנסת מרכיב אזורי (דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958). יעקב ריפתין טען שלקח תנועת הפועלים בעולם הבורגני מלמד שיש לשלול בחירות אזוריות. ראו: יעקב ריפתין, 'מבעיות הדמוקרטיה הישראלית', בשער, א, 7 (1958), עמ' 4-10. ראו גם: מפ"ם – המרכז, מחלקת ההסברה, 'להגנת הדמוקרטיה במדינה (שיטת הבחירות)', דפים למסביר לפעיל ולהבר המפלגה, מס' 14, 2.1955, אש"צ 94.90(3); אליעזר הכהן, מפא"י - לאן (ספריה פוליטית קטנה), מרחביה 1960.

123. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 16.11.1953; ועדת חוקה, חוק ומשפט, 27.3.1957, 14.1.1959, 1.7.1959.

מפ"ם. בגילוי־הדעת של המועצה השלישית של אחדות־העבודה מפברואר 1955 הוצג שינוי שיטת הבחירות כדבר העשוי לסלף את הדמוקרטיה וכססמה להסחת הדעת מהבעיות המרכזיות העומדות על הפרק. במערכת הבחירות לכנסת השלישית הגדיר יגאל אלון את המאבק נגד השיטה הרובית כמאבק על גורל הדמוקרטיה¹²⁴ ובמצע לבחירות לכנסת השלישית זוהתה השיטה היחסית כחלק אינטגרלי של השיטה הדמוקרטית. התייחסויות אחדות־העבודה לנושא שיטת הבחירות היו תערובת של טיעונים כלליים נגד רוביות ובזכות יחסיות, יחד עם קישורים למשנה הסוציאליסטית (כמפ"ם).¹²⁵ מה שייחד את עמדת אחדות העבודה בנושא זה היה קישורו לתפיסה העצמית של המפלגה – כוח חלוצי מוביל המייצג את האינטרס הלאומי־הכללי. הועלה חשש כי ייצוג־היתר לכוחות החלוציים, שהתקיים בשיטה היחסית־ארצית, ייפגע ובשל כך יוחלפו הכוחות המייצגים את האינטרס הכללי בכוחות המייצגים את האינטרס האישי. אחדות־העבודה ראתה את עצמה מיעוט איכותי, 'חלוצי', העומד בסכנת חיסול משום שקהל בוחריה מפורז בכל הארץ ואינו מרוכז באזורים מסוימים.¹²⁶ יגאל אלון ניסח זאת בדרך הבאה: 'היא [השיטה הרובית־אזורית] עלולה ליצור דיספרופורציה חמורה בין הכוח החלוצי בארץ וייצוגו בכנסת ולבין החלקים המאוכלסים יותר, אשר אם כי משקלם המספרי רב־ערך, אבל אין הם מבטאים ברובם (כי רק מיעוטם במפלגות סוציאליסטיות) את הצרכים האובייקטיביים של בנין הארץ ופיתוחה'.¹²⁷ אחדות־העבודה, כמו מפ"ם, לא הסתפקה בהצגת ביקורת קשה על יוזמות שינוי השיטה ודחיית הצעות השינוי אלא עסקה בביצור השיטה הקיימת. נחום ניר המשיך בפעילותו – שבה החל עוד במסגרת מפ"ם – לשריון שיטת הבחירות.¹²⁸

יוזמותיו של בן־גוריון לשינוי שיטת הבחירות נועדו גם לכפות אחדות על מפלגות

124. 'המועצה הארצית השלישית של אחדות־העבודה־פועלי ציון', ישיבת הפתיחה, באר שבע, 11-12.2.1955, אק"מ 13/יב/3/6 [להלן: המועצה ה־3].

125. הטיעונים הכלליים שהעלתה אחדות־העבודה נגד אימוץ שיטה רובית כללו יסודות שהעלו כל מתנגדי השינוי: עמידה על חוסר ההתאמה בין תמיכה לייצוג ועיוותים כגון זכייה ברוב מושבים של המפלגה השנייה בגודלה, וסכנת הג'רימנדריןג (קביעת הגבולות של מחוזות הבחירה באופן שיעניק יתרון למפלגה מסוימת); עידוד הפרטיקולריזם והבוסיזם המקומי; ניוון בשל בחירת נציגי אינטרסים והעלאת חשיבות הכסף בבחירות. הפן הסוציאליסטי בנימוקי אחדות־העבודה נגד שינוי שיטת הבחירות כלל טיעונים שלפיהם השיטה האזורית היא נשק של הראקציה שיפעל לטובת בעלי הממון והאינטרסים, כשהקרע במחנה הפועלים יעמיק ואילו הבורגנות תתלכד ותנצח. הרוביות, כך נטען, מנציחה את מעמד הקניין הפרטי. ראו: שם; 'גילוי דעת המועצה ה־3 של אחדות העבודה־פועלי ציון', באר שבע, 11-12.2.1955, אק"מ 13/יב/3/6; 'בחירות אזוריות' (מתוך דף למדריך 3.6.55), שם, 13/יב/3/6. מפא"י (ובייחוד בן־גוריון) תוארו במצע לבחירות לכנסת השלישית ובמקומות נוספים כמי שכרתו ברית עם הבורגנות בשל אינטרס מפלגתי. בדיון בכנסת בקריאה שנייה על חוק יסוד: הכנסת, הציג בן־אהרון את היחסיות כקשורה להתחזקות עליית כוחות מתקדמים ופועליים ואת השיטה הרובית כשריד של פשרה עם כוחות ראקציוניים (דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958).

126. שם, 11.2.1958.

127. המועצה ה־3, אק"מ 13/יב/3/6, עמ' 14.

128. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.10.1956; ועדת חוקה, חוק ומשפט, 14.11.1956.

הפועלים. לאחר השינוי, טען בן-גוריון, יקום גוש פועלי וגוש אזרחי. אנשי מפ"ם ואחדות-העבודה – גם אם היו נכונים לשקול הקמה של מערך משותף – התנגדו לא רק לכפיית האיחוד דרך שינוי השיטה אלא גם לכינון מהלך משולב של שינוי השיטה ויצירת גוש פועלי.¹²⁹ התנגדות זו נבעה מן התפיסה שמהלך משולב כזה יפגע בכוח המיקוח שלהן בעת הקמת מערך מעין זה ובמעמדן בתוכו לאחר מכן. גם לאחר האיחוד, גודלה של מפא"י ומיקומה האידאולוגי במרכז היו מספקים לה עוצמה רבה מול זו של אנשי מפ"ם ואחדות-העבודה.

המפלגה הקומוניסטית הישראלית

המפלגה הקומוניסטית הישראלית (מק"י) הביעה מחויבות לשיטת הבחירות היחסית במציעיה והחלטותיה עוד לפני שנושא השינוי תפס מקום בולט בסדר-יום הפוליטי.¹³⁰ עמדת המפלגה בזכות היחסיות תובלה ברטוריקה סוציאליסטית פרו-סובייטית ובעמדה יונית בנושאי חוץ וביטחון. שינוי השיטה הוצג במצע המפלגה לבחירות לכנסת השלישית ובמקומות אחרים כמהלך המכוון נגד העמלים והכוחות המתקדמים ונגד מדיניות של שלום והתקרבות לברית-המועצות – המעמדות והמדיניות שהיא התיימרה לייצג.¹³¹

בעמדתה כמפלגה קטנה בקצה המפה הפוליטית התקשתה מק"י להבטיח את הישרדותה אלא בדרך של תמיכה עזה בשיטה היחסית-ארצית. אמנם גם בשיטה אזורית עם רמת יחסיות נמוכה – ואולי אפילו בשיטה חד-נציגית – היא היתה יכולה להשיג ייצוג בזכות ריכוזי התמיכה בה באוכלוסייה הערבית, אולם היא התנגדה נחרצות לשינוי מתוך תפיסתה את עצמה כמפלגה כללית ומחשש מהגמוניה מוחלטת של מפא"י.

המפלגה הפרוגרסיבית

המפלגה הפרוגרסיבית התנגדה ליוזמה להעלאת אחוז החסימה ל-10% ולא ימוץ שיטה אזורית.¹³² מצע המפלגה לבחירות לכנסת השלישית כלל אמירה מפורשת בזכות השיטה היחסית, והיא הוצגה כשיטה צודקת ההולמת מדינה קולטת עלייה. לעומת זאת, השיטה הרובית הוצגה כשיטה מסלפת שתיצור שלטון חד-מפלגתי של מיעוט בעם לאורך ימים. המפלגה הפרוגרסיבית היתה הלווחמת הראשית ברעיון אחוז החסימה וזה היה סלע המחלוקת העיקרי

129. מנחם דורמן, 'תוחלת שנכזבה?', מבפנים, כא, 2-3 (1959), עמ' 167-172. כמו כן ראו: פגישת בן-גוריון עם נציגי מפלגות הפועלים, 6.1.1959.

130. שמואל מיקוניס, 'אמאבק לשלום ועצמאות ישראל', הדו"ח הפוליטי של הוועד המרכזי, בתוך: המפלגה הקומוניסטית בישראל, הוצעה ה-12 [דינים וחשבונות], תל-אביב, 1.6.1952-29.5.1952, תל-אביב 1952.

131. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 21.2.1955; שם, הכנסת השלישית, 11.2.1958. כמו כן ראו: המפלגה הקומוניסטית בישראל, הוצעה ה-13: של המפלגה הקומוניסטית הישראלית, תל-אביב-יפו, 1.6.1952-29.5.1957, תל-אביב [תשי"ז].

132. המפלגה הפרוגרסיבית בשנת תשי"ג, המזכירות הפרלמנטרית ומחלקת ההסברה ע"י מרכז המפלגה הפרוגרסיבית, תל-אביב תשי"ד [להלן: המפלגה הפרוגרסיבית, תשי"ד].

ביחסיה הקואליציוניים עם מפא"י בעת כהונת הכנסת השנייה. כלפי חוץ הצטיירו הפרוגרסיבים כמתנגדים חריפים לכל שינוי מהותי בשיטת הבחירות, ונטו להסכים רק לשינוי קל באחוז החסימה, ואגב כך ניסו להציע שינויים שלא היו צפויים לפגוע בעצם קיומם.¹³³ אולם הזית ההתנגדות האחידה שהציגו הפרוגרסיבים בפומבי כלפי יוזמות לשינוי שיטת הבחירות הסתירו מגמות שונות בתוך המפלגה, שנבעו ממספר מקורות. ראשית, התפיסה העצמית של המפלגה ושל אנשיה כמי שמייצגת מגמה רפורמיסטית. רוח הרפורמה שנשבה במפלגה קטנה זו היתה קשורה לאופי אנשיה אך גם היתה מעין סם חיים למפלגה שניסתה להצדיק את קיומה העצמאי קרוב למרכז, ברווח האידאולוגי שבין הציונים-הכלליים למפא"י, ולהצדיק את שמה – מפלגה פרוגרסיבית, לא שמרנית.¹³⁴ פנחס רוזן, יושב-ראש המפלגה והפוליטיקאי הבולט בה, הביע עמדות אישיות בזכות שינוי שיכניס ממדים של אזוריות ובחירה אישית ואף יקטין את רמת היחסיות במידה מתונה, אך אחז בעמדה עקרונית נגד השיטה הבריטית.¹³⁵

שנית, כפי שעולה מפרשת היוזמה להעלאת אחוז החסימה, את עמדת אנשי המפלגה הכתיבה גישתם לאפשרות של איחוד או יצירת גוש משותף עם הציונים-הכלליים. לדעת שרת, שהיה בקיא בנושא עמדות המפלגה הפרוגרסיבית בסוגיית אחוז החסימה משום נסיונו להקים ולקיים את הממשלה, היו במפלגה זו אישים שלא התנגדו להעלאת אחוז החסימה ל-4%, כי תמכו בהיענות ליוזמתו של נחום גולדמן לאיחוד הציונים-הכלליים והמפלגה הפרוגרסיבית. את הקו העקשני נגד העלאת אחוז החסימה הובילו מתנגדי יוזמת האיחוד – משה קול, יזהר הררי ואנשי העובד-הציוני. אישים אלה חששו כי צעד זה יקשה עליהם לבלום את יוזמתו של נחום גולדמן לאיחוד של מפלגתם עם הציונים-הכלליים, משלא יוכלו לאיים בפילוג בשל העלאת אחוז החסימה.¹³⁶ ההצעה לשינוי שיטת הבחירות – אפילו סף חסימה של 4% בלבד – לא היתה יכולה להיות מקובלת על מי שרצו בקיומה העצמאי של המפלגה. התפיסה המקובלת היתה כי המפלגה צפויה להתחסל אם תשונה השיטה, ובעיקר

133. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 9.11.1953.

134. לקראת הבחירות לכנסת השנייה היתה הסכמה בין שר המשפטים רוזן לחבר מפלגתו יזהר הררי, כי השיטה הרצויה היא יחסית-אישית, אך בגלל קוצר הזמן השלימו עם הישארותה של השיטה הקודמת בתוקפה. רעיונות אחרים לשינויים במבנה המשטר לא חסרו בקרב הפרוגרסיבים: ח"כ יזהר הררי העלה שוב ושוב את הצעתו לאימוץ פרלמנט דו-ביתי; יו"ר המפלגה פנחס רוזן ניסה לקדם שוב ושוב את הבחירה הישירה לראשי רשויות ויוזמות להרחבת סמכויות הנשיא (בונדי, פליקס: פנחס רוזן וזמנו). רוזן אף הציע לאמץ אי-אמון קונסטרוקטיבי כהצעת-נגד ליוזמה להעלאת אחוז החסימה ל-10% בדיון בוועדת השרים לעניין תיקון שיטת הבחירות (הארץ, 28.7.1953).

135. ראו: בונדי, פליקס: פנחס רוזן וזמנו; בית הלל, 1953. בן-גוריון אף ייחס לרוזן את רעיון העלאת אחוז החסימה ל-10%. רוזן עצמו לא הכחיש זאת, אך טען להגנתו שאמר כי היה יוום זאת אילו היה חבר במפלגה גדולה (יומן בן-גוריון, 10.12.1952, אב"ג; פרוטוקולים של ישיבות הממשלה הרביעית, 12.7.1953, א"מ).

136. שרת, יומן אישי, א, עמ' 291. בונדי, פליקס: פנחס רוזן וזמנו. ראו גם: ישיבת הוועדה המדינית, תל-אביב, 5.8.1954, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית.

היה חשש שלא תוכל לגייס תמיכה מאוכלוסיית העולים החדשים, וכך שיעור התמיכה בה באוכלוסייה הכללית ילך ויקטן.

חרות

חרות התנגדה לשינוי שיטת הבחירות על כל גרסאותיו.¹³⁷ היא ראתה ביוזמה זו ניסיון של מפא"י להשתלט ולהנהיג שלטון מוחלט ואף דיקטטורה בדרך של הפיכת רוב פשוט לרוב מוחלט. היחסיות נתפסה כבלם ובקרה מרכזיים אל מול הדומיננטיות של מפא"י.¹³⁸ בדיון בקריאה שנייה לחוק יסודי: הכנסת הציג מנחם בגין, מנהיג חרות, את הצעת השינוי כמניפולציה של מפא"י שכשלה בהשגת רוב מוחלט של קולות הבוחרים בבחירות וקרא: 'פאטריוטים מכל המפלגות – התאחדו והתאבדו, ותנו למפא"י, בהיותה מיעוט בעם, רוב מכריע בכנסת!'.¹³⁹

לחרות היו רעיונות אחרים לשינוי במבנה המשטר – שבאו לידי ביטוי במצעי המפלגה לקראת הבחירות ובהתבטאויות ויוזמות נציגיה בכנסת – כגון חיזוק מוסד הנשיאות על-ידי בחירה ישירה של הנשיא בידי העם והרחבת סמכויותיו וכן הנהגת משאלי-עם.¹⁴⁰ אולם חרות סירבה לבלוע את הפיתיון שבהצעות אלמוגי ועזרא איכילוב (הציוניים-הכלליים) להנהיג משאלי-עם על שינוי שיטת הבחירות ובכך לקבוע תקדים בנושא שניסתה לקדם פעמים מספר. שלא כמו במפלגות השמאל, תמיכת חרות בשיטה היחסית לא הוצגה כעמדה שנקשרת לאידאולוגיה המפלגתית. גם לאחר שעלה הנושא לסדר-יום הפוליטי, לא כללו מצעי חרות לבחירות לכנסת השלישית והרביעית התייחסות לשיטת הבחירות. את עמדתה של חרות בנושא, כפי שתוכיח התנהגותה בעתיד, הכתיבה תפיסתה את מקומה-שלה במפה הפוליטית והשפעתו הצפויה של השינוי עליה. רק באמצע שנות השבעים, משקטן מוראה של מפא"י עליה, נוצרה בחרות – עדיין תחת מנהיגותו של בגין – נכונות לשינוי שיטת הבחירות. אך עמדה זו לא היתה עקרונית וברצון היא שימשה מטבע עובר לסוחר במשא-ומתן הקואליציוני.

137. תמיכה בשינוי שיטת הבחירות השמיע בחרות רק מיעוט קטן ולעתים אפוזיציוני למנהיגותו של בגין. מי שתמכו ברפורמה מהותית בשיטת הבחירות כבר בכנסת הראשונה היו הלל קוק וערי ז'בוטינסקי, שפרשו מחרות במהלך כהונתם זו. ערי ז'בוטינסקי אף נודע אחר-כך בפעילותו הציבורית החוץ-פרלמנטרית לשינוי שיטת הבחירות. תומך נוסף בשינוי שיטת הבחירות היה אריה אלטמן, חבר הכנסת מטעם חרות החל בכנסת השנייה. אלטמן התמודד בבחירות הראשונות לראשות המפלגה הרוויזיוניסטית שכללה במצעה אימוץ שיטה רובית והיה חבר ב'ועד הציבורי למען בחירות אישיות' שקם בשנת 1958. גם אברהם ויינשל, דובר ראשי בכנס של בית הלל בסוף 1952 ומי שארגן את 'הועד הציבורי למען בחירות אישיות' היה יוצא המפלגה הרוויזיוניסטית.

138. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 9.11.1953; יוסף שופמן, 'הדרך לדיקטטורה', חרות, 14.1.1955, עמ' 2. כמו כן ראו: יוסף שופמן, בחירות ומפלגות (לסיסמת 'הבחירות הרובניות'), תל-אביב תשי"ד; 'שיוסיסם להרצאות על שיטת הבחירות', ארכיון בית ז'בוטינסקי ה-17/10.

139. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

140. שם, הכנסת השנייה, 3.10.1951, 3.12.1951; שם, הכנסת השלישית, 13.2.1957.

הרשימות הערביות הנלוות והרשימות העדתיות

הרשימות הערביות הנלוות שהריצה מפא"י לכנסת התנהגו בהתאם לתכתיבי מפא"י בנושא שינוי שיטת הבחירות. אין זה מפתיע, שהרי נציגי הרשימות הקטנות האלה צייתו להוראות מפא"י גם בהצבעה על הארכת המשטר הצבאי על האזרחים הערבים במדינת ישראל. בכל זאת, יש עדויות שמפא"י טרחה להרגיע את אנשי הרשימות האלה שחששו מהפגיעה הצפויה בהן בהיותן רשימות קטנות.¹⁴¹ לצורך זה השתמשה מפא"י בטיעונים שונים: בטיעון שאזורים תסייע להן מאחר שכוחן האלקטורלי מרוכז; ובמקרה של היוזמה להעלאת אחוז החסימה, בכך שהן יצורפו למפא"י וממילא כל מפלגה תרצה לצרפם כי תרצה בקולות שהם יכולים לגייס.¹⁴²

ניתן לאתר התנגדות של הרשימות העדתיות במועצת המדינה הזמנית ובכנסת הראשונה לעצם קביעת אחוז חסימה. אי-אפשר לעמוד על עמדתן של הרשימות העדתיות הקטנות שהיו מיוצגות בכנסת השנייה. יש להניח כי מרגע שהספרדים והתימנים השתלבו בציונים הכלליים ירדה התנגדותם לשינוי השיטה. עם זאת, שמירת כוח המיקוח שלהן, שהיה כרוך גם ביכולת לאיים בפרישה, עשוי היה להופכם, לפחות עד שנטמעו במפלגה, לאופוזיציה פנים-מפלגתית לשינוי השיטה.

'חזית העם' – מפלגה שלא קמה

בן-גוריון הכיר בכך שאחד המשאבים החשובים של קבוצה חד-נושאת שתפעל לשינוי שיטת הבחירות הוא הלגיטימציה שתקבל על 'אי-מפלגתיותה', היעדר אינטרס משוקע נראה לעין. הוא גם הבין שתוכניתו לשינוי השיטה מחייבת לפעול מחוץ לגבולות המפלגה. בשבתו בשדה-בוקר בשנת 1954 עשה בן-גוריון ניסיון להקים התארגנות אל-מפלגתית, 'חזית העם', שתתמודד בבחירות לכנסת השלישית על סעיף יחיד של שינוי שיטת הבחירות. המטרה היתה להשיג לרשימה זו, עם מפא"י, רוב לשינוי השיטה ולאחר הבחירות תאומץ רפורמה במהירות וייערכו בחירות חדשות לפי כללי השיטה החדשה. ניסיון זה לא צלח משום שבמסגרת הפוליטיקה המפלגתית דאז היה קשה לגייס אישים מתאימים, ולנוכח ההתנגדות מתוך מפא"י.¹⁴³ הרעיון דעך בראשית 1955 עם שובו של בן-גוריון למשרד הביטחון ופתיחת המגעים עם הציונים-הכלליים לשינוי שיטת הבחירות. הניסיון להקים מפלגה חד-נושאת כדי להתגבר על האינטרסים המשוקעים של המפלגות הקיימות – כמו גם הכישלון לממש יוזמה זו – מעידים על מרכזיות המפלגות בפוליטיקה של שנות החמישים בכלל ובפוליטיקה של הרפורמה בפרט.

