

ביאן بیان Bayan

The Arabs in Israel הערבים בישראל

עורך: אריק רודניצקי

גיליון מס' 22, אוקטובר 2020

תוכן העניינים

- 2 דבר העורך
- 3 אסף שפירא / הערות על כוחה האלקטורלי של הרשימה המשותפת
- 3..... רקע
- 4..... מה היה קורה בבחירות האחרונות אילו עמד שיעור ההצבעה על 95%?
- 6..... אימוץ חובת הצבעה: כלי להעלאת שיעור ההצבעה בקרב האזרחים הערבים?

דבר העורך

הגיליון הנוכחי של **ביאן** כולל מאמר פרי עטו של ד"ר אסף שפירא, הבוחן את כוחה האלקטוראלי של הרשימה המשותפת.

ביאן הוא רבעון לענייני החברה הערבית בישראל, המתפרסם מטעם תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי במרכז דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה באוניברסיטת תל-אביב.

אנו מזמינים את קוראינו לפנות אלינו בדרכים אלה:

- אריק רודניצקי (מנהל פרויקטים)
טלפון 03-6409991

- [אתר האינטרנט של תכנית קונרד אדנאואר](#)

© כל הזכויות על פרסום הרבעון שמורות לתכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל-אביב, 2020. מותר לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה בציון מפורט של שם המקור, של עורכיו ושל מקום ההוצאה לאור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורכים.

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי נוסדה ב-2004 על ידי קרן קונרד אדנאואר מגרמניה ואוניברסיטת תל-אביב וכחלק ממרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה. היא המשכה המורחב של התכנית לחקר הפוליטיקה הערבית בישראל שהקימו קרן אדנאואר ואוניברסיטת תל-אביב ב-1995. התכנית נועדה להעמיק את הידע וההבנה של יחסי יהודים-ערבים בישראל באמצעות כינוסים, הרצאות לקהל הרחב וסדנאות וכן באמצעות מחקר, פרסומים ותיעוד.

תודה לנחמה ברוך שערכה והתקינה את המאמרים בעברית.

אסף שפירא * / הערות על כוחה האלקטורלי של הרשימה המשותפת

למרות העלייה החדה בשיעור ההצבעה ביישובים הערביים בבחירות לכנסת ה-23, יש מקום לשער שהרשימה המשותפת לא הגיעה למלוא כוחה האלקטורלי, מאחר ששיעור ההצבעה ביישובים הערביים היה נמוך כמעט ב-7% משיעור ההצבעה הכלל ארצי.

אילו היה שיעור ההצבעה גבוה מאוד (95%), הרשימה המשותפת הייתה מתחזקת במנדט אחד בלבד: מ-15 ל-16. אחת הסיבות לכך היא שהרשימה המשותפת לא חתמה על הסכם עודפים עם מפלגות אחרות, ולכן סיכוייה לזכות במנדטים נוספים במסגרת חלוקת עודפי הקולות נמוכים יותר משאר המפלגות.

הטלת חובת הצבעה בישראל עשויה להעלות את שיעור ההצבעה ביום הבחירות, אולם אפשר להעריך שמהלך כזה יעורר התנגדות עזה בציבור הערבי אשר רובו מתנגד להטלת חובה כזו.

כל ניסיון לקדם חובת הצבעה בישראל צריך להיעשות בדיאלוג ושיתוף פעולה עם נציגי הציבור הערבי, בצד צעדים מעשיים לשיפור מעמדם של האזרחים הערבים, כגון תיקון חוק הלאום והקצאת משאבים לאוכלוסייה הערבית.

רקע

בבחירות לכנסת ה-23 שנערכו במרץ 2020 זכתה הרשימה המשותפת להישג שיא: 15 חברי כנסת נבחרו מטעמה, המספר הגדול אי-פעם של נציגים מטעם רשימות ערביות. הישג זה בולט במיוחד לנוכח העובדה שרק פחות משנה לפני כן, בבחירות לכנסת ה-21 באפריל 2019, נבחרו מטעם שתי הרשימות הערביות (חד"ש-תע"ל ורע"ם-בל"ד) רק עשרה חברי כנסת. הפער נובע בראש ובראשונה מגידול עצום בשיעור ההצבעה בקרב הערבים אזרחי ישראל: ביישובים ערביים הצביעו 49.2% מבעלי זכות הבחירה בבחירות לכנסת ה-21 לעומת 64.8% בבחירות לכנסת ה-23.¹

ובכל זאת, יש מקום לשער שהרשימה המשותפת לא הגיעה למלוא כוחה האלקטורלי. למרות העלייה החדה בשיעור ההצבעה ביישובים הערביים בבחירות האחרונות, הוא עדיין היה נמוך מהשיעור בקרב כלל האוכלוסייה, שעמד על 71.5% – כלומר, פער של 7% בקירוב. לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף 2019 עמד שיעור הערבים מכלל אזרחי המדינה על 21% בקירוב.² מכיוון ששיטת הבחירות בישראל היא יחסית – רשימות שעוברות את אחוז החסימה מקבלות מספר מושבים בכנסת באופן יחסי להישגיהן בקלפי – הרי שבחישוב פשוט מתברר שאילו הצביעו 21% מהבוחרים לרשימה המשותפת, היא הייתה זוכה ל-25 מושבים ואף יותר, אם נביא בחשבון שגם יהודים מצביעים לרשימה המשותפת.

* ד"ר אסף שפירא הוא ראש התכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה. מתמחה בפוליטיקה ישראלית והשוואתית, מפלגות פוליטיות וייצוגיות בפוליטיקה. מפרסומיו האחרונים:

Shapira, Assaf and Gideon Rahat, 2020. "Electoral Behavior in Israel," in: Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society* (New York: Oxford University Press), doi: 10.1093/oxfordhb/9780190675585.013.37.

¹ אריק רודניצקי, "ייתוח הצבעת הציבור הערבי בבחירות 2020", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 17 במרץ 2020.

² הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2020, "ישראל במספרים: נתונים נבחרים מתוך שנתון סטטיסטי לישראל 2020".

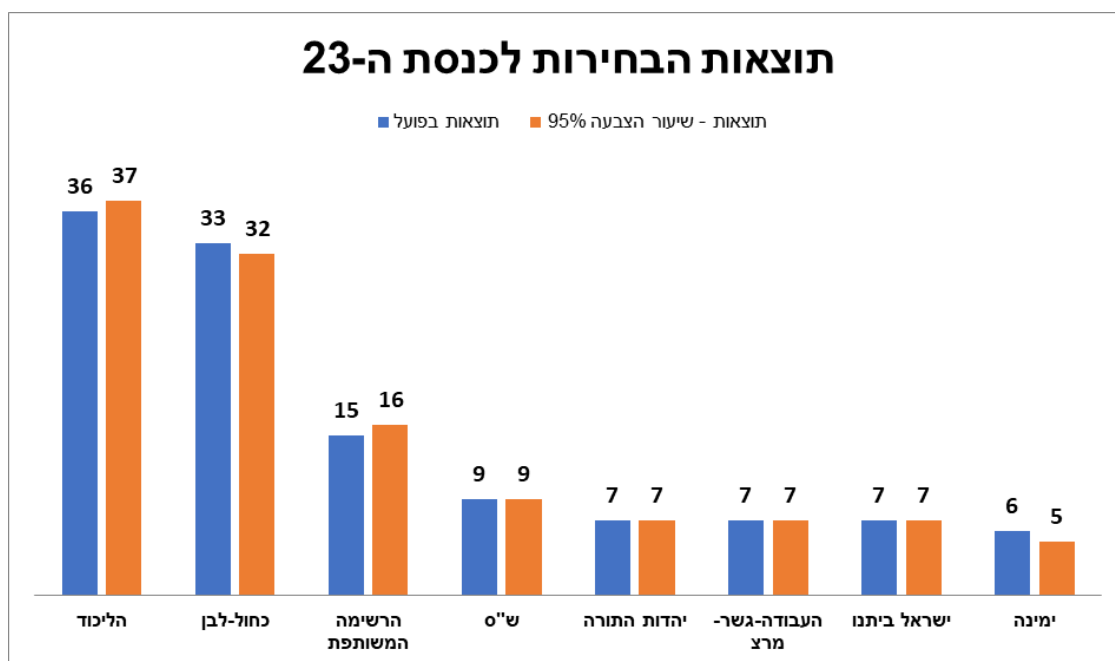
ייתכן בהחלט שתוצאה כזו הייתה מחזקת מאוד גם את העוצמה הפוליטית של הרשימה המשותפת – ייתכן, למשל, שהדבר היה מונע כל אפשרות מעשית להקמת ממשלה צרה ללא המפלגות הערביות, ועל הפרק היו נותרות שתי אפשרויות בלבד: הקמת ממשלת אחדות רחבה ללא המפלגות הערביות (כמו הממשלה הנוכחית) או הקמת ממשלת מיעוט של גוש המרכז-שמאל בתמיכה מבחוץ של המפלגות הערביות (וייתכן שבנסיבות אלה הייתה גוברת הנכונות להקמת ממשלה כזו בקרב גוש המרכז-שמאל).

אם כן, נשאלת השאלה: האם תקרת המושבים של הרשימה המשותפת אכן גבוהה כל כך – עד כדי עשרה מנדטים מכוחה הנוכחי? התשובה על כך מורכבת.

מה היה קורה בבחירות האחרונות אילו עמד שיעור ההצבעה על 95%?