141. אלזעבי, בן-גוריון, שם, הכנסת השנייה, 23.12.1952.

142. ישיבת הוועדה המדינית, ירושלים, 21.12.1952, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית.

143. גולדברג (לעיל הערה 69).

קבוצות אינטרס

בשנים הראשונות לקיום המדינה היו המפלגות גורם דומיננטי וכמעט בלעדי במערכת הפוליטית. רוב קבוצות האינטרס היו מסונפות למפלגות ולגופי השלטון. קבוצות שמטרתן להשפיע על כללי המשחק הפוליטי היו נדירות בישראל לעומת מדינות אחרות.¹⁴⁴ הבעיות שהיו כרוכות בפעילותן של קבוצות אינטרס שעסקו בנושא שיטת הבחירות מבהירות מדוע היה תפקידן שולי בפוליטיקה של הרפורמה.

הבעיה הראשונה נגעה לכך שקריאה עצמאית לשינוי השיטה באותה העת היתה כרוכה בביקורת על המשטר, שזוהה יותר מכול עם מי שניסו לקדם את השינוי, בן-גוריון ומפא"י. לכן לא התאפשר שיתוף-פעולה סביר בין כוחות השינוי במערכת הפרלמנטרית ומחוץ לה. דוגמה לכך היא פעילותה של 'שורת המתנדבים', קבוצה יוצאת-דופן באותה התקופה, 'אוטונומית בכל המובנים, אבל היא היתה בגדר חריג ראוי לציון שלא האריך להתקיים'.¹⁴⁵ את הקבוצה, שכללה חברי מפא"י רבים, הקימו אקדמאים וסטודנטים בשנת 1951 כדי להגיש סיוע חברתי לעולים חדשים מעוטי יכולת ולהקל עליהם את קליטתם בארץ. במשך הזמן הפכה 'שורת המתנדבים' לקבוצת מחאה שנאבקה למען יושר ציבורי, ואף הגיעה לכלל עימות משפטי עם עמוס בן-גוריון, בנו של ראש הממשלה, שהגיש נגד אנשיה תביעת דיבה על שהאשימוהו בשחיתות.¹⁴⁶ כדוד בן-גוריון, גם 'שורת המתנדבים' הציגה תפיסה ממלכתית והעבירה ביקורת על מה שראתה כפרטיטוקרטיה – שלטון המפלגות. מתפיסה זו עלו רעיונות לרפורמה של המשטר, ובכללם שינוי שיטת הבחירות. התנועה הציעה להחליף את השיטה הקיימת בשיטה אזורית-יחסית כשלב ביניים לקראת אימוץ שיטה רובית או לחלופין הציעה אימוץ מידי של השיטה הרובית.¹⁴⁷ מ'שורת המתנדבים' צמחה התארגנות בשם 'המשטר החדש', שכללה במצעה את שינוי שיטת הבחירות.¹⁴⁸ אולם ככל שהפכה 'שורת המתנדבים' לעצמאית יותר ולביקורתית כלפי המערכת הפוליטית, כן היה בלתי-אפשרי שיתוף-הפעולה בינה לבין מובילי יוזמת הרפורמה במפא"י וביחוד בן-גוריון.

הבעיה השנייה היתה חולשתה הארגונית והתפקודית של קבוצה חד-נושאת (כגון זו המתמקדת אך ורק בסוגיית שינוי שיטת הבחירות) בשל ניתוקה מהזירה הפוליטית שהיתה בעיקרה מפלגתית. קבוצה חלשה מעין זו היתה, לדוגמה, 'הועד הצבורי למען בחירות אישיות'. את ראשיתו של הוועד ניתן לאתר בכנס שהתקיים בבית הלל בקיץ 1952 ובו השתתפו מומחים ואנשים שזוהו עם מפלגות שונות. הקבוצה אף יצאה בהמלצה לכינונים אפשריים לשינוי שיטת הבחירות במגמה לחפש דרך ביניים ברמת היחסיות והוספת מרכיבים

144. יעל ישי, קבוצות אינטרס בישראל, תל-אביב 1987; גל-נור, 'הקדמה', שם, עמ' 7-1; Medding, *The Founding of Israeli Democracy*

145. גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית, עמ' 293.

146. שילה הטיס-רולף, 'שורת המתנדבים', לקסיקון פוליטי של מדינת ישראל, ירושלים 1998.

147. סכומי ההצעות של ועדת הנסוח לכנס 'שורת המתנדבים', ללא תאריך, ירושלים [תשכ"ז].

148. יוסף ברנע, 'הגותו של אליעזר ליבנה: ביקורת מישטרית וכלכלית, תפיסת ביטחון ומדיניות אקטיבית',

כיוונים, 28 (1985), עמ' 35-50.

אזורים ואישיים לשיטת הבחירות בישראל. בראש היוזמה להקים את ההתארגנות הזאת עמד אברהם ויינשל, רוויזיוניסט בעברו ואיש חרות, שגם שימש דובר ראשי בכנס בבית הלל והצעתו (אימוץ שיטת בחירות מעורבת עם מאגר מפצה באופן חלקי) הופיעה כאחת ההמלצות בחוברת שפורסמו בה דיוני הכנס.¹⁴⁹ אולם מעבר לדיון ולהגשת המלצות, הניסיון לארגן פעילות ציבורית לקידום הנושא הגיע לידי מימוש רק בחורף 1958, כאשר הקים ויינשל את 'הועד הצבורי למען בחירות אישיות', שעם חבריו נמנו גם כמה מהדוברים בכנס בבית הלל, כישעיהו ליבוביץ', אליעזר ליבנה וערי ז'בוטינסקי. הכוונה היתה להקים ועד א־מפלגתי, שיכלול נציגים המזוהים עם מפלגות רבות ככל האפשר, בתקופה של שלטון המפלגות. עם הקמתו היו בוועד בעיקר אישים מן הציונים־הכלליים, בהם חברי כנסת וראשי ערים, אך הובעה כוונה לצרף אישים ממפא"י כדי לגוון את הרכבו. הוועד זכה לתמיכתו של בן־גוריון, ו'שורת המתנדבים' הביעה נכונות לפעול לקידום רעיונותיו. בכינוס הראשון של הוועד הפועל של קבוצה זו הוחלט לקיים מספר פעולות ציבוריות, כמו מסיבת עיתונאים, לפרסם גילוי־דעת, ולהקים ועדים מקומיים בערים הגדולות. כמו כן היו כוונות לקיים אספות ציבוריות ולהוציא פרסומים בנושא שינוי שיטת הבחירות.¹⁵⁰ אולם נראה כי פעילות זו, רובה או כולה, לא יצאה אל הפועל; מכל מקום, היא לא השאירה את רישומה בספרי ההיסטוריה.

הבעיה השלישית היתה שאם זכתה קבוצת אינטרס בסיועם של המפלגות ושל אנשיהן, בכך היא איבדה את עוקץ הלגיטימציה הא־מפלגתית שלה שהיתה עשויה לאפשר לה לפרוץ אל מעבר לשני המחנות הברורים שנוצרו בנושא שינוי שיטת הבחירות. דוגמה לבעיית הקשר המפלגתי וזיהויו נמצאת בהתפתחויות סביב קבוצת 'חוג אקדמאים ואנשי צבור לשנוי שיטת הבחירות'. לאחר כשלונה של היוזמה להקים את מפלגת 'חזית העם' ניסה בן־גוריון לקדם פעילות ציבורית א־מפלגתית בנושא שינוי שיטת הבחירות ואף הפגין התעניינות בפעילות 'הועד הצבורי למען בחירות אישיות' והודיע על תמיכתו העקרונית בו. אולם התנהגותו מעידה שלא היה מרוצה מתפקודה של קבוצה זו. לאחר כשלון קידומה של יוזמת משאל־העם בנושא שיטת הבחירות יזם בן־גוריון את הקמתה של קבוצת לחץ חדשה לשינוי שיטת הבחירות שבראשה, כך רצה וקיווה, יעמוד יגאל ידין.¹⁵¹

לקראת הבחירות לכנסת הרביעית קמה הקבוצה, 'חוג אקדמאים ואנשי צבור לשנוי שיטת הבחירות', בתמיכת בן־גוריון ובעקבות פעולתו של נאמנו אלמוגי.¹⁵² החוג הציג עצמו כגוף ציבורי לא־מפלגתי ואף דאג לשמור על מראית עין כזו כשערך עימותים פומביים

149. בית הלל, 1953.

150. יומן בן־גוריון, 6.5.1958, אב"ג. כמו כן ראו: 'הועד הצבורי למען בחירות אישיות', פרוטוקול מס' 1 מישיבת הוועד הפועל, 12.5.1958, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות.

151. יומן בן־גוריון, 8, 11, 23 בדצמבר 1958, אב"ג.

152. אלמוגי, בעובי הקורה.

בין תומכי הרפורמה למתנגדיה.¹⁵³ לפי דיווחי העיתונות התקיימה גם פעולת גיוס כספים ועוצבו תוכניות פעולה. בעיתונות פורסם גילוי־דעת חתום בידי החוג הזה שקרא לציבור לפעול לשינוי השיטה ולאמוץ שיטה אזורית. המודעה עוררה תגובות־נגד, וזהות החותמים, שחלק גדול מהם זהו עם מפא"י והציונים־הכלליים, נמצאה במוקד התגובה.¹⁵⁴ תגובה זו סימנה את הקושי הרב ליצור דימוי של קבוצה לא־מפלגתית במסגרת הוויכוח המקוטב על שינוי שיטת הבחירות בתקופת שלטון המפלגות, שמרחב המחיה של קבוצות אינטרס עצמאיות היה מצומצם בה ביותר.

מומחים

בפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית בשנות החמישים כמעט לא ניכר חותמם של המומחים העצמאיים. אפשר להבין עניין זה משום שדיסציפלינות רלוונטיות כמדע המדינה עדיין היו בחיתוליהן. אולם, שוב, ההסבר העיקרי נוגע להיותה של הזירה הפוליטית זירה מפלגתית. כמאפיין של אותה התקופה ניתן לציין את המומחיות הרבה יחסית של חברי הכנסת מטעם המפלגות השונות, שהופקדו לעסוק בעניין, פעמים רבות בתוקף תפקידם כנציגים בוועדת חוקה, חוק ומשפט. אישים אלה, לא זו בלבד שנאמו בכנסת והתדיינו בוועדות, הם אף חיברו לעתים חיבורים מיוחדים בנושא, ואלה הופצו כחומר מפלגתי. בנאומים, במאמרי הפולמוס בעיתונות ובכתבי־העת, ובפרסומי מחלקות ההסברה של המפלגות השונות נעשה שימוש רב בדוגמאות מן העבר ומן ההווה, ממדינות אירופה וארצות־הברית, בטיעונים מקובלים בספרות המחקר דאז ואף בטיעונים שזכו למעמד אקדמי מאוחר יותר.¹⁵⁵ הספר היחיד בנושא שיטות בחירות שהתפרסם בעברית בשנות החמישים היה של אוהד השיטה היחסית, הפרופסור ההולנדי ג' ואן־דר־ברג.¹⁵⁶

רק לקראת סוף העשור נעשה מאמץ ממשי לצרף מומחים לפעולה לשינוי שיטת הבחירות, עם הקמתו של 'חוג אקדמאים ואנשי צבור לשינוי שיטת הבחירות', שפעילותו תוארה לעיל. מנייתו של מיכאל קרן את חליפת המכתבים בין בנימין אקצין לבן־גוריון, שנגעה להצעתו

153. בכנס הראשון של הקבוצה, שהתקיים במכון וייצמן, הופיע בן־גוריון כתומך השינוי, מול קהל אוהד ומול הררי (המפלגה הפרוגרסיבית) שהופיע כמתנגד. ראו: כנס אקדמאים ברחובות, 27.8.1959. עימות נוסף בנושא התקיים בין ערי ז'בוטינסקי שתמך בשינוי לבין מנחם בגין שהתנגד לו.

154. ראו: הארץ, 25.9.1959, 7.10.1959, 8.10.1959; יוהר הררי, 'אקדמאים ואנשי רוח – מה יעודם?', שם, 15.10.1959.

155. התדיינות מעין זו, שלקחה בה חלק אבא אבן (מפא"י), פולס הפובליציסט והאוונר (המפלגה הפרוגרסיבית), הופיעה בעיתון הארץ בספטמבר 1959. זו כללה טיעונים השוואתיים לגבי ויימאר והרפובליקה הרביעית בצרפת ואף ציטוטים ומראי מקום מספרות המחקר בנושא שינוי שיטת הבחירות. ראו: אבא אבן, 'שינוי שיטת הבחירות – מדוע?', הארץ, 7.9.1959; פולס, 'אבא אבן ומשטר הבחירות', הארץ, 4.9.1959; גדעון האוונר, 'היש לשנות שיטת הבחירות?', הארץ, 17.9.1959.

156. ג' ואן־דר־ברג, שיטות הבחירות בעולם (תרגום א' ראובני), ירושלים 1959. ואן־דר־ברג ביקר בישראל בשנת 1955, הרצה בנושא שיטת הבחירות ואף נפגש במהלך ביקורו עם ראש הממשלה דאז משה שרת (יומן אישי, ד, עמ' 939).

של אקצין להקים ועדת מומחים בנושא שיטת הבחירות, ברי כי בן-גוריון לא התייחס למומחים כמי שמתאימים להשיא עצה בנושא שינוי שיטת הבחירות, אלא הגדיר זאת כבעיה מדינית שיש להניחה למדינאים ולנציגי העם.¹⁵⁷ יוזמת הקמת הקבוצה ותמיכת בן-גוריון ונאמנו אלמוגי בה היו ניסיון לתעל את לגיטימציות 'המומחיות' של האקדמאים לטובת שינוי השיטה. בתגובה לפעילות זו גויסו 'מומחים' שכנגד ופורסם גילוי-דעת נגדי בתמיכת אנשי רוח, אנשי מדע ומחנכים שקראו להיאבק ביוזמה לשינוי שיטת הבחירות.¹⁵⁸ כמו כן, התפרסמו בעיתון למרחב דעות של עשרה פרופסורים, ובכללם אנשי מפא"י ותיקים, שהתנגדו לשינוי שיטת הבחירות.¹⁵⁹ זה היה השימוש הבולט הראשון בלגיטימציה של 'מומחים' כנשק במאבק בסוגיית שינוי שיטת הבחירות. רוב ה'מומחים' האלה, נציין, לא היו אנשים שעסקו במסגרת מקצועם בשאלת שיטת הבחירות, אך הדבר לא פגע בהכרח בהשיבות השימוש בלגיטימציה שלהם כ'מומחים'.

תקשורת המונים

אמצעי תקשורת ההמונים המרכזיים של שנות החמישים היו העיתונות והרדיו הממלכתי.¹⁶⁰ חלק גדול מן העיתוננים היו מפלגתיים, וככאלה נטו לחשוף את עמדות מפלגותיהם ולספק במה לאנשיהם לנמק את עמדותיהם בנושא שינוי ושימור שיטת הבחירות. השפעתם של המפלגות ושל השלטון ניכרה גם באמצעי התקשורת הלא-מפלגתיים.¹⁶¹ בהארץ, שהיה עיתון לא-מפלגתי, ניכרת למשל נטייתם של מאמרי המערכת להתנגד לשינוי שיטת הבחירות ולספק חשיפה רבה של עמדות המפלגה הפרוגרסיבית בדיון זה, שאלהיה היה מקורב העורך והמוציא לאור של העיתון, גרשם שוקן. אולם בהארץ ואפילו בעיתונות המפלגתית ניתנה במה לדעות מנוגדות בנושא.¹⁶² אם כן, התקשורת המפלגתית וגם הלא-מפלגתית לא היתה

157. מיכאל קרן, בן-גוריון והאינטלקטואלים, ירושלים וקריית שדה בוקר 1988, עמ' 62-64.

158. הארץ, 26.10.1959.

159. שם, 27.10.1959.

160. תיאור אמצעי התקשורת בעת קום המדינה מתבסס על: דן כספי ויהיאל לימור, המתווכים, תל-אביב 1992, *Medding, The Founding of Israeli Democracy*; ועל התרשמות אישית ממגוון מאמרים וקטעי חדשות בעיתוני התקופה.

161. שרת הסביר את השלמת הציונים-הכלליים עם אי-כיבוד ההסכם להעלאת אחוז החסימה בידי מפא"י בהד השלישי שנשמע או בעתונות לכל עניין אחוז החסימה ולדקדוקי העניות בשאלת מכסתו (פרוטוקולים של ישיבות הממשלה החמישית, 29.6.1955, א"מ). ביומנו העיד שהשפיע על משה ז"ק ממעריבי לפרסם מאמר בזכות סף חסימה של 2%-3% שיחסום קבוצות קיקיוניות, רברבנות אישית ונסיות בדלניות יוצאות דופן אך לא יכרית 'קיומם של מפלגה או זרם שיש להם זכות קיום ציבורי'. כמו כן ביקש שיצדיק את עמדת הפרוגרסיבים ויכתוב שמפא"י אינה מזדהה עם קביעת אחוז החסימה וכי לציונים-הכלליים שינוי זה לא ישתלם לאורך ימים (יומן אישי, א, עמ' 225).

162. מאמרים פובליציסטיים בזכות שינוי השיטה כתב בהארץ שבתי טבת: 'בשבת הבחירות האזוריות', 2.9.1957; 'בזכות השיטה הרובית', 6.2.1958; 'שיטת הבחירות למשאל-עם', 12.11.1958. מאמרים פובליציסטיים נגד שינוי השיטה כתב בעיתון זה פולס (ראו לעיל הערה 79). מאמרי מערכת (במדור 'מיום ליום') נגד יוזמת שינוי שיטת הבחירות ראו: הארץ, 14.11.1958, 10.12.1958.

גורם עצמאי בפוליטיקה של הרפורמה, אך גם לא היתה כלי־שרת נשלט עד כדי כך שלחילוקי דעות פנים־מפלגתיים בנושא לא יהיה בה ביטוי. אם נשתמש באוסף ארכיון הארץ כאינדיקציה לאופן ה'כיסוי' של הנושא באותה תקופה, רוב ההתייחסויות עוסקות בעיקר במעשי המפלגות ושלוחיהן בכנסת. אמצעי תקשורת ההמונים לא מילאו אפוא תפקיד עצמאי בעל משקל בפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית בשנות החמישים.

הציבור ודעת הקהל

בתארו את הפוליטיקה בשנות החמישים כותב יצחק גל־נור:

[...] המושג 'דעת־קהל' כדבר־מה שיש לתת עליו את הדעת לא היה מקובל בשנות המדינה הראשונות [...] אין במבנה החוקתי של ישראל מכשירים פורמליים לכך, כגון משאל־עם; ועד לשנות הששים לא התפתחו גם 'מנגנוני חישה' כמו משאלי דעת־קהל וסקרים פוליטיים למיניהם. ההנחה היתה, שהפורום הנאות להשפיע על מדיניות הממשלה איננו 'הציבור', אלא החוגים המפלגתיים והארגוניים, שהם מצומצמים יותר ואחראים יותר.¹⁶³

תפקיד דעת הקהל בפוליטיקה של הרפורמה היה מוגבל בתקופה זו לתקשורת פנים־מפלגתית בעיקרה. גורם דעת הקהל – כביטוי למצרף דעות הפרטים על הנושא באופן מובחן – לא מילא תפקיד עצמאי בתקופה שהיה בה מתאם גבוה בין עמדות המפלגות לבין עמדות הבוחרים והתקורות ורמת הגיוס היו גבוהים בה במיוחד.¹⁶⁴ כל עוד היה נושא שיטת הבחירות בידי הכנסת – והוא היה כזה לנוכח כשלון היוזמה לכונן משאל־עם בנושא – הוא הוכרע בידי המפלגות. 'דעת הקהל' היתה במקרה הטוב מה שנכתב בעיתונות, שהיתה ממילא מפלגתית או במה להבעת עמדות מפלגתיות ודעות שנשמעו באספות מפלגתיות שונות. אף־על־פי שגם כיום יש אפשרות רבה למניפולציה בייצוג דעת הקהל ופרשנותה על בסיס משאלי דעת קהל או אמצעים אחרים, המצב בשנות החמישים סיפק כר נרחב עוד יותר להצגת דעת הקהל ולפרשנות אינטרסנטית שלה. כמו כן, התפיסות האידאולוגיות החזקות אף הצדיקו הצגת עמדות בשם 'האינטרס האובייקטיבי' של הציבור.

תוצאות הבחירות היו האינדיקציה היחידה בתקופה זו (וגם לנו כיום) בשאלה כיצד תפסו האזרחים את המערכת הפוליטית בשנות החמישים – מאחר שבנושא זה כמעט לא נערכו משאלי דעת קהל, בוודאי לא בצורה שיטתית ועקיבה.¹⁶⁵ למשל, חסידי שינוי השיטה פירשו

163. גל־נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית, עמ' 346-347.

164. Medding, *The Founding of Israeli Democracy*.

165. G. Wolfsfeld, *The Politics of Provocation: Participation and Protest in Israel*, New York 1988. המכון לחקר דעת קהל, שנודע אחר־כך בשם מכון גוטמן למחקר חברתי, כבר פעל בעת ההיא, אך ממצאיו לא אוזכרו במגוון המקורות הרחב שנסקר לצורך המחקר, שאין בו אף לא התייחסות אחת לסקר דעת קהל בנושא שינוי שיטת הבחירות. לקראת הדיון בשיטת הבחירות בכנסת – בדיון בקריאה השנייה על חוק יסוד: הכנסת – ערך עיתון הארץ (11.2.1958) משאל רחוב במספר יישובים כדי

את ירידת מפא"י בבחירות 1955 כאי־קבלת מנדט לרפורמה אלקטורלית, וכך גם חסידי השימור.¹⁶⁶

יוזמת משאל־העם בנושא שינוי שיטת הבחירות היתה ניסיון לפנות ישירות לציבור ולשתפו בהכרעה בנושא. פנייה זו לא היתה מבוססת על איזושהי אינדיקציה לעמדות הציבור, אלא על התפיסה כי לעומת המצב בכנסת, שיושבים בה בעלי אינטרסים משוקעים ובעלי רוב שהכשילו את יוזמת השינוי, יש סיכוי למצוא בציבור, שאין לו אינטרסים משוקעים מידיים, תמיכה ביוזמה זו. יכול להיות שבן־גוריון צדק בהערכתו כי רוב הציבור יתמוך בשינוי שיטת הבחירות אם תועמד לפניו בהקשר של ריבוי המפלגות ושל הממשל הקואליציוני. סקר דעת הקהל היחיד שיש לנו מתקופה זו מראה כי רוב מוחלט בקרב הציבור, שמונים וחמישה אחוזים, חשבו שיש יותר מדי מפלגות בישראל וניתן להסתפק בשתיים עד ארבע מפלגות.¹⁶⁷ דומה שלהערכה זו היתה שותפה גם חרות, שטענה כי יש לאמץ משאל־עם כמכשיר חוקתי, אך החמיצה ביוזמת הודמנות לכינון תקדימי שלו.

תהליך הרפורמה

ארבע יוזמות הרפורמה שאנו דנים בהן נבלמו בשלבים הראשונים של קידומן. הן הצליחו לחדור לסדר־יום של מקבלי ההחלטות אך לא זכו לאישור ראשוני בידי רוב בכנסת. חדירה זו קשורה הדוקות לכך שהיוזם והתומך שלהן היה האישיות המרכזית בפוליטיקה ומי שכהן כראש ממשלה, דוד בן־גוריון. במסגרת של פוליטיקה שבה המפלגות היו שחקניות דומיננטיות וכמעט אקסקלוסיביות, זו היתה בעצם הדרך היחידה לחדור לסדר־יום של מקבלי ההחלטות.

הכנסת השנייה

הזירה הפרלמנטרית

שתי היוזמות הבולטות לשינוי שיטת הבחירות בעת כהונתה של הכנסת השנייה לא הגיעו לכנסת כהצעות חוק. בכל זאת זכה נושא הרפורמה להתייחסות במליאת הכנסת ובוועדת המשנה לחוקי היסוד, בעיקר במסגרת הדיונים בחוק הבחירות ובחוק יסוד: הכנסת. הדיון בחוק יסוד: הכנסת החל ביוני 1952, בוועדת המשנה לחוקי יסוד. ההצעה שנדונה בוועדה היתה נוסח שהגיש משרד המשפטים וכותרתו 'חוק סדרי שלטון ומשפט, פרק ב': הכנסת'. הנוסח קבע כי שיטת הבחירות לכנסת תהיה יחסית ורשימתית סגורה.¹⁶⁸ הוויכוח

לבדוק את עמדות האורחים בנושא. אופן עריכת המשאל מעיד יותר מכול על היעדר אינדיקציות משוכללות. בכל זאת נעשה שימוש בו במסמך רשמי של מפא"י, כהוכחה לרצון הציבור בשינוי. ראו: 'שינוי שיטת הבחירות? – למה?', שרות למרצה, הנחיות. מרכז מפלגת פועלי א"י, המחלקה להסברה, 3.1958, אק"מ ה/5/6.

166. שרת, יומן אישי, ד, עמ' 1115; הארץ (מיום ליום), 1.8.1955.

167. בחירות ומפלגות בעיני תושבי ישראל, המכון לחקר דעת הקהל, יפו 1949.

168. ועדת המשנה לחוקי היסוד, 23.6.1952.

בוועדת המשנה לחוקי היסוד ובוועדת חוקה, חוק ומשפט, ואחר-כך במליאת הכנסת בקריאה ראשונה התמקד בעצם הכללתו של עקרון חלוקת הייצוג היחסי בחוק היסוד. הרשימתיות, לעומת זאת, הושמטה מן הנוסח שהוגש לכנסת בעקבות דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט.¹⁶⁹ במליאה עבר בקריאה ראשונה הנוסח שהציעה ועדת חוקה, חוק ומשפט. ארציות השיטה, יש לציין, לא נכללה בהצעה שהוגשה למליאת הכנסת ולא אומצה, אף-על-פי שחנן רובין, נציג מפ"ם בוועדה, העלה את הרעיון להכליל בה גם את היסוד הזה.¹⁷⁰ לאחר שהושבה הצעת החוק לוועדה נערכו בה דיונים מספר אך היא לא הועברה לקריאה שנייה ושלישית. בהיעדר המשכיות בדיון בהצעות חוק, נגזר כי מהלך החקיקה יתחיל מחדש בכנסת הבאה.

בסוף נובמבר 1954 - בד בבד עם מגעי גישוש בין אנשי מפא"י לציונים-הכלליים, שבהם נבדקה האפשרות לגבש נוסחה מוסכמת לשינוי שיטת הבחירות ובד בבד עם המאבק על מה שנשאר מההסכם להעלאת אחוז החסימה - הוגש חוק הבחירות לכנסת בקריאה ראשונה. דובר בחוק קבע, והוא כלל את כל מרכיבי השיטה הקיימת.¹⁷¹ חוק הבחירות הזה אושר בינואר 1955 בקריאה שנייה ושלישית, ובפעם השלישית חוקקה השיטה באותה המתכונת, היחסית-ארצית-רשימתית.

לכאורה, מאזן ההתרחשויות בזירה הפרלמנטרית בין מחייבי שינוי השיטה לתומכים בשימורה הצביע על תיקו: חוק יסוד: הכנסת, בנוסח שהיה אמור לספק סטטוס חוקתי ליחסיות, לא עבר. הבחירות לכנסת השלישית נערכו בהסכמה רחבה שיש להשתמש בשיטה הקיימת משום שראו בה בררת מחדל, השיטה היחידה האפשרית עד להכרעה בחקיקת היסוד. למעשה, השימוש החוזר בשיטה וחקיקתה המחודשת הראו שמעמדה מתחזק. היא כבר לא היתה הסדר תלוי נסיבות, אלא בררת מחדל, גם בעיני תומכי הרפורמה.

היזומה להעלאת אחוז החסימה ל-10%

לאחר הבחירות לכנסת השנייה בחן בן-גוריון את נכונות הציונים-הכלליים לאמץ את שיטת הבחירות הרובית החד-נציגית. הוא התרשם כי הם מסתייגים מהצעה זו משום החשש שכתוצאה מאימוצה יובטח למפא"י רוב בכנסת.¹⁷² לקראת סוף 1952 שלח בן-גוריון את מרדכי נמיר לקיים מגעים לא-פורמליים עם הציונים-הכלליים על אפשרות הצטרפותם לקואליציה. נמיר הגיע להסכם שכלל אימוץ של סף חסימה בן 10%.¹⁷³ ההסכם, שאושר במרכז מפא"י, יצר משבר עם הפרוגרסיבים, שהתנגדו בתוקף ליוזמה זו. צירופם לקואליציה התאפשר

169. ראו: ועדת חוקה חוק ומשפט, 11.3.1953; דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 9.11.1953, 16.11.1953. בסעיף שעסק בחילופי חברי כנסת הניחו אמנם את קיומה של רשימה אך זה לא חייב נוקשות (הצעת חוקי יסוד [הכנסת], הצעות חוק, חוברת 180, ס' 32) וזו נשארה כפופה לכללים שייקבעו בחוק הבחירות.

170. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 16.11.1953.

171. שם, 29.11.1954.

172. שם, 8.10.1951.

173. יומן בן-גוריון, 5.12.1952, 8.12.1952, אב"ג.

כשהוסכם שבקואליציה יחפשו דרך אחרת משותפת ומוסכמת לפתרון בעיית הפיצול המפלגתי ויינתן לפרוגרסיבים חופש הצבעה בנושא.¹⁷⁴ בקווי היסוד של הממשלה עומעם נושא שינוי השיטה באופן שיאפשר את ישיבתן בה של שתי השותפות הקטנות, הפרוגרסיבים והפועל-המזרחי-המזרחי, משנקבע כי 'הממשלה תביא לכנסת תיקונים לחוק הבחירות, המכוונים למנוע התפצלות יתרה המחבלת במיזוג הגלויות ובמשטר הדמוקרטי וביציבותו'.¹⁷⁵ בינואר 1953 הוקמה ועדה קואליציונית לדיון בנושא, אך זו התכנסה רק פעם אחת. ביולי - לאחר שחלפה מחצית השנה שהוקצבה לאימוץ השינוי - הוקמה ועדת שרים, ובה נציגי ארבע השותפות הקואליציוניות. ועדה זו התכנסה פעמיים וגם בה לא הושגו הסכמות.¹⁷⁶

לאחר התפטרותו של בן-גוריון ופרישתו לשדה-בוקר נפתח המשא-ומתן הקואליציוני מחדש. מהר מאוד הוחלט במפא"י לנסות לשכנע את הציונים-הכלליים להוריד את אחוז החסימה המוסכם ל-5% כדי לאפשר את חברות הפרוגרסיבים בקואליציה. לאחר שהתברר כי מהלך זה אינו מספק את הפרוגרסיבים, הצליחה מפא"י, במאמצים רבים, לשכנע את הציונים-הכלליים להסכים להורדה נוספת של אחוז החסימה המוסכם ל-4%.¹⁷⁷ המחשבה כי 4% יספקו את רצון הפרוגרסיבים (וכן זכותם להתנגד לנושא זה ואף לפרוש בגללו) הלכה ותפסה מקום כהנחת יסוד בניסיונותיהם של נציגי מפא"י להשיג הסכמה בנושא, מבלי לקבל מן הפרוגרסיבים תשובה ברורה בעניין.¹⁷⁸ בתחילה, השגת הסכמתם של הציונים-הכלליים לקביעת אחוז החסימה ל-4% ודחיית מהלך בשישה חודשים לא ריצתה את הפרוגרסיבים, אולם בסופו של דבר הם הצטרפו לקואליציה תמורת הקפאתה של החקיקה בכארבעה חודשים בלבד.¹⁷⁹

ביולי 1954 הגיע מועד פְּרֵעוֹן ההבטחה להעלאת אחוז החסימה ל-4%. הציונים-הכלליים תבעו את מימוש ההבטחה לאתגר ואף ליוו את תביעתם באיום שהפרת ההסכם בנושא תפטור אותם מבבלי האחריות הקואליציונית.¹⁸⁰ הוועדה המדינית של מפא"י הקדישה כמה דיונים לשאלה זו והוצעו בהם תכסיסים, שנוסו ונכשלו, לפתרון התסבוכת הקואליציונית שגרמו תביעת הציונים-הכלליים, איום הפרישה של הפרוגרסיבים והפרת הבטחה מפורשת של שרת במכתב לפרץ ברנשטיין (הציונים-הכלליים) למימוש הסעיף. הציונים-הכלליים לא

174. ישיבת הוועדה המדינית, ירושלים, 21.12.1952, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית.

175. דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 22.12.1952.

176. ראו: המפלגה הפרוגרסיבית, תשי"ד.

177. שרת, יומן אישי, א, עמ' 210, 224-226, 232, 238, 244, 245, 248, 281.

178. שם, עמ' 251, 255, 257, 270, 278. ראו גם: ישיבת הוועדה המדינית, ירושלים, 15.12.1953, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית; ישיבת הוועדה המדינית עם מזכירות האיחוד העולמי, ירושלים, 21.12.1953, שם; ישיבת הוועדה המדינית, תל-אביב, 8.1.1954, שם, שם; ישיבת מרכז המפלגה עם סיעתנו בכנסת, ירושלים, 14.1.1954, שם, פרוטוקולים מפא"י, מרכז.

179. שרת, יומן אישי, כרך א, עמ' 295, 296-297, 299, 301-302, כרך ב, עמ' 311, 317, 322, 328, 331-332; ישיבת הוועדה המדינית, ירושלים, 19.1.1954, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית; ישיבת הוועדה המדינית, תל-אביב, 21.1.1954, שם.

180. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה החמישית, 25.7.1954, 9.8.1954, 15.8.1954, א"מ.

קיבלו את הצעת מפא"י לדחות את מימוש הסעיף לתקופה שלפני הבחירות, הסכמה שהיתה פותרת למפא"י את הבעיה הקואליציונית ומאפשרת לה בנקל לסגת בה מהתחייבותה בתכסיסי השהיה. במהלך הדיונים בוועדה המדינית התגבשה אף דעה כי אימוץ אחוז חסימה של 4% יזיק למפא"י, משום שהוא יאיים על קיום הפרוגרסיבים ואולי אף ידחוק אותם לאיחוד עם הציונים הכלליים,¹⁸¹ וגם יאיים על קיום אחדות העבודה ויחזק את הציונים הכלליים בכך שימנע פרישות משורותיהם. כמו כן הובע שוב ושוב החשש כי בתנאי סף חסימה של 4% יתחזקו מגמות של גיבוש כוחות קיצוניים בקרב הערבים, כמו הקומוניסטים וגורמים לאומניים.¹⁸² לאחר כשלון יוזמת הפשרה נשלחה משלחת של מפא"י לשכנע את הציונים הכלליים לרכך את עמדתם. ניסיון זה נכשל וסרלין אף טרח להזכיר כי בהסכם נקבע שיאומץ סף חסימה גבוה יותר אם הפרוגרסיבים לא יהיו שותפים בקואליציה.¹⁸³ מפא"י הרוויחה זמן בתכסיסנות ובזכות התערבותו של נחום גולדמן, שניסה לקדם איחוד בין הציונים הכלליים ובין הפרוגרסיבים, איחוד שמפא"י לא היתה מעוניינת בו. בין הציונים הכלליים למפא"י נוצרה מתיחות רבה, והראשונים הצהירו על ביטול האחריות המשותפת והמחויבות להסכם הקואליציוני.¹⁸⁴ הציונים הכלליים לא ויתרו על תביעתם למימוש ההסכם להעלאת אחוז החסימה, אך פתיחת המגעים בנושא שינוי שיטת הבחירות ריככה מעט את המתח. בראשית דצמבר 1954 כבר דווח כי הציונים הכלליים נכונים להסכים להעלאת אחוז החסימה ל-2% בלבד.¹⁸⁵ בראשית 1955 הושג הסכם בין הציונים הכלליים למפא"י להעלאת אחוז החסימה ל-2% בלבד.¹⁸⁶ הממשלה אישרה, בהתנגדות חבר אחד בלבד, את ההסכמה הזאת.¹⁸⁷ תיקון זה של אחוז החסימה לא נכלל בחוק הבחירות שחוקק באותה העת, מאחר שוועדת הכנסת החליטה כי מדובר בנושא חדש המחייב הגשת חוק מיוחד.¹⁸⁸ אולם מפא"י לא היתה מעוניינת בהעלאת אחוז החסימה ל-2%. אחוז חסימה זה היה בעייתי במה שנוגע לרשימות הנלוות הערביות, שלא הצליחו לאחדן לגוש אחד, ולפועלי אגודת ישראל, שנתפסה כבעלת ברית נוחה. לאחר שהציונים הכלליים נמנעו בהצבעה על התקציב, גמלה להם מפא"י באי־מיכה בהעלאת אחוז החסימה ל-2%.¹⁸⁹ זה היה סופו של ההסכם להעלאת אחוז החסימה, שהחל בהסכמה על 10% אך הלך והתמסס עד שנעלם כליל.

181. אלף ואו, 'כיצד נשנה את שיטת הבחירות?', אבניים, ה (1965), עמ' 45-59.

182. ישיבת הוועדה המדינית, תל־אביב, 5.8.1954, 13.8.1954, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, ועדה מדינית; ישיבת הוועדה המדינית עם סיעתנו בכנסת, תל־אביב, 19.8.1954, 21.8.1954, שם.

183. מו"מ עם הציונים הכלליים, 26.8.1954.

184. הארץ, 31.10.1954.

185. שם, 5.12.1954.

186. שרת, יומן אישי, ג, עמ' 618, 626, 627.

187. פרוטוקולים של ישיבות הממשלה החמישית, 6.2.1955, א"מ.

188. הארץ, 25.1.1955.

189. שרת, יומן אישי, כרך ג, עמ' 683, כרך ד, עמ' 957-958, 977-978, 979, 990.

יוזמת המחטף - הוועדה הפריטטית מפא"י-הציונים הכלליים

בספטמבר 1954 - בימים שיוזמת העלאת אחוזי החסימה הלכה והתמוססה - כונס מרכז מפא"י לדיון בשיטת הבחירות לכנסת. בדיון השתתפו תומכים ומתנגדים ליוזמת בן-גוריון לאמץ את שיטת הבחירות הרובית החד-נציגית. הדוברים נגד שינוי שיטת הבחירות היו מקרב אנשי השורה השנייה, ומולם בלטה תמיכתם של שרת ושל לבון ביוזמת בן-גוריון. המרכז החליט ברוב גדול לאמץ את העמדה המצדדת בהחלפת שיטת הבחירות הקיימת בשיטה רובית חד-נציגית ולכלול את העמדה הזאת במצע לבחירות לכנסת השלישית.¹⁹⁰ לאחר החלטת מרכז מפא"י קיים בן-גוריון מגעים עם ראשי הציונים הכלליים כדי לבחון את עמדתם בנושא שינוי שיטת הבחירות.¹⁹¹ רוב אנשי הציונים הכלליים התנגדו ליוזמת מפא"י מחשש שתיצור רוב מוחלט שיאפשר את השתלטותה המוחלטת על המדינה.¹⁹² הם הציגו הצעה חלופית לשינוי שיטת הבחירות, שהיתה שונה מהשיטה שהציעה מפא"י בכך ששימרה את נוסחת החלוקה היחסית, ודומה לה במגמתה להעלות משמעותית את סף החסימה האפקטיבי, כשרוב הבחירה יועדה להיערך במחוזות תלת-נציגיים. שתי המפלגות הסכימו כי הצעת הציונים הכלליים תהווה מצע לדיון בוועדה פריטטית בין-מפלגתית שישתתפו בה חמישה נציגים מכל מפלגה.¹⁹³ ארבע פגישות התקיימו בין נציגי המפלגות. הציונים הכלליים לא הפגינו דבקות רבה בנושא והשווה את תחילת פעולת הוועדה ולאחר מכן דחו ואף ביטלו פגישות בתגובה למחלוקות אחרות ביניהם לבין מפא"י.¹⁹⁴ מפא"י היתה נכונה לוותרים, ובהיעדר רוב להצעתה היתה מוכנה לאמץ את הצעת הציונים הכלליים כדי לזרז את קידום היוזמה. הנושא שהפך לסלע המחלוקת בין שתי המפלגות היה הדרך לחלוקת אזורי הבחירה. מפא"י רצתה שבית-המשפט העליון יהיה הפוסק הראשון והאחרון בנושא מיפוי האזורים, ואילו הציונים הכלליים דרשו לכלול את החלוקה בהסכם בין המפלגות על שינוי שיטת הבחירות והתירו זכות ערעור לפני בית-המשפט העליון.¹⁹⁵ יוזמה זו, כקודמתה, לא הגיעה לכלל דיון או הכרעה בכנסת. הרעיון שהיה גלום בה היה השגת הסכמה מראש של שתי

190. ישיבת מרכז מפא"י, 16.9.1954.

191. יומן בן-גוריון, 27.10.1954, אב"ג.

192. הארץ, 31.10.1954.

193. שם, 30.1.1955.

194. שם, 18.1.1955, 30.1.1955, הבקר, 17.2.1955.

195. הארץ, 17-18.3.1955, 27-28.3.1955. כמו כן ראו: פגישה של מר ד. בן-גוריון עם חוג על-מפלגתי, בית ציוני אמריקה, 15.6.1955, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות; מפא"י - המרכז, פרקי דין וחשבון (אוגוסט 1950-אוגוסט 1956) לוועידה השמינית של המפלגה, תל-אביב, אוגוסט 1956. ש"ז אברמוב, איש הציונים הכלליים, הציג את המחלוקת בין מפלגתו לבין מפא"י על אופי הגוף שיחלק את המחוזות כמחלוקת עקרונית. הוא טען כי יש ללמוד מן הניסיון של אומות אחרות, האנגלים והאמריקנים, שבתי המחוקקים שלהן הם הקובעים את החלוקה הזאת. כמו כן טען כי יש פגם בהטלת תפקיד בעל אופי ביצועי וחיקיתי על הרשות השופטת, וכי יש סכנה של פגיעה במעמד בית-המשפט העליון בשל טרוניות צפויות של נפגעי חלוקת המחוזות (ש"ז אברמוב, 'קפאון במו"מ לשנוי שיטת הבחירות', הבקר, 16.3.1955, עמ' 2).

מפלגות שאחזו ברוב בכנסת. מהלכי החקיקה – בעיקר ערב בחירות, עם היחלשות כבלי המחויבויות הקואליציוניות – לא היו אמורים להיות אלא יישום של ההליך הפורמלי המתבקש. הפוליטיקה של הרפורמה האלקטורלית התרחשה בתקופת הכנסת השנייה בזירה החוץ-פרלמנטרית. לכאורה, כל מה שחסר כדי שהרפורמה תעבור היה מימוש הסכם, בעניין העלאת אחוז החסימה ל-10%, או השגת נוסחה מוסכמת של שינוי שיטת הבחירות – בוועדה הפריטטית – בידי שתי מפלגות שהיה להן רוב מושבים בכנסת. אולם יש לזכור כי באותה העת התרחש תהליך חקיקה בזירה הפרלמנטרית. חוק יסוד: הכנסת, שנטבע בו עקרון היחסיות, אמנם לא נחקק אך הגיע רחוק יותר מיוזמות הרפורמה. חוק הבחירות, שקבע את השימוש בשיטה הקיימת, הארצית-יחסית, עד לחקיקת חוק יסוד: הכנסת או עד לשינויו, עבר ללא בעיה מיוחדת. בעימות בין החלופות ניצחה השיטה הקיימת, שתומכי השינוי תמכו בה כברירת מחדל מוסכמת, ואילו מתנגדיו החלו להתבצר בעמדתם ובדבקותם בשיטה הקיימת. שינוי השיטה, לעומת זאת, דרש הסכמות מיוחדות אף-על-פי שהיה לו רוב ואף שאותרו נקודות הסכמה בין מפא"י לציונים-הכלליים על תכונות השיטה.

הכנסת השלישית

בבחירות לכנסת השלישית ירד הייצוג של מפא"י מארבעים וחמישה לארבעים מושבים ושל הציונים-הכלליים מעשרים לשלושה-עשר מושבים. כך אבד הרוב שהיה לשתי המפלגות בכנסת השנייה והיה יכול לאפשר מהלך מוסכם של שינוי שיטת הבחירות. גם שיתוף-הפעולה הקואליציוני פסק מאחר שמפא"י העדיפה להקים קואליציה עם מפלגות הפועלים, מפ"ם ואחדות-העבודה. בתנאים אלו, הפעילות לשינוי שיטת הבחירות בעת כהונת הכנסת השלישית התאפיינה בתיאום מוגבל עם הציונים-הכלליים ולא בניסיון ממשי לגבש הסכמה מוקדמת, כבכנסת השנייה.

שלא כיוזמות השינוי בכנסת השנייה, שלא היה להן ביטוי בהצעות חקיקה, קיבלו שתי היוזמות הבולטות לשינוי שיטת הבחירות בעת כהונתה של הכנסת השלישית ביטוי בהצעות חקיקה שהוגשו לדין בכנסת. היוזמה הראשונה היתה הניסיון לשנות את נוסח סעיף שיטת הבחירות בחוק יסוד: הכנסת בדרך של הסתייגות. היוזמה השנייה היתה הניסיון לחוקק חוק לעריכת משאל-עם שבו יכריעו האזרחים בין שתי חלופות: השיטה הקיימת והצעות השינוי מטעם מפא"י והציונים-הכלליים.

ההסתייגות לחוק יסוד: הכנסת

כבר בנאומו של בן-גוריון בעת הרכבת הממשלה השביעית, שקמה לאחר הבחירות לכנסת השלישית, הוא הסביר לעם את הסכנה שבשימור השיטה הקיימת.¹⁹⁶ בהסכם הקואליציוני נקבע כי בהצבעה על חוק יסוד לא תוטל משמעת קואליציונית. כך יכלה מפא"י להוסיף לצדד בשינוי שיטת הבחירות ואילו שותפותיה יכלו להוסיף להתנגד לו. במאי 1956 פתחה

196. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 2.11.1955.

ועדת חוקה, חוק ומשפט בדיונים בחוק יסוד: הכנסת, לפי נוסח החוק שכבר הוגש לכנסת השנייה ועבר בה בקריאה ראשונה. בדיון בוועדה ובדיון בקריאה ראשונה תבעו נציגי מפא"י שלא לכלול את יחסיות הבחירות בחוק היסוד. נציגי שאר המפלגות – למעט נציגי הציונים הכלליים שלא הביעו עמדה מפורשת או שטענו בזכות שיטה אזורית ייחסית עם מאגר ארצי – הדגישו את חשיבות היחסיות והכללתה בחוק היסוד, בייחוד נוכח הנסיונות לשנות את השיטה. בהצבעה בקריאה ראשונה לא היו מתנגדים לנוסח החוק. נציגי מפא"י נמנעו מהצבעה ונימקו זאת בהתנגדותם לבחירות יחסיות מזה ובתמיכתם בחלקים אחרים של הצעת החוק מזה.¹⁹⁷

בראשית תהליך הכנת חוק יסוד: הכנסת לקריאה שנייה ושלישית בוועדת חוקה, חוק ומשפט, הוסיפו נציגי מפא"י לדרוש את אי-הכללת היחסיות בחוק או לחלופין הציעו שהחוק יימנע מלעסוק בשיטת הבחירות ויכלול רק הפניה לחוק הבחירות. לעומתם ניסו תומכי שימור השיטה מאחדות העבודה וממפ"ם לשכנע את הוועדה לשריין את השיטה מפני שינוי על-ידי התנייתו בתמיכת רוב מיוחס.¹⁹⁸ בסופו של דבר נשאר הסעיף ללא שינוי, ללא שריון ועם יחסיות.¹⁹⁹

בסיבוב דיון נוסף בוועדה נשאר סעיף שיטת הבחירות בצורתו המקורית. הצעות לשינוי שיטת הבחירות שהגישו עזרא איכילוב (הציונים הכלליים) וברוך אזניה (מפא"י), והצעה חלופית של בר-רב-האי (מפא"י) שלא לכלול יחסיות בחוק, כמו גם הצעה נגדית של נחום ניר (אחדות העבודה) ויוסף שופמן (חרות) לשריון ברוב מיוחס – כל אלה נדחו ונקבע כי יוגשו כהסתייגויות.²⁰⁰ בראשית 1958 ביקש אזניה מן הוועדה לנסח מחדש את הסתייגותו לחוק יסוד: הכנסת, כך שתכלול, נוסף על תוספת יסוד האזוריות ומחיקת היחסיות, נוסח מפורט לתיקון חוק הבחירות שיקבע שיטת בחירות רובית במאה ועשרים מחוזות חד-נציגיים שווים שיקבע בית המשפט העליון. לאחר ויכוח אושרה הבקשה.²⁰¹ בעקבותיה באו הסתייגויות נוספות: מטעם איכילוב להוסיף יסוד אזוריות על יחסיות; מטעם רפאל ורוזנברג (מפד"ל) – לשריון סעיף שיטת הבחירות ברוב מוחלט; ומטעם רובין (מפ"ם) – לשריון הסעיף כך שתיקונו ידרוש תמיכה של שני-שלישים מהמשתתפים בהצבעה.²⁰² לאחר מכן

197. ועדת חוקה, חוק ומשפט בשבתה בוועדת המשנה לחוקי יסוד, 28.5.1956; דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 8.10.1956, 9.7.1956.

198. נחום ניר (אחדות העבודה) הציע לשריין את שיטת הבחירות מפני שינוי על-ידי הוספת תביעה לרוב מיוחס (שמונים חברי כנסת) לעשר שנים (ועדת חוקה, חוק ומשפט, 14.11.1956). חנן רובין (מפ"ם) הציע לשריין את שיטת הבחירות ולקבוע שיותר משני-שלישים מקולות הנוכחים בהצבעה יידרשו כדי לתקן את שיטת הבחירות, אך גם רעיון זה נדחה (שם, 27.3.1957).

199. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 14.11.1956, 27.3.1957. כמו כן נדונו ונדחו בוועדה זו עוד תיקונים חשובים במבנה המשטר, כהקמת בית מחוקקים שני (בתמיכת הפרוגרסיבים והציונים הכלליים), הענקת וטו מעכב לנשיא על חקיקה (בתמיכת המפד"ל וחרות) והנהגת משאלי-עם (הצעה של חרות שזכתה בתמיכת חבריה בלבד) (שם, 3.4.1957, 22.5.1957).

200. שם, 12.6.1957.

201. שם, 15.1.1958.

202. שם, 29.1.1958.

הגיש סרלין (ציונים-כלליים) בקשה - שממנה נסוג לאחר מכן - להחליף את ההסתייגות של הוספת אזורים לחוק היסוד בהצעה מפורטת. לפי ההצעה, הדומה מאוד להצעת לבון מ-1953, יתקיימו בחירות יחסיות בשלושים מחוזות תלת-נציגיים; יהיה מאגר ארצי של שלושים נציגים שישמש מאגר מפצה; בחלוקת המושבים ישתתפו רק מפלגות שיזכו בציר אחד לפחות בארבעה אזורים ומעלה.²⁰³ בישיבה הבאה הציע ורהפטיג (מפד"ל) להוסיף את יסוד הארציות לחוק היסוד, ורוב חברי הוועדה אישרו הצעה זו.²⁰⁴ מהלכי תיקון ההסתייגויות והתגובות להם לא הניבו בשלב זה אלא הצעת רוב בוועדה לקיבוע הארציות של שיטת הבחירות, מה שתרים לשימור רמת היחסיות הגבוהה של השיטה.

בשלב זה נקלעה מפא"י לדילמה: מצד אחד, היא העריכה כי אם תתמוך בהצעת הציונים הכלליים תפורש תמיכה זו כאשרור יסוד היחסיות; מצד אחר, היא לא רצתה לחסום שינוי בשיטה. בסופו של דבר היא הכריעה לטובת התנגדות, משום שהעריכה כי ממילא אין רוב בוועדה להצעת הציונים הכלליים. כשנערכה בוועדה הצבעה על הכללת יוזמת מפא"י והציונים הכלליים בהצעת הוועדה, לא היתה תמיכה הדדית של נציגי שתי המפלגות.²⁰⁵ מפא"י הבחינה בין שתי ההצעות של הציונים הכלליים, ולהצעת השיטה האזורית העמומה שהחליפה את הצעת סרלין היתה פחות תמיכה מאשר להצעה המפורטת. הוחלט להצביע נגד הצעת הציונים הכלליים העמומה ובעד ההצעה המפורטת של סרלין, אם תוגש בסופו של דבר.²⁰⁶ דבקו של הציונים הכלליים בהצעה העמומה ביטלה את נקודת המפגש במרחב ההעדפות של מפא"י והציונים הכלליים.

הדיון בחוק יסוד: הכנסת בקריאה שנייה נערך בפברואר 1958. על חשיבות הדיון בעיני המפלגות העידה השתתפותם של מנהיגיהן או חברי כנסת בולטים אחרים מטעמן בדיון. מיד לאחר נאומיהם של מגישי ההסתייגויות ממפא"י (אזניה ובר-רב-האי) ומהציונים הכלליים (איכילוב), הופיעו בזה אחר זה מנהיגי מפא"י, בן-גוריון, ומנהיגי חרות, מנחם בגין, ואחריהם פוליטיקאים בכירים מהציונים הכלליים (סרלין), המפד"ל (ורהפטיג) ואחדות העבודה (בן-אהרון).

בהצבעות בקריאה שנייה לחוק יסוד: הכנסת נדחו שתי ההסתייגויות שהגישו נציגי מפא"י (שבעים ושלושה מתנגדים כנגד ארבעים ושניים תומכים): זו של אזניה שביקשה לקבוע בחוק היסוד כי תונהג שיטה חד-נציגית, וזו של בר-רב-האי שביקשה רק למנוע את

203. שם, 3.2.1958.

204. שם, 5.2.1958. באותה ישיבה ביקש אזניה גם הוא לשנות את נוסח הסתייגותו ולהוציא ממנה את המילה 'רוביות'. הארץ (5.2.1958) פירש צעד זה כחשש של בן-גוריון מפירוש המושג 'רוביות' כתביעה לרוב מוחלט בשני סיבובים, בעודו רוצה בחירות ברוב פשוט. ואילו שרת הסביר שצעד זה נעשה כדי להקטין את תחושת האיום. ראו: פרוטוקול סטינוגרפי של ישיבת מזכירות מפא"י עם סיעתה בכנסת, ירושלים, 9.2.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת.

205. הארץ, 6.2.1958.

206. פרוטוקול סטינוגרפי של ישיבת מזכירות מפא"י עם סיעתה בכנסת, ירושלים 9.2.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת.

הכללת היחסיות בחוק היסוד. הסתייגותו של נציג הציונים הכלליים, איכילוב, שקבעה באופן כללי את הנהגתה של שיטה אזורית יחסית עם מאגר ארצי, נדחתה ברוב של מאה ושלושה מתנגדים כנגד שנים-עשר תומכים.²⁰⁷ ההצבעה לא היתה שמית, אך גם כך ברור מן התוצאות כי לא היה שיתוף-פעולה בין מפא"י לציונים הכלליים וכל אחת מהן התנגדה להצעת רעותה, וגם אם היה שיתוף-פעולה לא היה די בו ליצירת רוב, שהרי שישים ואחד חברי כנסת התנגדו לשני נוסחי ההסתייגויות. העובדה שהצעת בר-רב-האי למחוק את היחסיות מחוק היסוד נתקלה באותה התנגדות כמו הצעתו של אזניה, שקבעה במפורש את אימוץ השיטה החד-נציגית, מבחינה שהמאבק היה לעומתי, של שני מחנות ברורים. הסתייגות הציונים הכלליים, שהיתה אמורה לסמן גישת אמצע, זכתה לתמיכתם שלהם בלבד. המתנגדים ליוזמה לשינוי שיטת הבחירות הגישו הסתייגויות שנועדו לשריין את סעיף שיטת הבחירות בחוק יסוד: הכנסת, שבו נקבעה יחסיות וארציות שיטת הבחירות, מפני שינוי ברוב פשוט. יוזמה משותפת של נציגי אחדות-העבודה, חרות ומק"י לחייב רוב של שני-שלישים מכלל חברי הכנסת (שמונים) לשינוי הסעיף נדחתה ברוב של שישים מתנגדים מול ארבעים וחמישה תומכים. לעומת זאת, הסתייגות מטעם נציגי המפד"ל, שלפיה שינוי הסעיף יחייב תמיכה של רוב מוחלט (שישים ואחד חברי כנסת), אומצה ברוב של חמישים ושישה תומכים מול חמישים וארבעה מתנגדים.²⁰⁸ ההכרעה נגד שריון ברוב מיוחס ובזכות שריון ברוב מוחלט נבעה מהצבעות המפלגות הדתיות, שהתנגדו לשריון ברוב מיוחס ביחד עם מפא"י, וחלק מנציגי הציונים הכלליים והפרוגרסיבים, אך יזמו ותמכו בשריון ברוב מוחלט.²⁰⁹ המפלגות הדתיות רצו בשריון השיטה, אולם לא רצו לקבוע תקדים בשל התנגדותם לקידום נושא החוקה, ושריון ברוב מוחלט ולא מיוחס נתפס בעיניהן כפתרון לדילמה זו.²¹⁰ בקריאה שלישית עבר חוק יסוד: הכנסת ברוב של תשעים ושישה תומכים וללא מתנגדים ונמנעים.²¹¹ מפא"י תמכה בחוק לאחר שרוב בסיעתה דחה את הצעת בן-גוריון להימנע בהצבעה כמחאה על שריון שיטת הבחירות. הוחלט כי חוק חשוב זה, שגורלו ממילא לא היה

207. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

208. יוזמות אחרות לשריון סעיף שיטת הבחירות ברוב מיוחס נמשכו בידי יוזמיהן לאחר שהתברר כי יש רוב רק לשריון ברוב מוחלט. אלה היו הסתייגויותיהם של נחום ניר, נציג אחדות-העבודה, שהגיש הסתייגות חליפית להצעתו לשריון בשני-שלישים של חברי הכנסת (שנפלה בהצבעה) ובה הציע שריון בשלושה-רבעים של חברי כנסת לעשר שנים; ושל חנן רובין ממפ"ם, לשריון ברוב של שני-שלישים של חברי הכנסת הנוכחים בהצבעה (דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958). לעומת זאת, הסתייגות משה סנה ממק"י, אשר לפיה ישריין חוק יסוד: הכנסת כולו ברוב של שני-שלישים, נדחתה בהצבעה במליאה (שם), 12.2.1958.

209. הארץ, 12.2.1958.

210. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11-12.2.1958. כמו כן ראו: Giora Goldberg, 'Religious Zionism and the Framing of a Constitution for Israel', *Israel Studies*, 3, 1 (1998), pp. 211-229

211. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 12.2.1958.

תלוי בקולות מפא"י, ראוי שיצביעו בעדו לנוכח התמיכה ברוב חלקיו וכי תצא הודעה לעיתונות בגנות השריון.²¹²

יוזמת משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות

בנובמבר 1958 הציג חבר הכנסת יוסף אלמוגי איש מפא"י יוזמה - בתיאום עם בן-גוריון ובהסכמתו - ולפיה ייערך משאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות.²¹³ רעיון זה לא היה חדש ובן-גוריון ואנשי מפא"י אחרים העלו אותו במסגרות מפלגתיות ואף במליאת הכנסת. הרעיון שבבסיס הצעה זו היה כי רק בדרך של משאל-עם ניתן לעקוף את הרוב המתנגד בכנסת, רוב שהורכב מן המפלגות הקטנות - אלה שאת קיומן, לפחות כמסגרות עצמאיות, נועד שינוי שיטת הבחירות לחסל.²¹⁴ היוזמה התבססה על ההנחה כי בציבור קיים רוב שיתמוך בשינוי השיטה או לפחות קיים סיכוי טוב יותר להעברת היוזמה מאשר בכנסת, שבה נוצר רוב ברור כנגדה.²¹⁵ מעשי דה-גול בצרפת באותה התקופה, כגון שינוי שיטת הבחירות באמצעות משאל-עם, שימשו גם הם מקור השראה למהלך זה.²¹⁶ אלמוגי טען כי נושא שיטת הבחירות לא ניתן להכרעה בבחירות כלליות. ראשית, בבחירות עולים נושאים רבים אחרים ולא ניתן לנתק מהם את ההצבעה בנושא שיטת הבחירות, כפי שאפשר במשאל-עם. שנית, מפא"י תתקשה לגייס בבחירות רוב שיאפשר את שינוי שיטת הבחירות, משום שבשיטת הבחירות הקיימת היא סובלת מהצבעת מחאה נגדה, מקורה של הצבעת המחאה, טעון, בשיטת הבחירות המייצרת ריבוי מפלגות ומשאירה אותה, הגדולה, מזוהה עם השלטון, בעוד שותפותיה ויריבותיה הקטנות מטיחות בה ביקורת של מי שאינו נושא באחריות.²¹⁷ הצעת החוק הפרטית הוגשה בתקווה שכינונו של משאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות יאפשר את גיוס קולות חרות לתמיכה בו, נוסף על גיוס הציונים-הכלליים שציידו בשינוי

212. אספת הסיעה, ירושלים, 12.2.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת.

213. אלמוגי, בעובי הקורה.

214. רעיונות לקביעת שיטת הבחירות במשאל-עם הועלו בעבר. אברהם עופר (מפא"י) העלה את הנושא במאמר בשבועון אשמרת (לעיל הערה 88) ובכנס להתחדשות המפלגה בשנת 1951 (ביילין, בנים בצל אבותיהם). חבר הכנסת חיים בן-אשר (מפא"י), בדיון על הצעת חוק יסוד: הכנסת בשנת 1953, קרא להשמיט את יסוד היחסיות מהצעת החוק כדי לאפשר הכרעה בעתיד בנושא שיטת הבחירות בדרך של משאל-עם (דברי הכנסת, הכנסת השנייה, 16.11.1953). בן-גוריון העלה את אפשרות יוזמת המהלך הזה בסוף 1954 (כינוס מטה הבחירות, 16.12.1954). ישראל ישעיהו, במאמרו 'מסקנות', שפורסם בהפועל הצעיר (2.8.1955), ניתח את הסיבות לידידת התמיכה במפא"י בבחירות לכנסת השלישית והציע לדרוש עריכת משאל-עם על שינוי שיטת הבחירות, אם לא יהיה לשינוי השיטה רוב בכנסת. המאמר שב ונדפס בתוך: ישראל ישעיהו, 'לחוד ויחד, תל-אביב 1990, עמ' 403-409.

215. ישראל ישעיהו, 'התביעה למשאל-עם', הפועל הצעיר (25.11.1958). המאמר שב ונדפס בתוך ישעיהו, 'לחוד ויחד, עמ' 94-96.

216. דנה אריאלי-הורוביץ, משאלי עם בישראל, תל-אביב 1994.

217. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.12.1958. ראו גם: ישיבת המרכז, תל-אביב 27.11.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, המרכז [להלן: ישיבת מרכז מפא"י, 27.11.1958].

שיטת הבחירות. אף-על-פי שחרות התנגדה בחריפות לשינוי שיטת הבחירות, קיוו שהיא תתמוך בהצעתו של אלמוגי בשל תמיכתה באימוץ מנגנון משאל-העם. הבעיה העיקרית היתה לגשר בין עמדת חרות, שלא הסתפקה בכינון משאל-העם אלא ביקשה לאמצו כעיקרון חוקתי, ובין עמדת מפא"י, שהתנגדה באופן עקיב לשימוש במנגנון זה והיתה נכונה לחרוג מקו זה רק בעניין שינוי שיטת הבחירות.²¹⁸ במפא"י היתה התנגדות רבה להצעה זו, גם בקרב תומכי שינוי שיטת הבחירות, בעיקר מחשש ליצירת תקדים של שימוש במשאל-העם.²¹⁹ נראה שתמיכתו של בן-גוריון ביוזמה הכריעה את הכף לטובתה, וההצעה זכתה ברוב בסיעה ובמרכז. על המרכז כמעט נכפה למעשה לאשר את הגשת ההצעה. זו הוגשה למזכירות הכנסת לפני הדיון במרכז וגם המתנגדים אמרו כי לא ראוי לדחותה בדיעבד.²²⁰ לגיוס הרוב סייעה גם ההערכה שהסיכוי להעברת הצעת החוק נמוך ממילא וחשיבותה היא סמלית בעיקרה.²²¹

הנהלת הציונים-הכלליים החליטה להטיל על הסיעה להציג הצעת חוק משאל-העם על שינוי שיטת הבחירות בהתאם לנוסחה שגובשה בה באפריל.²²² הפעם הגיש חבר הכנסת סרלין הצעת חוק בגרסה מפורטת ולא עמומה (את תוכן ההצעה ראו לעיל). בין מפא"י לציונים-הכלליים התקיימו מגעים כדי לבחון אפשרות לתמיכה הדדית בהצעות החוק, בתקווה שלאחר מכן תגובש גרסה מוסכמת להצעת השינוי, והיא שתועמד למשאל-העם.²²³ כצפוי, מפלגות השמאל - מק"י, מפ"ם ואחדות-העבודה - התנגדו בחריפות ליוזמות השינוי.²²⁴ נסיונות מפא"י לשבור את ההתנגדות הזאת לא עלו יפה.²²⁵ נאומו של מנחם בגין, יושב-ראש חרות, בפתיחת הוועידה הארצית החמישית של חרות שהתקיימה ב-24 בנובמבר 1958 הבהיר כי הישועה גם לא תבוא מימין. הוא סירב לבלוע את הפיתיון של משאל-העם בגרסתו הנוכחית. בנאומו הציג בגין את מחויבותה של חרות לאימוץ מנגנון משאל-העם, אל מול הפרצוף הכפול של מי שהתנגדו לו וכעת מציעים אותו. הוא אף טען כי השאלה

218. אריאלי-הורוביץ, משאלי עם בישראל; הארץ, 5-6.11.1958.

219. ישיבת הסיעה, ירושלים, 10.11.1958, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, סיעה בכנסת; ישיבת מרכז מפא"י, 27.11.1958.

220. בסיעה אושרה הגשת ההצעה ברוב של שמונה עשר תומכים מול שנים עשר מתנגדים, ואילו במרכז כבר הושג אישור בדיעבד של שמונים ואחד תומכים מול שבעה מתנגדים ועשרה נמנעים.

221. ישיבת מרכז מפא"י, 27.11.1958.

222. הארץ, 24.11.1958.

223. אלמוגי, בעובי הקורה.

224. הארץ, 10.11.1958.

225. נכשל נסיונה של מפא"י לגייס את תמיכת אחדות-העבודה, תמורת הבטחה לכינון רשימה משותפת שבה יוקצה ייצוג לנציגי אחדות-העבודה (הארץ, 20.11.1958). כמו כן נכשל הניסיון לשכנע את פועלי-אגודת-ישראל להימנע בהצבעה (יומן בן-גוריון, 8.12.1958, אב"ג). בן-גוריון גם נכשל כשניסה לתעל את התנגדות מק"י להצעה כדי ללחוץ על המפלגות הציוניות לתמוך בה בהציגו את מק"י הלא-ציונית והלא-דמוקרטית כמי שתכריע בנושא. ראו: פגישה עם רוה"מ לרגל כ"ט בנובמבר מטעם ועדת עורכי העיתונים ואגודת העיתונאים, בית סוקולוב, 28.11.1958, אב"ג, פרוטוקולים של פגישות.

שצריכה לעמוד במשאל-עם היא אם מייעוט של מפא"י צריך להפוך לרוב בכנסת.²²⁶ וכך, עוד לפני ההצבעה היה ברור שהיא תיכשל משום שגם תמיכה של הציונים-הכלליים ושל מפא"י זו בוז לא היה בה אלא לגייס תמיכה של חמישים ושמונה חברי כנסת, ובכללם נציגי הרשימות הערביות. הצגת ההצעה נתפסה כחשובה בכל זאת, מתוך שראו בה צעד הפתיחה למהלך שיכלול פנייה לציבור.²²⁷

אל מול הצעות חוק משאל-העם שהגישו אלמוגי וסרלין, הציע נחום ניר (אחדות-העבודה) הצעת חוק שקבעה כי חוק יסוד: הכנסת יוגן מפני כל חקיקה שתפגע בו. כל שינוי ידרוש תיקון מפורש של חוק היסוד ולא יהיה אפשר לשנות את החוק בעקיפין כפי שנעשה בהצעות חוק משאל-העם. ניר הגיש את ההצעה לאחר שנדחתה טענתו כי עצם הצגת יוזמת החוק במליאה איננה חוקית.

לקראת הדיון בכנסת נערך גיוס כללי בקרב מתנגדי שיטת הבחירות והיה תיאום בין שמונה הסייעות שהרכיבו את קבוצת המתנגדים.²²⁸ בדיון בכנסת לא היו הפתעות: כל המפלגות, למעט מפא"י והציונים-הכלליים, התנגדו לשינוי שיטת הבחירות, ולמעט חרות גם לרעיון השימוש במשאל-עם. הגם שלא הונהגה הצבעה שמית, מן התוצאות עלה כי הציונים-הכלליים לא השתתפו בהצבעה על הצעת מפא"י ואילו מפא"י נמנעה בהצבעה על הצעת הציונים-הכלליים: הצעת אלמוגי נדחתה ברוב של חמישים ושמונה מתנגדים מול ארבעים ושניים תומכים; הצעת סרלין נדחתה ברוב של חמישים ושמונה מתנגדים, אחד עשר תומכים וארבעים ושניים נמנעים. לאחר מכן עברה הצעת ניר, שנועדה להבטיח הגנה לשיטת הבחירות, באותו רוב שהתנגד לשתי ההצעות, חמישים ושמונה חברי כנסת, אל מול התנגדות חמישים ושלושה חברי כנסת, סך כל קולות מפא"י והציונים-הכלליים בהצבעות הקודמות. וכך, לסירובה של נשיאות הכנסת לאפשר את העמדת שתי ההצעות להצבעה משותפת לא נודעה חשיבות מהותית - ממילא היה הרוב דוחה את היוזמה.²²⁹

המהלך לשינוי שיטת הבחירות במשאל-עם נקטע בראשית הדרך החקיקתית, ואילו היוזמה להעמקת שריון שיטת הבחירות המשיכה בדרכה. ועדת חוקה, חוק ומשפט שינתה את נוסח הצעת ניר. קביעה כללית לדרך תיקון החוק הוחלפה בסעיף שקבע כי יהיה צורך ברוב מוחלט לשינוי סעיף שיטת הבחירות בכל שלבי הדיון. נציגי מפא"י, שלא היו מרוצים מהמהלך, הציעו לקבוע במפורש כי רוב מיוחד יידרש רק באחת או שתיים מן הקריאות.²³⁰

226. ראו: דרכה של ממשלה לאומית-ליברלית, נאמו המלא של יו"ר תנועת החרות בפתיחת ועידתה הארצית החמישית (24.11.1958), אגף ההסברה של מרכז תנועת החרות, ינואר 1959, בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי.

227. יומן בן-גוריון, 8-9.12.1958, אב"ג.

228. בדר, הכנסת ואני.

229. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.12.1958.

230. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 14.1.1959.

בפברואר 1959 נדון תיקון ניר לחוק יסוד: הכנסת בקריאה ראשונה. מדברי תומכי ההצעה לביסוס שריון חוק הבחירות ניכר כי תמיכתם היתה תגובה לניסיון לעקוף את חוק היסוד בדרך של הצעה לחוק משאל-העם.²³¹ המחלוקת היחידה שהתגלעה בין התומכים בשריון נגעה לשאלה אם רצוי להתנות את קיומו של כל דיון בנושא בתמיכת רוב מוחלט, או שרוב כזה יידרש רק במהלכי החקיקה. בקריאה הראשונה עברה הצעת ניר בתמיכתם של ארבעים ושלושה חברי כנסת ובהתנגדותם של עשרים ושמונה.²³² לפי דיווחי הארץ, התנגדו מפא"י והציונים-הכלליים להצעה ושאר המפלגות תמכו בה.²³³

מששבה ההצעה לדיון בוועדת חוקה, חוק ומשפט הוסכם פה אחד כי רוב מוחלט יידרש לתיקון סעיף שיטת הבחירות בכל שלבי החקיקה, למעט השלב הטרומי.²³⁴ בדיון בקריאה שנייה ושלישית עבר התיקון בנוסח שקבע כי חייב להיות רוב מוחלט בכל אחד משלבי החקיקה, למעט הדיון בהצעה לסדר-יומה של הכנסת.²³⁵ מפא"י הגיבה שוב בהודעה ובה פקפקה בתוקף ההכרעה של רוב יחסי על שריון ברוב מוחלט.²³⁶

לאחר הכישלון הצפוי של היוזמה לשינוי שיטת הבחירות במשאל-עם ניכרו סימנים שהעידו כי נעשה ניסיון להמשיך את המהלך לשינוי השיטה. מיד לאחר הכישלון פנתה מפא"י ישירות לציבור במודעה שכותרתה היתה 'יחליט העם' ותוכנה הסביר את עמדת מפא"י ונימוקיה.²³⁷ בן-גוריון הוסיף לדבוק בעמדתו בנושא ולהסבירה במסגרת מסע הבחירות של מפלגתו לקראת הבחירות לכנסת הרביעית. בהשפעת ההתארגנות של 'חוג אקדמאים ואנשי ציבור לשינוי שיטת הבחירות', ניכרה התעוררות הדיון בשיטת הבחירות באמצעי התקשורת.

ארבע היוזמות לשינוי שיטת הבחירות, שמהלכן תואר בחלק זה, זכו להיכנס לסדר-יום של מקבלי ההחלטות בנושא הדורש החלטה אקטיבית. הן לא נכנסו לסדר-יומם בדרך השגרתית שמתאר ג'ון קינגדון,²³⁸ היינו, דרך מסגרות – הציבור הרחב, האליטות ואספת הנבחרים. הן חדרו אליו מלמעלה, במיוחד מכיוונו של ראש הממשלה בן-גוריון. זה שכנע

231. היוזם עצמו, נחום ניר, הסביר את הצורך בחקיקה בניסיון יוזמת משאל-העם. יזהר הררי (הפרוגרסיבים) אף הציג את הניסיון הזה כמה שעומד בבסיס החלטת סיעתו לתמוך בהעמקת השריון, אף-על-פי שעמדתה העקרונית גורסת גמישות עד לקבלת חוקה שלמה, או פרוצדורה מיוחדת לקביעת שריון, ולא שריון בתמיכת רוב פשוט.

232. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 16.2.1959, 23.2.1959.

233. הארץ, 24.2.1959.

234. ועדת חוקה, חוק ומשפט, 24.6.1959, 1.7.1959.

235. באותה עת קריאה טרומית נתפסה בתקנון כהצעה לסדר-יום. נוסח זה גרם לכך שבעתיד סוגיית הרוב הדרוש בקריאה טרומית הוסיפה להיות נתונה לוויכוח ולפרשנויות שונות, עד לשנת 1990 שבה התקבל תיקון שקבע במפורש כי מדובר רק בקריאה ראשונה, שנייה ושלישית.

236. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 6.8.1959.

237. הארץ, 12.12.1958.

238. John W. Kingdon, *Congressmen's Voting Decision*, Ann Arbor, MI 1989.

את מפלגתו ואף כפה עליה לאמץ אותן ולדבוק בהן, ולאחר מכן ניסה לפרוץ החוצה ולגייס תמיכה נוספת. בתקופה שהמפלגות היו שחקן דומיננטי וכמעט בלעדי בפוליטיקה, רק טבעי הוא שיוזמה זו תבוא ממי שראה עצמו לא רק משיך למפלגה אלא נושא חזון כללי למדינה, ובמקרה זה חזון על מבנה המשטר הרצוי.

המהלך שהניע בן-גוריון לא הוביל לשינוי שיטת הבחירות אלא לתוצאה הפוכה – עדות למגבלות כוחו. הוא תרם להפיכת שיטה שבראשיתה הוגדרה זמנית – והשתמשו בה שוב ושוב כבררת מחדל זמנית עד לסיום מהלך חקיקת חוק יסוד: הכנסת – לשיטה משוריינת מפני שינוי רבוב פשוט. עד לשנות התשעים היתה שיטת הבחירות המרכיב המשטרי היחיד המשורייני מפני שינוי רבוב פשוט. להתפתחות זו תרמו גם תכונותיהן של החלופות שהוצעו, שיידונו בחלק הבא, והדינמיקה של התגובות ליוזמות, שעליה עמדנו לעיל ושעל השפעתה נעמוד גם בהמשך הדברים.

אופי הצעות השינוי

במסגרת ארבע היוזמות לשינוי שיטת הבחירות בשנות החמישים, שבהן עסקנו, הועלו חמש חלופות לשיטת הבחירות הארצית-יחסית: אימוץ סף חסימה של 10%, שיטה רובית חד-נציגית, ושלוש נוסחאות של שיטת בחירות אזורית-יחסית עם מאגר מושבים ארצי.

אימוץ סף חסימה של 10%

מבחינת החקיקה, בהעלאת אחוז החסימה ל-10% לא היה אלא שינוי קל של סעיף בחוק. שיטת הבחירות היחסית-ארצית-רשימתית שאומצה לאספת הנבחרים היתה משומרת, אך היתה נגזלת ממנה רמת יחסיותה הגבוהה. לא היתה בהצעה זו שום אי-ודאות או ריבוי פנים שהיה יכול לאפשר גיוס תמיכה מעבר לזו של הציונים-הכלליים ומפא"י. ברור היה את מי תחסל יוזמה זו, את מי תאלץ להתאחד בתקווה שלא להתחסל, ומי תהיה המרוויחה הראשית או אפילו מי יהיו המרוויחות הראשיות. לכאורה לא היתה חשיבות למרכיב הזה, משום שלמפא"י ולציונים-הכלליים היה ממילא רוב. למעשה, הצבת 'גיליוטינה' זו לא אפשרה שום מהלך שלא היה בו נזק למבנה הקואליציוני הקיים או העתיד. כמעט לא היתה אפשרות לשכנע מפלגות קטנות שיש בהצעה משום פוטנציאל לחיזוקן. אופיה השרירותי של ההצעה גם לא אפשר ליצור לחץ עקיף על מפלגות לתמוך בה. הצעה בעלת השפעה דומה וכוונות שקופות פחות, דוגמת אימוץ שיטה אזורית שהיתה מעלה את סף החסימה האפקטיבי ל-10%, היתה עשויה לפחות למשוך תמיכה רעיונית של חוגים במפלגות שונות, בשם מימוש ערכים, כגון הקשר בין הבחור לנבחר או ייצוג אזורי, ולא רק בשם הערך של צמצום מספר המפלגות שמחירו היה חיסול קיומן העצמאי של כל המפלגות, למעט שתיים או שלוש.

השיטה הרובית החד-נציגית

ביוזמה של מפא"י לאימוץ שיטה רובית חד-נציגית (רוב פשוט) לא היה כל מרכיב של שימור. דובר בשינוי חד משיטה יחסית-רשימתית-ארצית למה שנראה היפוכה הגמור. גם

יוזמיה הציגה כשיטה שתשנה את מערך הכוחות הפוליטי מקצה אל קצה ותאלץ גיבוש של שתי מפלגות גדולות וחיסול מפלגות קיצוניות מבחינה דתית ואידאולוגית. לכאורה, היא היתה עשויה למשוך תמיכה מימין של כוח הרואה עצמו עומד בראש האופוזיציה הימנית למפא"י. אולם לנוכח הדומיננטיות של מפא"י, רבים פקפקו בעצם היכולת לגבש חלופה כזאת. קשה היה לצפות כי חברי כנסת מכהנים יסכימו להסתכן בחלופה שתוצאתה לטווח קצר היא כמעט בבטחה איבוד מקומם בכנסת, תמורת תקווה עתידית שמפלגתם תהיה חלופה שלטונית. מאחר שהאיום שבהצעה נתפס כגדול כל כך, הוא הניע מהלך נגדי של שריון השיטה הקיימת.

שלוש נוסחאות של שיטת בחירות אזורית-יחסית עם מאגר ארצי לכאורה, בשיטות האזוריות-יחסיות עם מאגר ארצי יש יסודות היכולים לסייע להשגת תמיכה רחבה; שימור הישג – דבקות בנוסחה היחסית ובייצוג ברמה הארצית; וריבוי פנים – את המפלגות הגדולות היה ניתן לנסות לשכנע לתמוך ברפורמה בשל עיוותי היחסיות הצפויים, ואת המפלגות הקטנות – על בסיס הערכות על ריכוז תמיכה אזורית. אבל חסר בהן יסוד חזק דיו של אי־ודאות באשר להשפעתה העתידית של השיטה על יחסי הכוחות בכנסת. הלוא היה ברור שהכיוון הכללי הוא הורדה מהותית של היחסיות. עניין זה לא נראה רצוי בעיני רוב המפלגות, הבינוניות והקטנות, בשל גודלן ומיקומן ברצף האידאולוגי. גם אופן הצגת הדברים והקשרם לא סייעו לגיוס תמיכה: למשל, הצגת השיטה בידי אנשי הציונים־הכלליים כשלב ביניים לקראת אימוץ החלופה האימתנית של השיטה הרובית החד־נציגית. נוסף על כך היה חשש כי באמצעות שיטת ביניים תזכה מפא"י ברוב מיוצר שיאפשר לה לשנות את השיטה לפי רצונה.

נוסחת השיטה, ששימשה מצע לדיון בוועדה הפריטטית בשנת 1955, היתה יחסית פחות מאשר ההצעה המפורטת שהועלתה לאחר מכן בסוף 1958, בהצעת החוק למשאל־עם בנושא שינוי שיטת הבחירות. תכונה זו היתה אמורה להקל את קידומה, מכיוון שהיא לא נועדה לזכות בתמיכה של שום גורם אלא של מפא"י. נוסחה זו אף הצליחה לזכות בתמיכת מפא"י משום שהיתה קרובה יחסית לנוסחה הרובית שדגלה בה מפא"י. הפרדוקס הוא שהשיטה היתה מקובלת על בן־גוריון ועל מפא"י כנקודת מפגש סבירה עם הציונים־הכלליים, אך לא על יוזמת ההצעה עצמה, שערכה תמרונים לדחיית ההכרעה. יכול להיות שדווקא רמת היחסיות הנמוכה של החלופה היא שהרתיעה את מגישיה. בתנאי אותה העת היתה ודאות כמעט מוחלטת שמפא"י תזכה ברוב מושבים מוחלט ומעמדם העתידי של הציונים־הכלליים יהיה תלוי ביכולתם למשוך את קולות הימין, בתקווה כי ייצוגם יעמוד לפחות ביחס דומה למצב שהיה קיים, כלומר ביחס של אחת לשתיים מול מפא"י (מה שתאם את הצעת האימוץ של המחוזות התלת־נציגיים).

המאפיין הבולט של ההסתייגות שהוגשה בקריאה השנייה על הצעת חוק יסוד: הכנסת (בראשית 1958) מטעם הציונים־הכלליים היה עמימותה. איכילוב, מגיש ההצעה, הציג עמימות זו כמכוונת לאפשר גיוס של תמיכה רחבה בשלב הפתיחה במגמה לדחות את הדיון

בפרטיה.²³⁹ ההצעה העמומה כללה יסוד של שימור: ייצוג ארצי לצד אימוץ אזוריות. היה בה ריבוי פנים: המרכיב הארצי נועד להרגיע מפלגות קטנות, ואילו המרכיב המחוזי נועד למשוך מפלגות גדולות ומפלגות בעלות ריכוז תמיכה אזורי. בהתאם לכך היתה אי־ודאות רבה באשר להשפעה העתידה של השיטה על גורל המפלגות, משום שלא נקבע מה גודל האזורים ואיזה חלק מחברי הכנסת ייבחרו בהם. כך, משום שלא היה ברור מה תהיה מידת יחסיותה, היה אפשר לנסות ולהעלות הערכות שונות על ההשפעות העתידיות של השיטה ולשכנע בעלי אינטרסים שונים לתמוך בהצעה. אם כך, ראוי שנשאל מדוע זו זכתה לתמיכה כה זעומה – שנים־עשר תומכים מהציונים־הכלליים מול מאה ושלושה מתנגדים? דרך אחת להסביר זאת נוגעת לאופן ההגשה של ההצעה ולהקשרה. הצעה זו באה לאחר שהצעה אחרת, מפורטת, חשפה את השיטה הרצויה בעיני הציונים־הכלליים. כך שימשה ההצעה העמומה לחוק יסוד: הכנסת מעין מצע שעליו יוכלו לאמץ בחוק הבחירות את ההצעה המפורטת, שלא היה בה מה שימשוך מפלגות אחרות, למעט מפא"י. אולם מפא"י לא היתה מרוצה מכך שההצעה העמומה היא שמוגשת והחליטה להימנע מתמיכה בה, מחשש לאשרר את יסוד היחסיות שהיה מצוי בה, מבלי שזו תבטיח השגת שינוי מהותי בשיטה. שינוי קל, כזכור, לא היה בו כדי למשוך את מפא"י משום שהיא העדיפה את שותפותיה הקואליציוניות הקטנות מאלה הגדולות. ההקשר של הגשת ההצעה אף הוא לא סייע לקידום הרעיון של הציונים־הכלליים. באותה העת כבר נתפסה ההגנה על השיטה הקיימת כמשימה ראשונה במעלה אל מול היוזמה המאיימת של מפא"י. שום תחליף לא היה בו כדי להרגיע את החששות. דרך אחרת להסביר את רמת התמיכה הנמוכה בהצעה זו היא עמימותה הגבוהה שדווקא הקשתה לגייס תמיכה משום שברור שאי־הוודאות וריבוי הפנים הם זמניים, ובעתיד חייבת להתקבל הכרעה לכיוון שעשוי להיות לא רצוי לתומכי השינוי לגרסאותיו השונות. בשלב זה אף היה צפוי כי יקשה על התומכים לסגת מתמיכתם והם יאולצו לשלם מחיר ציבורי על חוסר־עקיבותם. אם כן, ריבוי פנים עשוי לסייע לקידום רפורמה כאשר מסופק עוגן יציב לשכנוע תומכים פוטנציאליים בכדאיות השינוי (גם אם פרשנות התוצאות הצפויות מנוגדת או הפוכה) ואילו עמעום מחייב הכרעה עתידית על פרטי השיטה, שבה ברור להם כי הם עשויים גם להפסיד.

נוסחת סרלין לשינוי השיטה – שהוגשה בסוף 1958 בהצעת החוק למשאל־עם לשינוי שיטת הבחירות מטעם הציונים־הכלליים – הצטיינה באותן תכונות שמנינו לגבי יוזמת 1955, שהיו עשויות לסייע לקליטתה: יסודות של שימור ושינוי וריבוי פנים. היא גם לא היתה עמומה כמו ההצעה שהוגשה כהסתייגות לחוק יסוד: הכנסת. בהשוואה להצעה משנת 1955 היא הבטיחה רמת יחסיות גבוהה יותר, כנסת של מאה ועשרים חברים ומאגר ארצי גדול יותר, נומינלית ויחסית. אולם שינויים אלו בפרטי ההצעה לא היה בהם כדי למשוך תמיכה. ברקע עדיין היו זכורות ההצעות הקודמות והלא־מושכות, ובייחוד קינן החשש המתמיד מאימוץ גרסת מפא"י, במסגרת תפיסת השלבים של גורמים בציונים־הכלליים או

239. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

מתוך היווצרות רוב מיוצר למפא"י. כמו כן, יש לזכור כי נוסח זה הונח בהקשר של תגובה ליוזמה מאיימת נוספת מצד מפא"י. עקשנותה של מפא"י ורצונה לעקוף את הכנסת רק הגבירו את הדינמיקה הלעומתית, כך שלא היה צפוי שאיזו מפלגה תעבור ממחנה המתנגדים לתמיכה בה. בקצרה, דינמיקה שנוצרה לא היה סיכוי לגייס רוב לתמיכה בהצעה זו.

ד. הסברים ליציבות שיטת הבחירות לאור כשלון יוזמות השינוי

בחלק זה ישמשו שישה הסברים לשימור מבנה המשטר, המקובלים בספרות המחקר, על מנת להבהיר מדוע נכשלו ארבע היוזמות לשינוי שיטת הבחירות שנותחו לעיל.²⁴⁰

1. העליונות הפרוצדורלית של הסטטוס־קוו המוסדי

הפרוצדורה לתיקון מבנה המשטר בחקיקה נותנת עליונות לסטטוס־קוו המוסדי. אפילו בהליך חקיקה רגיל יש יתרון למצב הקיים, שהרי העברת רפורמה מחייבת גיוס רוב במליאת הכנסת לפחות בשתי נקודות זמן שונות במקרה של הצעת חוק ממשלתית או בשלוש נקודות זמן שונות במקרה של הצעת חוק פרטית. רוב זה צריך להיות מגויס בהצבעות שמספרן גדול ממספר נקודות הזמן. בקריאה השנייה נדרשות לפעמים עשרות הצבעות על הסתייגויות וסעיפי חוק. רוב להצעת הרפורמה צריך להיות מגויס גם בוועדה הדנה בנושא, על־פי־רוב ועדת חוקה, חוק ומשפט. הרכב הוועדה שונה מהרכב המליאה ואינו משקף במדויק את ההרכב המפלגתי של הכנסת, בשל הבדלי הגודל בין שתי המסגרות האלה, מה שמקשה עוד יותר לגייס רוב יציב. כלומר, אין מדובר בגיוס רוב גרדא אלא בגיוס רוב בנקודות זמן שונות ובפורומים שונים. מקדמי הרפורמה צריכים לבנות רוב זה, 'לתחוק' אותו ולעתים לבנות אותו מחדש. כמו כן, צריך מתאמי מהלכים שידבקו דיים ברפורמה, כדי להחזיר מלחמה שערה מול התמרונים הפרוצדורליים של מתנגדיה. השהייתה של חקיקה, באמצעות שימוש בתמרונים כאלה, היא אסטרטגיה נוספת לבלימת חקיקה של הצעות שינוי. השהיה עשויה לסייע למתנגדי הרפורמה לדחות את ההכרעה למועד נוח יותר מבחינתם, למשל כשהלחץ הציבורי קטן. לעתים השהיה שקולה להצבעת־נגד, כשהיא מובילה להקפאת הצעת החוק עד למועד שקידומה יחייב התחלה מחדש של הליך החקיקה.²⁴¹

לגבי שתיים מארבע היוזמות לשינוי שיטת הבחירות שאנו עוסקים בהן, אין להתייחס לגורם הפרוצדורלי כחסם. שיטת הבחירות שנקבעה לבחירת האספה המכוננת אומצה שוב ושוב במהלכי חקיקה מלאים של שני חוקים שלמים שאומצו לפני הבחירות לכנסת השנייה

240. על שישה הסברים אלו ראו: רהט, 'הפוליטיקה של הרפורמה במבנה המשטר בישראל', פרק ראשון.
241. עד לשנת 1964 החלה כל כנסת מחדש הליך חקיקה שלא הסתיים בכנסת הקודמת. מאז נחקק 'חוק המשכיות הדיון בהצעות חוק תשכ"ה-1964' ניתן להמשיך חקיקה שעברה בקריאה ראשונה בכנסת קודמת.

ולכנסת השלישית ובחוק יסוד: הכנסת (1958). מבחינה פרוצדורלית היתה ליוזמי שינוי שיטת הבחירות הזדמנות שווה לזו של תומכי שימור השיטה להציג את גרסתם לפני הכנסת. בכנסת השלישית, בעת חקיקת חוק יסוד: הכנסת, כבר היה יתרון מסוים לחסידי שימור השיטה, משום שאם לא היו מחוקקים את חוק היסוד, חוק הבחירות שחוקק בשנת 1955 היה משאיר את שיטת הבחירות על כנה. אולם מהלך החקיקה נמשך בכל זאת, ואפילו הקנה בתחילה ליוזמי השינוי יתרון פרוצדורלי מסוים, כשהכנסת השינוי לחוק נעשתה דרך הסתייגות, ובוזה נחסך המאבק בקריאה ראשונה. אולם יתרון זה נמחק לאחר שהוחלט – תמורת מתן הזדמנות לתיקון ההסתייגויות בנושא – כי אם יעבור תיקון לשיטת הבחירות לכנסת תחזור הצעת החוק לוועדה.

בראשית 1958 בוסס מעמדה הפרוצדורלי של שיטת הבחירות היחסית-ארצית. עקרונות השיטה, יחסיות וארציות, נקבעו בחוק יסוד: הכנסת (1958), שהיה אמור לקבוע את כללי המשחק לטווח הארוך, ואף הוגנו מפני תיקון ברוב פשוט. בסוף השנה הוגשו הצעות החוק הפרטיות לכינון משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות, ובהיותן הצעות חוק פרטיות הן היו חייבות לעבור עוד שתי משוכות חקיקה, נוסף על אלה שנדרשו מחוקי הבחירות ומחוק היסוד שיצאו מן הוועדה או מן הממשלה. מבחינה פרוצדורלית, בהיעדר כל מנגנון חוקתי מיוחד למשאל-העם, חקיקה למשאל-העם על שינוי שיטת הבחירות היתה צריכה לעבור את מספר השלבים שכל הצעת חוק פרטית לשינוי השיטה אמורה לעבור.

עם הגשת הצעות החוק לעריכת משאל-העם בנושא שינוי שיטת הבחירות מטעם מפא"י והציונים-הכלליים, העלה נחום ניר (אחדות-העבודה) בנשיאות הכנסת פקפוקים על חוקיות ההצעה, נוכח קיומו של חוק היסוד, ועל הרוב שנדרשת הצעת חוק זו להשיג כדי שתעבור בקריאה טרומית.²⁴² התברר כי יושב-ראש הכנסת רשאי להכריע אם יוגש החוק. בבה אידלסון, ממלאת מקום היושב-ראש שפרינצק (שניהם ממפא"י), אישרה את הגשת שתי הצעות החוק.²⁴³ הוויכוח על השאלה באיזה שלב משלבי החקיקה נדרש רוב מוחלט נשאר פתוח באותה העת.²⁴⁴ לאחר המהלך, משעברה הצעת-הנגד של ניר לשריון השיטה, הובהר אמנם חד-משמעית בוועדה כי שינוי הסעיף הקובע יחסיות וארציות מחייב תמיכה של רוב מוחלט בשלוש קריאות, אך נוסח התיקון שנתקבל לא הבהיר במפורש כי לא נדרש רוב כזה בקריאה הטרומית. הפרדוקס הוא שבשנות החמישים לא נודעה ממילא חשיבות לשריון ברוב מוחלט, כי עמדות המפלגות והתנהגותן היו נחרצות – בהשפעת הלעומתיות בפוליטיקה של הרפורמה ויחסי הכוחות הברורים במערכת המפלגתית – בעד ונגד השינוי.

242. הארץ, 19.11.1958.

243. יעקבי וגרא, החופש לבחור.

244. הארץ, 25.11.1958, 8.12.1958.

2. המסורת הפוליטית כגורם משמר

להסדרים מוסדיים – ליחסי העוצמה בין מוסדות השלטון ובתוכם – יש שורשים במסורת התרבותית, החברתית והפוליטית של כל מדינה. כפי שמבהיר ארנד ליפארט,²⁴⁵ ההסבר התרבותי מתאים במיוחד להבנת הנטייה של הדמוקרטיות האנגלו-סקסיות לכיוון הרובני ושל הדמוקרטיות הקונטיננטליות לכיוון ההסכמי. רוב שיטות הבחירה במדינות דמוקרטיות מבוססות – כמו מרכיבים נוספים במבנה המשטרים במדינות אלה, המגדירים את אופן חלוקת העוצמה בין מוסדות השלטון ובתוכם – נקבעו בעתות של שינוי פוליטי וחברתי מהותי. בין אלה ניתן למנות את הענקת זכות הבחירה הכללית, עליית המפלגות הסוציאליסטיות, ובינוי מחדש של מערכת המפלגות.²⁴⁶ במצב של יציבות יחסית, המאפיין דמוקרטיות מבוססות, קשה לגייס תמיכה לנטישת מסורת מוסדית הנקשרת למסורת הפוליטית הלאומית ונראית ככזו שהוכיחה עצמה. הקשר בין המבנה המוסדי של המשטר למסורת הפוליטית ניכר היטב גם בישראל, כשהמסורת ההסכמית האינקלוסיבית (שעיקרה הכללת כמה שיותר קבוצות במערכת הפוליטית), שאפיינה את מוסדות היישוב והתנועה הציונית, הוסיפה לבוא לידי ביטוי במבנה מוסדות המדינה.²⁴⁷

כשאנו דנים במסורת פוליטית בעשור הראשון לקיומה של מסגרת מדינתית, אנו דנים במסורת שהתפתחה במסגרות לא-ריבוניות. מסורת זו כללה את דפוסי הארגון הקהילתי של מיעוט דתי חסר ריבונות שהיה פזור במדינות רבות. ההתייחסות למסורת זו נעשתה משתי נקודות מבט, דתית והיסטורית. המסורת הפוליטית אף כללה דפוסי התארגנות פוליטית מן העבר הקרוב יותר, שהתפתחו מסוף המאה ה-19 בתנועה הציונית ובמוסדות היישוב. שימוש בנימוקים מן המסורת הדתית, שרובה ככולה עוצבה בתקופה שקדמה לעליית מדינת הלאום המודרנית והדמוקרטיה במסגרתה, לביסוס עמדות בנושא שימור ושינוי שיטת הבחירות היה נדיר ביותר. בדיונים השונים נפוץ, בעיקר בדברי אנשי המפלגות הדתיות, השימוש ברטוריקה דתית מתובלת במובאות מהקשרים אחרים. כמו כן הוצגו טיעונים נגד שינוי שיטת הבחירות, כמה שעשוי לחסל את קיומן העצמאי של המפלגות הדתיות, שהוצגו כשומרות גחלת היהדות. על רקע זה בולט נסיונו של זרח ורהפטיג לקשר בין פסיקה רבנית לשיטת הבחירות הרצויה לישראל, בתזכיר שהגיש לוועדת החוקה של הממשלה הזמנית. הוא הציג את מסקנתו של הרב אברהם יצחק הכהן קוק, שכתהן כרבה הראשי של ארץ-

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford 1994; idem, 'Consensus and Consensus Democracy: Cultural, Structural, Functional and Rational Choice Explanations', *Scandinavian Political Studies*, 21, 2 (1998), pp. 99-108

246. Carstairs, *A Short History of Electoral Systems in Western Europe*; Dieter Nohlen, ראו: 'Changes and Choices in Electoral Systems', in: Arend Lijphart and Bernard Grofman (eds.), *Choosing an Electoral System*, New York 1984, pp. 217-224

247. שמואל נח איוונשטרט, החברה הישראלית בתמורותיה, ירושלים 1989; גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית; הורוביץ וליסק, מיישוב למדינה; סגר, המשטר הפרלמנטרי בישראל.

ישראל, בנושא שיטת הבחירות בקהילות היהודיות, בתשובה לשאלה ששאל אותו הרב הראשי של צ'כוסלובקיה. קוק פסק בזכות היחסיות בהסתייעו בנימוק נורמטיבי: 'שדרך הישר והטוב הוא ליתן יד ושם לכל חלקי הצבור בכל דבר שבקדושה ובכל סדר של הנהגת הכלל, בעיקר דין של מצות מנוי סנהדרין', ובנימוק פרגמטי: 'מיעוט שאין לו נציגות לא יהיה לו מן התכונה של "אחרי רבים להטות" ודעת התורה היא שאסור לקפחם בשל אהבת השלום שלהם כשהמעוט מסכים להתאחד בהנהגה אחת, שעל כן דעת הצבור תהיה סומכת רק כשיהיה להם בא"ח'.²⁴⁸ שימוש נוסף במסורת הדתית ניתן למצוא בשלל החומר שנבדק - דברי הכנסת, דיוני ועדת חוקה, חוק ומשפט, דיוני ועדת המשנה לחוקי יסוד - רק כעבור עשר שנים. חבר הכנסת ישראל שלמה רוזנברג (המפד"ל) הסביר את חשיבות ייצוגו של המיעוט באזכרו כלל שהיה נהוג בסנהדרין ולפיו אדם שהורשע פה אחד זוכה, ואילו מי שמיעוט צידד בחפוטו הורשע.²⁴⁹

לעומת זאת, ההתייחסות ההיסטורית לקורות עם ישראל בארצו ובגולה היתה מקובלת בנימוקי המצדדים בשינוי שיטת הבחירות. הקמת מדינת ישראל והמהפכה הציונית הוצגו כאנטיטזה לקיום המפולג של העם היהודי, תחילה בארץ-ישראל ואחר-כך בגולה. לדעת בן-גוריון, שיטת הבחירות היחסית שימרה את תנאי הגלות: 'המשטר הקיים אצלנו מכוון לחזק המצב שההיסטוריה יצרה; על-ידי מרחקים גאוגרפיים ועל-ידי מרחקים של זמן התהווה ערב-רב שדרושים מאמצים רבים כדי למוג אותם'.²⁵⁰ בדיון בקריאה השנייה על חוק יסוד: הכנסת שם בן-גוריון את מבטחו בדור החדש והלא-גלותי שיבנה משטר דו-מפלגתי בעזרת התנאי המקדים של בחירות אזוריות.²⁵¹ ככנס פעילי מפא"י לקראת הבחירות לכנסת הרביעית הסביר בן-גוריון שהפיצול בעם מקורו במסורת בת אלפיים שנה של היעדר אחריות ממלכתית, שנים שבהן אחרים חוקקו חוקים ואילו העם היה עסוק בוויכוחים על קוצו של יו"ד שהובילו לפילוגים.²⁵² בעיני בן-גוריון, 'המדינה אינה המשך של חיי עמנו הקודמים, אלא מיפנה מהפכני'.²⁵³ לפיכך טען שאין להמשיך במסורת הפלגנות אלא להסתגל למסגרת ריבונית,

248. ראו: ורהפטיג, חוקה לישראל: דת ומדינה. מעניין שדווקא ורהפטיג, היחיד בשלל החומר שבדקתי, שניסה לקשר בין ההלכה לשאלת שיטת הבחירות ננוף בידי הרב יעקב ברמן, בתגובתו על תזכיר זה, על שלא כלל חומר הלכתי בנתחו את שיטת הבחירות: 'היתכן להביא מקורות מדע ופרקטיקה מכל המלומדים והמדינות שבעולם, ולא להזכיר גם את הרמזים שאפשר למצוא אותם בספרות התורה?' (שם, עמ' 481).

249. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.12.1958.

250. כינוס מטה הבחירות, 16.12.1954, עמ' 6. אצל אביחי (דוד בן-גוריון מעצב המדינה) מופיעה דוגמה לקשר שרמזו לו בן-גוריון בין השיטה היחסית לגלותיות. בן-גוריון ייחס ליצחק גרינבוים, שר הפנים בממשלה הזמנית, נטייה לאמץ את השיטה הנהוגה, ואילו התנגדותו שלו מלמדת, לדעת אביחי, שראו עצמו כישראלי הדוחה את הציונות הגלותית.

251. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 11.2.1958.

252. כנס פעילים מטעם מפלגת פועלי ארץ ישראל, מחוז תל-אביב, 26.9.1959, אב"ג, פרוטוקולים מפא"י, פגישות וכינוסים שונים.

253. בן-גוריון, חזון ודרך, ה, עמ' 135.

לא כיתתית, ובה יש לאמץ שיטה רובית חד-נציגית כדי להתגבר על מורשת זו.²⁵⁴ השימוש במסורת ההיסטורית כהצדקה להכרח בשינוי שיטת הבחירות היחסית הגיע אף לכדי אבסורד אנכרוניסטי. בדיון בקריאה ראשונה בחוק יסוד: הכנסת נימק חבר הכנסת עקיבא גוברין (מפא"י) את הצורך בשינוי שיטת הבחירות ואימוץ השיטה הרובית בכך שאינו יכול 'להשתחרר מן ההרגשה, שאילו לא התפלגו ישראל ויהודה אחרי מלכות שלמה, אילו נשאר מלכות אחת, אולי לא היו מלכות יהודה ומלכות ישראל חרות'.²⁵⁵

המסורת ההסכמית האינקלוסיבית שאפיינה את מוסדות היישוב ואת התנועה הציונית באה לידי ביטוי גם במבנה מוסדות המדינה, למרות המעבר מארגון וולונטרי לגוף ריבוני.²⁵⁶ ובניסוחו של שמואל סגר: 'בסימניה המובהקים ביותר של הכנסת – היותה בית אחד הנבחר בבחירות יחסיות שתוצאותיהן מערכת רב-מפלגתית עם ממשלת קואליציה, ואופוזיציה מפולגת במידה קיצונית – אין היא דומה כלל ל"אם הפרלמנטים". בתכונות אלה ניכרת הרבה יותר מסורת אבותיה, הקונגרס הציוני ואסיפת הנבחרים'.²⁵⁷ מסורת זו שימשה להצדקת שימור שיטת הבחירות. יוסף שופמן (חרות) הסביר את אופי שיטות הבחירה בבריטניה ובארצות-הברית כנגזרות ממסורת מיוחדת, שלא מנעה בעיות ותקלות של היעדר רוב, שחיתות ועיוותים אחרים. בהתאם לכך, הסביר, ריבוי המפלגות בישראל יובא מתנאי הגולה – חילוקי דעות על היחס לגויים ולפתרון הבעיה היהודית והחברתית – ומהמסורת היהודית של סיעתיות ויחנות. הוא טען שאין לפעול באמצעים מלאכותיים לפתור את מחלת הפיצול, ויש סימנים שהיא מתחילה להתרפא: מאז קום המדינה לא קמו מפלגות חדשות, מספר פלגים התחסלו, וירד מספר המפלגות שהתמודדו לכנסת. לעומת זאת, רוביות תוביל לדיקטטורה או לבריתות טכניות לקראת הבחירות שלא ישנו דבר.²⁵⁸ ציולינג (אחדות-העבודה) טען שיש להתבסס על מסורת היישוב והתנועה הציונית ולא על מסורת רבת-שנים של מדינה זרה כבריטניה.²⁵⁹ חנן רובין (מפ"ם) טען בזכות הכללת היחסיות בחוק יסוד: הכנסת, בהתאם למסורת שהיתה נהוגה במסגרות הטרומ-מדינתיות וההסדרותיות.²⁶⁰ ישראל ברייהודה (אחדות-העבודה) אמר אף הוא שאין להתנתק מהמסורת הציונית והיישובית, וטען שגם לאחר הקמת המדינה הוולונטריזם עדיין ראוי שכן הוא מאפשר לכל מייעוט לקחת חלק בבנייה.²⁶¹

עם זאת, נעשה שימוש בהבדלים שבין המסגרת הטרומ-מדינתית למסגרת המדינתית כצידוק לצורך בשינוי שיטת הבחירות. חסידי השינוי טענו כי שיטה שהתאימה להתארגנות

254. שם.

255. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.7.1956.

256. הורוביץ וליסק, מישוב למדינה.

257. סגר, המשטר הפרלמנטרי בישראל, עמ' 27.

258. שופמן, 'בחירות ומפלגות' (לעיל הערה 138).

259. אהרון ציולינג, 'נגד אחדות שלטונית וטיפוח לוקאליזם', אק"מ 13/יב/3/3.

260. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 9.7.1956.

261. שם, 8.10.1956.

וולונטרית אינה מתאימה למדינה ריבונית.²⁶² בן-גוריון היה מוכן להודות שהשיטה היחסית לא הזיקה ואולי אף הועילה בתקופת היישוב, אך הדגיש את ההבדל שבין קהילה וולונטרית למדינה ריבונית.²⁶³

המסורת הפוליטית שימשה בעשור הראשון נקודת התייחסות בעלת ערך שווה לתומכים בשימורה או בשינויה של שיטת הבחירות. במסגרות מדינתיות ותיקות צפוי כי המסורת הפוליטית תשמש קלף חזק בידיהם של מתנגדי הרפורמה ואילו אוהדיה ייטו להציג עצמם כרפורמיסטים וחדשנים ויימנעו ככל שניתן מלהתעמת בשדה זה. בעשור הראשון היה ברעיון הציוני ובהקמת המדינה יסוד חזק של שלילת העבר, וכך יכלה המסורת כשהיא לעצמה להוות נשק גם בידי חסידי שינוי שיטת הבחירות.

3. השיטה היחסית כהסדר רציונלי בחברה שסועה

נוסף על ההקשר התרבותי שליפארט מציג, הוא טוען כי הסדר המוסדי משקף חלוקת עוצמה רציונלית המתאימה לתנאי החברה הנתונה. בחברה שסועה, פיזור עוצמה יהיה צעד רציונלי של מי שירצו לחיות במסגרת דמוקרטית משותפת; לעומת זאת, בחברה הומוגנית ניתן להימנע מחלוקת העוגה השלטונית. הקשר הזה יכול להסביר את הרציונליות שבדבקות בסדר הקיים מנקודת-מבט פונקציונלית-מערכתית.²⁶⁴

באשר לישראל, מקובל על חוקרים – כמו גם על בעלי עמדות שונות בנושא שינוי שיטת הבחירות בשנות החמישים – כי אימוץ היחסיות בתקופת היישוב היתה רציונלית. היא הותאמה למציאות של קהילה וולונטרית ובכך סייעה ליישוב ולמוסדות התנועה הציונית להשיג את מטרותיהם הארגוניות והמדיניות.²⁶⁵ ההקצאה היחסית של משרות ציבוריות, ולפיכך גם של משאבים, שימשה כדי למשוך גורמים שונים אל תוך מוסדות התנועה הציונית והיישוב המאורגן ולהשאירם בהם במצב שבו יכלו לפרוש מהם בכל עת. מנקודת מבט זו, הנתון הבסיסי שאליו היו צריכים המוסדות הטרומים-מדינתיים להיות מותאמים היה היעדר ריבונות ולא מבנה החברה ביישוב או בקהילות היהודיות בעולם. משקמה המסגרת הריבונית, הפכה שאלת הזיקה בין אופי החברה למבנה מוסדות המשטר לסוגיה המרכזית בשאלת שיטת הבחירות.

אחד ממוקדי אי-ההסכמה בוויכוח על שיטת הבחירות בשנות החמישים בישראל נגע לשאלת הזיקה שבין ההסדרים המוסדיים למציאות החברתית: האם החברה שסועה בגלל

262. ישיבת מרכז מפא"י, 16.9.1954. כמו כן ראו: מפא"י/המרכז, 'קידום העם וחינוכו לאחריות ממלכתית', תיק למרצים: לקראת הבחירות לועידת ההסתדרות השמינית, לכנסת השלישית ולרשויות המקומיות, 1955, בית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי.

263. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 7.1.1958.

264. Lijphart, *Democracies*.

265. גל-נור, ראשיתה של הדמוקרטיה הישראלית; דורון ומאור, חסמי כניסה לפוליטיקה הישראלית. ראו גם דיון קודם על המסורת המוסדית של תקופת היישוב.

השימוש בשיטת הבחירות היחסית, או המבנה השסוע של החברה קיים ממילא ורק משתקף בחלוקת העוצמה היחסית שהשיטה מאפשרת. הטענה שהשיטה משמרת, מעודדת או אף יוצרת את השסעים בחברה שימשה להצדקת ההכרח לשנות את השיטה. הטענה שהשיטה רק משקפת מציאות חברתית שסועה שימשה הצדקה לשימורה כִּמְה שֶׁמֵאִפְשֵׁר חַיִּים בְּמִסְגֵּר מְשׁוֹתֶפֶת לְמִרְוֵת הַהִבְדָּלִים וְהַיֶּעֱדָר הַסְּכָמוֹת עֵקְרוֹנִיּוֹת.

לפי תפיסתם של בן-גוריון ושל תומכים נוספים בשינוי שיטת הבחירות, היתה בחברה הסכמה רבה במרבית הנושאים העיקריים, וריבוי המפלגות יצר או לפחות חידד הבדלים מלאכותיים או משניים. לפי תפיסתם של מגיני השיטה הקיימת, השיטה אֶפְשָׁרָה לְמִיעוּטִים בחברה להגן על עצמם מפני הרוב ולהשתלב במסגרת המדינתית. כדי לנתק את הדיון על מידת הרציונליות של ההסדר שנקבע בשנות החמישים – השיטה היחסית-ארצית-רשימתית – משאר הגורמים של הפוליטיקה של הרפורמה, ננסה לצאת אל מחוץ לוויכוח בין הפוליטיקאים, בעלי האינטרסים המשוקעים, ולפנות לדעת המומחים.

שאלת 'הביצה והתרנגולת' – מה קדם למה: מבנה החברה ומבנה המוסדות או להפך – העסיקה חוקרים של הסדרים מוסדיים בכלל ושל שיטות בחירה בפרט. המחקר האמפירי הוביל למסקנה הלא-מפתיעה כי מתקיימים יחסי-גומלין בין החברה למוסדותיה הפוליטיים.²⁶⁶ 'חוקי הבחירות הם תוצאת התרבות הפוליטית של מדינה לא פחות משהם סיבתה. הם משקפים את הערכים הפוליטיים ואת האינטרסים של התקופה ושל הגופים השולטים במדינה'.²⁶⁷ בשני מחקרים השוואתיים חשובים – האחד כללי על הסדרים מוסדיים דמוקרטיים²⁶⁸ והאחר המתמקד בשיטות בחירה²⁶⁹ – משולבים במסגרת ניתוח רב-משתני, המשתנה של מספר השסעים החברתיים לצד משתנים מוסדיים, כמו יחסיות הבחירות. מתפיסת האינטראקציה בין מבנה חברה למבנה מוסדות מדינה נגזרת עמדת ביניים בסוגיית שינוי שיטת הבחירות בשנות החמישים, השונה מהותית מדינמיקת הוויכוח המקוטב שהתפתחה בזירה הפוליטית. המעבר מחברה וולונטרית למסגרת ריבונית יצר הזדמנויות להשפעה של מוסדות המשטר על מבנה החברה, אך בפירוש לא הזדמנות לשינוי טוטלי של חברה שעוצבה עוד לפני הקמת המסגרת הריבונית. משמע שהצעד שהתבקש בשנות החמישים היה למתן במקצת את רמת היחסיות הגבוהה שהונהגה בעבר, אבל לשמר גם במסגרת המדינה את המסגרת המוסדית הכוללת, ההסכמית, לפחות במאפייניה המוסדיים.²⁷⁰ מנקודת

266. משה ליסק, 'התרבות הפוליטית בישראל: המשכיות מול שינוי', בתוך: שמואל סטמפלר (עורך), אנשים ומדינה: החברה הישראלית, תל-אביב 1989, עמ' 115-126.

267. אשר אריאן, הרפובליקה הישראלית השנייה, תל-אביב 1997, עמ' 179.

268. ראו: Lijphart, *Democracies*

269. Taagepera and Shugart, *Seats and Votes*

270. גל-נור מצייין את היחסיות כמרכיב המרכזי בהצלחתה של המערכת הפוליטית הישראלית בשני העשורים הראשונים, וסבור שהיא חיוקה את הסדר הפוליטי שבו תיווכו המפלגות בהצלחה בין החברה למדינה והיתה בו ייצוגיות ויצוינות (Galnoor, above note 51). מדינג טוען שהמשטר אמנם התאפיין בשנות החמישים במרכיבים מוסדיים הסכמיים – שיטת בחירות יחסית, ריבוי מפלגות, קואליציות רחבות, ריבוי שסעים – אך הדינמיקה של פעולת המשטר נטתה בעיקרה לכיוון של רובניות (The Medding, *Founding of Israeli Democracy*)

מבט השוואתי, שיטת הבחירות של ישראל היא דוגמה קיצונית לשיטה יחסית, הדורשת גם בתנאי חברה שסועה שינויים קלים לכיוון של הורדת היחסיות²⁷¹ וגם של תוספת מרכיב אישי בבחירת המועמדים לכנסת.²⁷²

סדרת הדיונים בנושא שיטת הבחירות בישראל, שנערכה בקיץ 1952 ב'בית הלל', הובילה למסקנה דומה. בדיונים אלו לקחו חלק דוברים שייצגו מגוון של זהויות מפלגתיות ומגוון של דעות לגבי המצוי בישראל והראוי לה מבחינת שיטת הבחירות. רבים מהדוברים הביעו אי-שביעות רצון מהמצב הקיים. הם ייחסו לשיטה היחסית השפעה מפצלת על החברה; חוסר יציבות קואליציונית וסחטנות של מיעוט בקואליציה; היעדר אופוזיציה אמיתית שתבקש את השלטון; היעדר קשר והשפעה של הבוחר על הנבחר ושלטון המנגנון המפלגתי; חלוקת שלל מעין פאודלית בין המפלגות. ההמלצות של כמה מהדוברים נעו מאימוץ השיטה הרובית לאימוץ שיטות ביניים, עם רמת יחסיות גבוהה מבחירות רוביות אך נמוכה מהשיטה הנהוגה, הנהגת שיטה אזורית או שיטה אזורית עם מאגר מושבים ארצי והכנסת מרכיבי בחירה אישית. דוברים אחרים, גם אם הכירו בחלק מבעיות השיטה ולעתים אף הציעו תיקונים קלים, התנגדו לשינוי מהותי של השיטה. הנימוק הבולט היה החשש מהשתלטות מוחלטת של מפלגה אחת, מפא"י, על השלטון. בהמלצות שגובשו לאחר הדיון נקבע כי נדרשת הורדה של רמת היחסיות (אך לא מעבר לרוביות) ותוספת של מרכיב אישי, בבחירה אישית או בעקיפין דרך אימוץ מחוזות. דיון זה התקיים עוד לפני שנכנסו היוזמות לשינוי שיטת הבחירות השונות לסדר יום הפוליטי, ולפיכך הוא לא נעשה תחת הצל המאיים של יוזמתו של בן-גוריון לשינוי השיטה. כמו כן, רוב המשתתפים לא היו פוליטיקאים בעלי אינטרסים משוקעים. בחוברת שיצאה בעקבות הדיון הוזכרו תוצאות התיקונים השונים שהעלו משתתפיו, ואלה הראו שיש תיקונים – ובכללם העלאת סף החסימה הלגלי או האפקטיבי ל-10% – שלא היו אמורים להוביל לרוב למפא"י (החשובים נערכו בהתאם לתוצאות הבחירות לכנסת השנייה). עם זאת, כבר בדיון זה ניכרו ניצני התופעה שעתידה להיות דומיננטית בדיון על שינוי השיטה בשנים הבאות: הכרה בפגמי השיטה הקיימת אך חשש שכל סטייה ממנה תוביל לאימוץ יוזמות קיצוניות ואלה יובילו לשלטון חד-מפלגתי שלא ניתן להחלפה.²⁷³

החשש מיצירת רוב חד-מפלגתי שאינו ניתן להחלפה, שניצנים שלו הופיעו בדיון ב'בית הלל', רק התגבר ככל שמהלכי שינוי השיטה נעו לכיוון רובי ונמנעו מלהפש את התיקון בפתרונות ביניים מתונים.²⁷⁴ המאבק על שינוי שיטת הבחירות הוכתב ביוזמות שאיימו על

271. ראו: Arend Lijphart, 'Israeli Democracy and Democratic Reform in Comparative Perspective', in: Ehud Sprinzak and Larry Diamond (eds.), *Israeli Democracy Under Stress*, Boulder, CO 1993, pp. 107-123

272. ראו: Matthew S. Shugart, '“Extreme” Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative', in: Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford 2001, pp. 25-51

273. בית הלל, 1953.

274. מרדכי נסיהו, 'מכשולים בדרך לשינוי שיטת הבחירות', מגוון, 2 (1975), עמ' 61-62.

מרבית הכוחות הפוליטיים במדינה: סף חסימה לגאלי גבוה, שיטה רובית חד-נציגית, ואף השיטות המתונות יותר שהציעו הציונים-הכלליים. במאבק שהתפתח לא היתה נקודת מפגש בין התומכים בשינוי השיטה לתומכים בשימור השיטה אלא נוצרה דינמיקה של מאבק דיכוטומי של 'בעד' ו'נגד' שינוי השיטה, מבלי להתייחס לפרטים. נוצר ערבוב של מרכיבי היחסיות, האזוריות והרשימתיות, שאינם תלויים בהכרח זה בזה. ערבוב זה נעשה לעתים מחוסר ידיעה או מחוסר הבנה, אך נראה שעיקרו נבע מן הצרכים הרטוריים של מתנגדי השיטות השונות ותומכיהן, בדינמיקה 'לעומתית' שהניעה את קשירת כלל המרכיבים ויצרה מבנה של ויכוח דיכוטומי (ללא חלופות של אמצע הדרך). בן-גוריון, בחזונו המשטרי ובדבקו בשיטה הרובית, תרם תרומה מרכזית להיווצרותו של דיון בעל דינמיקה כזאת.

הכרונולוגיה החקיקתית של הפיכת השיטה שאומצה לבחירת האספה המכוננת לשיטה משוריינת מעידה על התפתחות הפוליטיקה התגובתית. רעיונות של שריון השיטה והכנסת מכלול מרכיביה לחוק יסוד: הכנסת היו בהתחלה נחלת מפלגות השמאל בלבד. אלה הלכו וצברו תומכים ככל שהיוזמות לשינוי השיטה הפכו לאיום שריחף מעל המפלגות הקטנות האחרות. יסוד ארציות השיטה ויסוד השריון צורפו להצעת חוק יסוד: הכנסת של ועדת חוקה, חוק ומשפט בתגובה ליוזמות של מפא"י והציונים-הכלליים להכניס מרכיבים שהיו צפויים לשנות באופן מהותי את יחסיות השיטה. העמקת השריון והקביעה כי רוב מוחלט נדרש בכל שלבי החקיקה היו תגובה נוספת לניסיון לעקוף את הכנסת על-ידי כינון משאל-עם בנושא שינוי שיטת הבחירות.

דפוסי ההתנהגות של המפלגות בשנת 1959, לאחר כשלון הנסיונות לקדם את ארבע יוזמות הרפורמה והצלחת שריון השיטה, מבהירים עד כמה הפך הוויכוח על שיטת הבחירות ללעומתי – לוויכוח שאין בו עמדות ביניים אשר יכולות לאפשר שינוי המוסכם על רוב גדול דיו. בדיון פנימי שהתקיים במאי 1959 החליטה המפלגה הפרוגרסיבית להימנע מלגבש הצעות תיקון משלה לשיטת הבחירות – דוגמת הכנסת מרכיב אישי לבחירות בדרך של מחיקת מועמדים – כדי שלא לסייע בכך לחסידי שינוי שיטת הבחירות.²⁷⁵ הדיון בכנסת בקריאה ראשונה על הצעת הממשלה לבחירה ישירה של ראשי הרשויות המקומיות היה עמוס בקישורים ל'קנוניה' לשינוי שיטת הבחירות לכנסת, אף-על-פי שמגיש ומעצב ההצעה ומי שהציגה מטעם הממשלה היה שר המשפטים רוזן מהמפלגה הפרוגרסיבית, שהתנגדה חריפות ליוזמות לשינוי שיטת הבחירות.²⁷⁶ העימות בסוגיית שיטת הבחירות נמשך בפרשת 'קואליציית ניר', התאגדות המפלגות הבינוניות והקטנות נגד מפא"י, שהובילה לבחירתו של נחום ניר (אחדות-העבודה) ליושב-ראש הכנסת במקום, כנהוג בעבר, בחירתו של מועמד המפלגה הגדולה, מפא"י.²⁷⁷

275. הארץ, 1.3.1959.

276. דברי הכנסת, הכנסת השלישית, 20-21.7.1959.

277. ינאי, משברים פוליטיים בישראל.

בדיון על שימור או שינוי שיטת הבחירות, שנערך לאחר ההתרחשויות בעשור הראשון, כבר לא ניכרה בקרב המומחים מגמה שונה מאשר אצל הפוליטיקאים והיתה דיכוטומיזציה בוויכוח על שינוי שיטת הבחירות. מדעני מדינה כשלמה אבינרי וזאב שטרנהל, שסברו כי היחסיות מתאימה למבנה החברה גם במסגרת ריבונית, נמנעו מלהתייחס במאמרי הפולמוס שלהם נגד שינוי שיטת הבחירות לאפשרות של תיקונים קלים או של אימוץ שיטת ביניים.²⁷⁸

4. שימור השיטה כהגנה על אינטרסים משוקעים

לכוחות הפוליטיים הדומיננטיים במערכת נוצרים במשך השנים אינטרסים משוקעים בה, המעודדים את נטייתם לשמר אותה. וכך, אלה המחזיקים במפתח לשינוי יעדיפו לשמר את ההסדרים שאפשרו להם להגיע למעמד הדומיננטי. כוחות אלו עשויים להיות ממעצבי ההסדרים המוסדיים או להתחיל את דרכם כמתנגדים, אך במשך הזמן להסתגל אליהם.²⁷⁹ בהתאם לגישת הבחירה הרציונלית, צריך להסביר את פעולתם של שחקנים פוליטיים – יחידים ואף מפלגות – בשאיפתם למקסם את עוצמתם. בהתאם לתפיסה הרווחת בין מחזיקי גישה זו, כוחות אלו יעדיפו אסטרטגיה של מיני-מקס, הגנה על מה שהושג והימנעות מסיכון, משום התוצאות הפוליטיות הלא-ידועות של רפורמה במבנה המשטר. מדובר לא רק במפלגות המרוויחות מן ההסדר הקיים אלא גם בהטיה אישית של אלה המכהנים בזכות השיטה שבה הצליחו להיבחר ושל קבוצות אינטרס חזקות שיש להן עניין לשמר את הסטטוס-קוו השלטוני והמשטרי.²⁸⁰ מקובל לתאר את ההסדר המוסדי ככזה המשקף שיווי-משקל (equilibrium) בין האינטרסים של השחקנים במערכת. שיווי-משקל זה עשוי לבטא הסדר של חלוקת עוצמה אופטימלית בין אלה שבידם המפתח לשינוי מבנה המשטר, או, במצבים מסוימים (המוסברים באמצעות תורת המשחקים), חלוקה תת-אופטימלית של עוצמה. לפי תפיסה זו, גם שינוי בסביבה החברתית, או שינוי פוליטי, לא יובילו על-פירוב לרפורמה במבנה המשטר. בהתאם להיפותזת השמרנות המוסדית,²⁸¹ בתנאים של שיווי-משקל תהיה העדפה שיטתית של הסתגלות על פני רפורמה בתגובה לבעיות חדשות או לכניסת שחקנים חדשים למשחק.²⁸² העדפה שיטתית זו מוסברת בכך שמחירה של הסתגלות נמוך מזה של רפורמה ותוצאותיה ודאיות יותר. הצגת הפוליטיקה של הרפורמה כמשחק רציונלי המתנהל בין מפלגות מחייבת שהן

278. שלמה אבינרי, 'שיטת הבחירות: הטענה היא שינוי?', מולד, כ, 164-165 (1962), עמ' 73-79; זאב שטרנהל, 'דמוקרטיה ושיטת בחירות', מולד, כב, 195-196 (1964), עמ' 487-494.

279. ראו: Nohlen (above note 246); Taagepera and Shugart, *Seats and Votes*.
280. Patrick Dunleavy and Helen Margetts, 'Understanding the Dynamics of Electoral Reform', *International Political Science Review*, 16, 1 (1995), pp. 9-29

281. Andre Kaiser, 'Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism', *Journal of Theoretical Politics*, 9, 4 (1997), pp. 419-444

282. בהקשר הישראלי כונתה הסתגלות זו 'שמרנות דינמית' (אייזנשטדט, החברה הישראלית בתמורותיה).

יתנהגו כשחקניות אוניטריות. בשנות החמישים ניתן היה להתייחס למפלגות ככאלה. חילוקי דעות בתוך המפלגות לגבי שינוי שיטת הבחירות היו קיימים, אולם התנהגותן היתה אחידה והוכתבה על-ידי דעת הרוב. גם האינטרסים הפרטיים של חברי הכנסת המכהנים וקבוצות האינטרס יכולים, בתנאים אלו, להיזנח לצורך ניתוח הדינמיקה של הפוליטיקה של הרפורמה. עם זאת, אין זאת אומרת כי הדינמיקה ברמה הבין-מפלגתית יכולה לשמש הסבר בלעדי להצלחתן או לכשלונן של יוזמות הרפורמה, כפי שנראה בהמשך הדברים.

כדי להבין את עמדת הרוב במפלגות ואת ההתנהגות שנגזרה ממנה, צריך להתייחס לשני מרכיבים, כפי שנהוג גם בתורת הקואליציות: גודל, ומיקום ברצף האידאולוגי. מערכת המפלגות שהיתה בישראל בעשור הראשון כללה מפלגה אחת גדולה ודומיננטית, שהחזיקה בעמדת הציר במפה הפוליטית בביטחון רב, מפא"י; מספר מפלגות בינוניות, בעלות שיעור ייצוג של למעלה מ-10% מהמושבים בכנסת: הציונים-הכלליים בשנים 1951-1959, מפ"ם בשנים 1949-1954 וחרות בשנים 1955-1959; מספר מפלגות קטנות - כל היתר. הניתוח הדיכוטומי הפשטני מאוד, המוצג להלן, של 'בעד' ו'נגד' שינוי שיטת הבחירות מתאפשר לנו, כאמור, דווקא בזכות הדינמיקה התגובתית, הלא-רציונלית, של העימות שנוצר בנושא שינוי שיטת הבחירות.

המפלגות הקטנות (למעט הרשימות הערביות שהיו קשורות למפא"י וצייתו להוראותיה) התנגדו להצעות לשינוי השיטה, כי הסכמה היתה מובילה בוודאות לחיסולן. מפא"י, המפלגה הגדולה, היתה מעוניינת בשינוי השיטה כדי להפוך את הרוב היחסי שלה לרוב מוחלט. בקרב המפלגות הבינוניות היו הבדלים בהתנהגות. מצד אחד, הציונים-הכלליים תמכו בשינוי השיטה אך דחו את הגרסה החד-נציגית בשל הפער העצום בין שיעור ייצוגם לשיעור ייצוגה של מפא"י - סוגיה שנדון בה בהמשך הדברים; מצד אחר, מפ"ם וחרות התנגדו לשינוי. כאן יש חשיבות למיקום על הרצף האידאולוגי. מפ"ם משמאל וחרות מימין היו ממוקמות רחוק מדי מן המרכז מכדי להפוך את שינוי השיטה למקפצה להפיכתן למפלגות אופוזיציה ראשיות. בשיטה הרובית (כהצעת מפא"י משנת 1954 ואילך) או בשיטה שהיתה יחסית פחות במידה ניכרת מזו הקיימת (10% חסימה והצעות הציונים-הכלליים משנת 1954 ואילך) היו צפויים להיווצר לחצים צנטריפטליים שהיו מובילים לנדידת קולות לעבר המרכז: מהשמאל למפא"י, ומהימין לציונים-הכלליים.

שילובו של מרכיב המיקום ברצף האידאולוגי בהסבר עמדות המפלגות בנושא שינוי שיטת הבחירות תורם לשיפור הבנתנו את עמדות המפלגות והתנהגותן בשנות החמישים. אולם לרוע המזל, גם הוא אינו מספק את כל ההסבר לכשלון היוזמות לשינוי שיטת הבחירות בתקופה זו. ראשית, שימוש בלעדי בהסבר זה, על חסכותנו בחלוקה דיכוטומית של העמדות בנוגע לשינוי שיטת הבחירות, ללא יחס לתוכן השינוי, אינו מבהיר מדוע הציונים-הכלליים ומפא"י, שהחזיקו יחד ברוב בכנסת השנייה, לא שינו את שיטת הבחירות. מאחר שבכנסת השלישית לא היה רוב לשינוי, מובן שהסבר זה תורם להבנת האי-שינוי, אם כי בעיית תקפותו של ההסבר על הכנסת השנייה מבהירה כי אין לו מעמד בלעדי. הבנת כשלון יוזמת הרפורמה של שנות החמישים דורשת אפוא התייחסות גם לתכנים של החלופה.

שנית, ההסדר המוסדי של שיטת בחירות בעלת רמת יחסיות כה גבוהה אינו משקף שיווי-משקל אופטימלי מבחינת המפלגות המעורבות. מפא"י והמפלגות הבינוניות היו יכולות לשפר את שיעור הייצוג שלהן אילו היו מעלות את סף החסימה, אם בדרך של אימוץ אחוז חסימה שרירותי (לגאלי) ואם דרך אימוץ שיטת בחירות במחוזות רב-נציגיים. ניתן היה למצוא נוסחה ביחסי הכוחות הקיימים שתמנע את חששו ממנו כל המפלגות למעט מפא"י: יצירת 'רוב מיוצר' למפא"י. מסגרת הוויכוח הלעומתית הובילה ליצירת הסדר תת-אופטימלי. הבנת אופן היווצרותו של שיווי-המשקל הזה נוגעת גם להשפעת הפוליטיקה הקואליציונית, המנותחת להלן.

5. רוב לשינוי אך אי-הסכמה על התוכן

גיוס רוב לרפורמה ותיאום פעולות השחקנים המרכיבים את הרוב הזה מחייבים יצירת הסכמה על תוכנה. שינוי מחייב הסכמה רחבה, ואילו ההסדר הקיים הוא בִּרְת המחדל. כאשר יש רוב התומך בשינוי אך אין הסכמה על מהות השינוי, ההסדר המוסדי הקיים – הנתמך בידי מיעוט – יחזיק מעמד. כך יקרה ממספר טעמים. מצב של היעדר הסכמה עשוי להעניק מעמד של 'מנצח קונדורסה' למצב הקיים, כלומר, בכל העמדה של שתי חלופות זו מול זו יועדף המצב הקיים על הרפורמה המוצעת. החלופה למצב הקיים תידחה הן בידי תומכי הסדר הקיים הן בידי המצדדים ברפורמה אחרת. בפעמים אחרות, היעדר הסכמה על החלופה המועדפת יוביל להשהיית ולקבורתה של היוזמה בוועדה. כמו כן יכול להיווצר מצב של 'פרדוקס הצבעה', כאשר הרוב אמנם מעדיף חלופת או חלופות שינוי מהמצב הקיים, אך כל אחד ממחנות השינוי דבק בגרסת הרפורמה שלו, בתקווה שהאחרים ייסגו משלהם ויתמכו בחלופה שלו (שבעיניהם היא עדיפה מהמצב הקיים). היווצרות כזאת של 'משחק השפן' (chicken game) עשויה להוביל לכך שבסופו של דבר לא יאומץ כל שינוי שהוא, כי בשל הדחייה המתמשכת ייסגר חלון ההזדמנויות לשינוי.²⁸³

כאמור, בכנסת השנייה היתה קואליציית רוב לשינוי שיטת הבחירות כשמפא"י והציונים הכלליים יחד החזיקו ברוב המושבים בכנסת (65). חברות משותפת בקואליציה ובממשלה החל בשלהי 1952 ועד ליוני 1955 היתה אמורה להקל גם היא את שיתוף-הפעולה בהעברת יוזמה לשינוי שיטת הבחירות. בכנסת השלישית כבר לא היה רוב לשתי התומכות בשינוי שיטת הבחירות (אפילו בצירוף סיעות המיעוטים שצייתו למפא"י), אך הן לא הצליחו לגייס אפילו את המיעוט הגדול שיכלו לגייס בכנסת לתמיכה בשינוי, חמישים ושמונה קולות. השיטה הקיימת לא היתה זקוקה לתמיכה פעילה כדי להוסיף לפעול, ואילו שינוי השיטה

283. מקרה מתועד ומנותח היטב של היווצרות פרדוקס הצבעה בשלביהם הראשוניים של נסיונות הרפורמה האלקטורלית בצרפת ב־1951 ראו: Eric C. Browne and Keith E. Hamm, 'Legislative Politics and the Paradox of Voting: Electoral Reform in Fourth Republic France', *British Journal of Political Science*, 26 (1996), pp. 165-198. במקרה זה נשבר מעגל ההצבעה, אולם יש מקרים שבהם האי-הסכמה היא מכשול לשינוי.

דרש הסכמה על תוכן החלופה. קידום יוזמת השינוי חייב מציאת נוסחה משותפת שלו שתמצא מתאימה לתומכות הרפורמה.

העדיפות הראשונה של מפא"י, לפחות מאז 1954, היתה אימוץ של שיטה רובית. בשיטה זו היה נוצר רוב מוחלט של מושבים למפא"י והיא היתה יכולה לשלוט לבדה. אולם סדר העדיפויות של מפא"י לא היה לינארי והשיטה הקיימת, שנמצאה בקוטב היחסי, לא היתה בעדיפות הנמוכה ביותר. לפי השיטה הקיימת נהנתה מפא"י ממעמד דומיננטי ומהאפשרות לבחור בין שותפותיה. כמו כן היו לה בעלות ברית קבועות ונוחות שקיומן היה תלוי ביחסיות השיטה: הרשימות הערביות, המפלגה הפרוגרסיבית, ובמידה מסוימת הפועל-המזרחי ופועלי-אגודת-ישראל. אימוץ של שיטה שלא תהפוך אותה לרוב אך תחזק מפלגה אחרת שתוכל להוות אופוזיציה חלופית לה היה חלופה רצויה פחות מהשיטה הקיימת. עניין זה עלה בדיונים פנימיים במפא"י על העלאת אחוז החסימה והתבטא בהתנהגותה בנושא.

העדיפות הראשונה של הציונים-הכלליים היתה שיטה מעורבת, שרמת היחסיות שלה מצד אחד עשויה היתה לחזק אותה שכן היא תביא לזרימת קולות מחרות ומן המפלגה הפרוגרסיבית ותאלץ אותן להצטרף אליה, ומצד אחר לא תספק למפא"י רוב מיוצר גדול כמו זה שהשיטה הרובית היתה צפויה לספק לה. השיטה הקיימת היתה עדיפה בעיני הציונים-הכלליים משיטה חד-נציגית שתיתן בוודאות רוב מיוצר למפא"י, אשר חששו שיוכל לשלטון נצח שלה בסיוע שליטתה במנגנונים הכלכליים והחברתיים של ההסתדרות. סדר עדיפויות זה מנע שיתוף-פעולה פשוט וארוך טווח ויצר דינמיקה של מיקוח. במסגרת המיקוח היו 'משחקי שפן' (chicken games) חלק בלתי-נפרד מתהליך המשא-ומתן בין תומכי השינוי, וכל צד ניסה ללחוץ שהגרסה שתסוכם תהיה קרובה יותר לעדיפות הראשונה שלו.

אי-ההסכמה על החלופה והצורך לגשר בין חלופות שינוי שונות הקשתה על יצירת שיתוף-הפעולה בין התומכות בשינוי. נמנע מצב של שיתוף-פעולה מתמיד אל מול המתנגדות לשינוי. בכל זאת נוצרו הסכמות זמניות בתקופה ששתי המפלגות אחוז ברוב (1951–1955) בעניין העלאת אחוז החסימה ל-10% ובעניין אימוץ הצעת הציונים-הכלליים ביוזמת 'המחטף' של ראשית 1955. כדי להבין בכל זאת מדוע לא אומצה היוזמה לשינוי שיטת הבחירות בשנים שהיה שיתוף אינטרסים של רוב לשינוי השיטה וכשנוצרה חלופה מוסכמת על שני הצדדים, יש לפנות לבחינת השפעתה של הפוליטיקה הקואליציונית.

6. פוליטיקה קואליציונית כמכשול לשינוי

פוליטיקה קואליציונית מקשה על אימוץ רפורמה כשכל חברה חיונית (כזו שבלעדיה לא ניתן לקיים רוב בפרלמנט) בקואליציה מחזיקה כוח וטו נגדה. במצב כזה, אפילו מיעוט קטן יכול לבלום חלופה שיש לה תמיכת רוב בפרלמנט. אותו מיעוט יכול לסחור בהתנגדותו – להציע תמיכה בצעדים אחרים של הממשלה הקואליציונית לטובת הסרת נושא הרפורמה מסדר-יום, והוא גם יכול לאיים בהפלת הממשלה אם תקודם יוזמת הרפורמה בפרלמנט. הפוליטיקה הקואליציונית לא היתה גורם מכשיל לשלוש מארבע היוזמות לשינוי שיטת הבחירות שעסקנו בהן. יוזמת המחטף של 1955 נערכה לקראת בחירות ולא היה בה כדי

לאיים על קיום הממשלה. בכנסת השלישית נוטרלה הפצצה המתקתקת של שינוי השיטה כשנושא זה הושאר מחוץ למסגרת ההסכמות הקואליציוניות. לשותפות הקואליציוניות שהתנגדו לשינוי לא היתה מוטיבציה חזקה להעמיד את אי-שינוי השיטה כתנאי להמשך תמיכתן בממשלה משום שהסידות השינוי איבדו את הרוב שלהן בכנסת. אין זאת אומרת שהפוליטיקה הקואליציונית לא היתה יכולה להיות לגורם חשוב בפוליטיקה של הרפורמה אילו נבנתה קואליציית רוב לשינוי השיטה, אך לא כן היה המצב ורוב מקרב חברי הכנסת הורידו את יוזמות השינוי מסדר-יום מיד עם העלאתן לדיון.

ביוזמה להעלות את אחוז החסימה ל-10% שיחקה הפוליטיקה הקואליציונית תפקיד חשוב. בתחילה סירבו הפרוגרסיבים להצטרף לממשלה הרביעית והחמישית בשל ההסכם בין מפא"י לציונים-הכלליים להעלות את אחוז החסימה ל-10%. הם התרצו רק לאחר מציאת פשרה לגבי הממשלה הרביעית על חיפוש דרך מוסכמת, עם אפשרות לפרוש בכל עת, והסדר דומה לגבי הממשלה החמישית, לאחר שלחציהם הובילו לשינוי ההסכמות על העלאת אחוז החסימה (הורדת אחוז החסימה המוסכם מ-10% ל-4%). הפרוגרסיבים לא היו מרכיב חיוני בקואליציה ופרישתם לא היתה מפילה אותה, אולם מפא"י רצתה בהם ובקיומם הנפרד מהציונים-הכלליים משום שלא רצתה שגורל הקואליציה יהיה תלוי בלעדית בציונים-הכלליים. השיקול הקואליציוני גרם להשהיית תהליך השינוי בממשלה הרביעית בראשות בן-גוריון ותרם להתמוססות מוחלטת של היוזמה בממשלה החמישית בראשות שרת. שיקולי פוליטיקה קואליציונית של מפא"י, בעיקר הגנה על קיומם של בעלי-ברית קטנים ונוחים, מהווים הסבר מרכזי בהתמוססות זו.

סיכום

במאמר זה הוצג תהליך שבו הלך והתפתח מעמד מועדף לשיטת הבחירות הקיימת לעומת שיטות חלופיות. בסופו של המאבק לשינוי שיטת הבחירות נשאר על כנו הסדר שהיה זמני במקורו – לא משום שהוחלט לדחות את ההכרעה לגבי אלא משום שהוחלט לשריין אותו. התרחשות זו נבעה מהתפתחות פוליטיקה לעומתית בנושא שינוי שיטת הבחירות. אם גורל היוזמה להעלאת אחוז החסימה בתקופת הכנסת השנייה הוכרע בקרבות התשה, הרי היוזמות לשינוי שיטת הבחירות שעלו בכנסת השלישית הוכרעו בקרב חזיתי.

קשה לאתר התפתחויות ארוכות טווח, בתפריט שבדקנו, שהיו עשויות להכשיר את הקרקע לרפורמה אלקטורלית בשנות החמישים. עם זאת, בהקמת המדינה – במעבר ממסגרת וולונטרית למסגרת ריבונית – היה כדי ליצור קרקע נוחה לשינוי. אולם הדינמיקה של הפוליטיקה של הרפורמה שהתפתחה גרמה לכך שהזדמנות זו לא נוצלה. השימוש באירועים לצורך קידום יוזמות השינוי היה מוגבל ביותר, ומצב זה הוסבר ונתפס בעיקרו כתוצאה של פרדוקס: מי שרצה בשינוי שיטת הבחירות היה מוזהה יותר מכול עם הסדר הקיים, ומי שהתנגד לו תמך בשימור מרכיב זה במבנה המשטר. חלק מההצעות לשינוי שיטת הבחירות

כללו יסודות שהיו יכולים לאפשר גיבוש של הסכמה, אך הימצאותה של החלופה המאיימת של מפא"י ברקע והלעומתיות שהתפתחה לא אפשרו את ניצולם. את אופי הפוליטיקה של הרפורמה הכתיבה העובדה שהשחקנים הראשיים וכמעט הבלעדיים בה היו המפלגות. היעדרותם מן הזירה של שחקני חוץ, היינו שחקנים חסרי אינטרסים משוקעים מידיים בשיטת הבחירות, מנעה שינוי באמצעות לחץ חיצוני על מאזן האינטרסים של המפלגות. התבטאויותיו ופעולותיו של בן-גוריון - שחקן בולט וכמעט עצמאי בפוליטיקה של הרפורמה - תרמו רבות לכך שלא זו בלבד שלא אומץ שינוי מהותי בשיטת הבחירות, אלא שהיא שוריינה לשנים ארוכות. במקרה זה, שלא כבמקרים אחרים, כשל בן-גוריון להפוך מיעוט לרוב ולא הצליח לגייס תמיכה מספקת ליוזמתו מחוץ למפלגתו.

כפי שראינו, בנקודות זמן מסוימות התגברו מקדמי השינוי על רוב המכשולים, אך בכל זאת נהדפו. כדי לשנות שיטה קיימת - אפילו שיטה החסרה מעמד חוקתי - צריך להתגבר על מגוון של מכשולים, עד האחרון שבהם. כדי לשמר שיטה, די במכשול אחד שיפעל בהצלחה. בפוליטיקה של הרפורמה בשנות החמישים נעדר המכשול הפרוצדורלי כמעט לחלוטין, וגם כשכבר היה קיים - בעת יוזמת משאל-העם לשינוי שיטת הבחירות - לא נודעה לו משמעות רבה. גם המכשול של המסורת הטרומ-מדינתית נוטרל למעשה עם הקמת המדינה, שהיתה צעד מרחיק-לכת דיו כדי לשקול מחדש את מבנה הארגון המוסדי.

מה שבכל זאת מספק הסבר לאי-שינוי שיטת הבחירות - ולביסוס החלופה שהחלה את דרכה כבִּרְרָת מחדל - הוא מארג המכשולים שנגזר מגישת הבחירה הרציונלית, אם כי קיומם ועוצמתם של אלה לא תמיד נגזרו מן האופי הרציונלי של התנהגות השחקנים. רק שילובם של ארבעת המכשולים הללו בהסבר מאפשר להבין את הדינמיקה של התהליך. תנאי שנות החמישים מהווים במה נוחה יחסית לשימוש בכוח ההסבר של גישת הבחירה הרציונלית משום שהשחקניות הראשיות והבלעדיות כמעט בפוליטיקה של הרפורמה היו המפלגות ומשום שהן התנהגו כשחקניות אוניטריות. הנסיונות המודעים של בן-גוריון להרחיב את הזירה ולצרף לה גורמים נוספים - קבוצות אינטרס, דעת קהל - לא עלו יפה. למרות התנאים האלה, התואמים להנחת היסוד של ניתוח הבחירה הרציונלית, הרואה במפלגות שחקן ראשי ואוניטרי, מצאנו כי יש מקום לשכלולה ולפיתוחה של הגישה.

ראינו כי ניתן לשפר את כושר ההסבר לעמדות המפלגות והתנהגותן אם לוקחים בחשבון לא רק את גודלן אלא גם את מיקומן ברצף או במרחב האידיאולוגי. כמו כן, למדנו כי צריך לקחת בחשבון שסדר העדיפויות של מפלגות בנושא שינוי השיטה בממד היחסיות אינו רציף בהכרח בגלל שיקולים קואליציוניים בעלי טווח קצר וטווח בינוני. ועוד לקח: למשוואת מאזן האינטרסים והכוחות צריך גם להכניס את הדינמיקה של הקיטוב בדיון, שהפכה כל חציית קווים בין מחנה המתנגדים למחנה התומכים ללא-רִאֲלִית. הדינמיקה של התהליך ברמה המערכתית היתה רחוקה מלסייע לגיבוש הסדר אופטימלי של חלוקת עוצמה בין המפלגות בתנאים של מדינה ריבונית. היוזמות שהועלו וקודמו הכניסו לתהליך מרכיב של חשש ודאי מחיסול אצל המפלגות הקטנות. הדיכוטומיזציה של הוויכוח, בתנאים של הכנסת השלישית, שבה לא היה רוב ליוזמות השינויים, לא רק יצרה רוב יציב למתנגדי החלופות

המוצעות אלא הובילה לכך שרוב זה תמך בשריון השיטה הקיימת ובהעמקתו ואף פעל לשם כך.

אי-הסכמה על מהות השינוי, כך ראינו, היתה גורם מעכב, אך נקודות הסכמה ושיתוף-פעולה נוצרו בעיקר בעת כהונתה של הכנסת השנייה. הפוליטיקה הקואליציונית היתה גורם מרכזי בכתישה ההדרגתית של היוזמה להעלאת אחוז החסימה ל-10%. תהליך ההתמוססות שהתרחש בלחץ הקואליציוני גם ביטל את נקודת ההסכמה שזוהתה בין הציונים-הכלליים למפא"י, היינו סף חסימה של 10%. סף חסימה של 4% ומטה נקבע עקב פעולות מפא"י בתגובה ללחצים קואליציוניים מידיים, אך משהתפנתה מפא"י לבחון את השלכותיו לגביה, היא התנערה ממנו בשל החשש שהוא יפגע בבעלות-בריתה, קרובות כקטנות, ויחזק מפלגות רחוקות וגדולות יותר.

את כשלון יוזמת המחטף של הוועדה הפריטטית קשה יותר להסביר באמצעות תפריט המכשולים שברשותנו. הסכמה על נוסח שיטת הבחירות התקבלה כבר בראשית המגעים; הלחץ הקואליציוני איבד מערכו בגלל הבחירות ההולכות וקרבות, ומהלך שינוי השיטה היה ממילא משנה מקצה אל קצה את מכלול השיקולים הוזה כשהיה מנטרל את לחץ בעלות-הברית הקטנות; מעצבי השיטה מהציונים-הכלליים סברו שההצעה, לפי הנתונים שהיו בידם, תוביל להפיכתם למפלגת אופוזיציה ראשית, חלופה שלטונית אמיתית. הסבר אחד לכישלון גורם שהציונים-הכלליים התחרטו, יכול להיות ש'נבהלו ברגע האחרון'²⁸⁴ כי העריכו באיחור שאימוץ השיטה שהציעו – שהיתה בעלת רמת יחסיות נמוכה לעומת ההצעות העתידיות של הציונים-הכלליים – יוביל בוודאות להשגת רוב עצום של מפא"י או של מחנה הפועלים בכללו ולא תפתח להם את הפתח, שקיוו לו, לשמש חלופה שלטונית למפא"י.²⁸⁵ הסבר שני ומשלים גורס שמאבקים פנימיים וחילוקי דעות הובילו לחוסר יציבות, שאפיין את עמדת הציונים-הכלליים בנושא.

284. בדר, הכנסת ואני.

285. אברמוב (לעיל הערה 112).