כדי לענות על כך, בדקתי מה היו תוצאות הבחירות לכנסת ה-23 אילו שיעור ההצבעה בכל המדינה, לרבות היישובים הערביים, היה גבוה מאוד. השתמשתי במודל פשוט למדי – העליתי את שיעור ההצבעה בכל אחת מהקלפיות במדינת ישראל ל-95% על פי התפלגות הקולות שניתנו בפועל לרשימות השונות בבחירות לכנסת ה-23. בה בעת התעלמתי לחלוטין מהקלפיות הכפולות, שבהן מצביעים בוחרים בקלפי שאינה סמוכה למקום מגוריהם לפי פנקס הבוחרים (חיילים, נציגי ישראל בחו"ל, אנשים המוגבלים בניידות ועוד) – זאת משום שההנחה במודל היא שכל אזרח יצביע במקום מגוריו.

התוצאות היו מפתיעות-למדי – הן כמעט לא השתנו. שתי מפלגות קיבלו מושב אחד נוסף – הרשימה המשותפת עלתה מ-15 ל-16 מושבים והליכוד מ-36 ל-37; שתי רשימות איבדו מושב אחד – כחול-לבן ירדה מ-33 ל-32 מ-33 ל-32 מושבים וימינה משישה לחמישה. מספר המושבים של שאר הרשימות לא השתנה וגם תמונת הגושים נותרה זהה.



אם כך, לפי מודל זה השוואת שיעור ההצבעה של הציבור הערבי לשיעור ההצבעה הכללי הייתה מחזקת את הרשימה המשותפת רק במושב אחד. מהו ההסבר לכך?

ראשית, אמנם שיעור הערבים בקרב כלל האוכלוסייה הוא 21%, אך בגלל שיעור הילודה הגבוה יותר בקרב הערבים ותוחלת החיים הנמוכה יותר, ייצוגם בקרב כלל הקטינים במדינה גבוה יותר, ולעומת זאת שיעורם בקרב האזרחים בעלי זכות ההצבעה נמוך יותר – כ-18.3% בנתוני 2017.³

שנית, למרות הירידה הניכרת בשיעור ההצבעה של ערבים לרשימות לא-ערביות, בבחירות לכנסת ה-23 בכל זאת ניתנו 12.4% מהקולות ביישובים הערביים לרשימות כאלה (לעומת 28.4% בבחירות לכנסת ה-21), בעיקר לכחול-לבן אך גם לעבודה-גשר-מרצ, לליכוד, לישראל ביתנו ולש"ס.⁴ מנגד, גם יהודים מצביעים לרשימה המשותפת – אם כי הרבה פחות. לפי ההערכות של הרשימה המשותפת עצמה, היא זכתה לתמיכה של כ-20 אלף יהודים⁵ לעומת למעלה מ-60 אלף קולות שניתנו ביישובים ערביים למפלגות לא-ערביות (כמובן, פער זה יגדל ככל שיגדל שיעור ההצבעה).

שלישית, הרשימה המשותפת לא חתמה בבחירות האחרונות על הסכם עודפים עם רשימה כלשהי. הסכמי עודפים קשורים לשיטת חלוקת המנדטים בישראל (ובדמוקרטיה אחרות שנהוגה בהן שיטת בחירות יחסית). מבלי להיכנס לעובי הקורה, לאחר חלוקת המנדטים הראשונית בין הרשימות שעברו את אחוז החסימה נשארים כמעט תמיד עוד כמה מנדטים "פנויים". המנדטים האלה מחולקים לפי נוסחה מתמטית (המוכרת בשם "חוק באדר-עופר") המעניקה יתרון לרשימות הגדולות יותר. הסכמי עודפים נחתמים בין שתי רשימות המתמודדות בבחירות, עוד לפני הבחירות עצמן, ומשמעותם היא שבעת חלוקת העודפים יתייחסו לשתי הרשימות כאל רשימה אחת גדולה. מכיוון שהשיטה בישראל מעניקה כאמור יתרון לרשימות הגדולות, ברור שחתימה על הסכם עודפים מגבירה את הסיכויים של מפלגות שחתמו עליו לזכות במנדטים נוספים במסגרת חלוקת העודפים.

בבחירות לכנסת ה-23 נחתמו כמה הסכמי עודפים – בין יהדות התורה וש"ס, בין הליכוד וימינה, בין כחול-לבן העבודה-גשר-מרצ; לעומת זאת, ישראל ביתנו והרשימה המשותפת לא חתמו על הסכם עודפים. משום כך, על פי המודל שערכתי לפי שיעור הצבעה של 95%, נותרו חמישה מנדטים פנויים לאחר חלוקת העודפים הראשונית, אך הרשימה המשותפת וישראל ביתנו לא זכו במנדט כלשהו מהם (שני מנדטים הגיעו לליכוד, אחד לכחול-לבן, אחד לעבודה-גשר-מרצ ואחד ליהדות התורה). אילו חתמה הרשימה המשותפת על הסכם עודפים – ככל הנראה היא הייתה זוכה במנדט נוסף. אפשר לנסח זאת גם כך: שיתוף פעולה נרחב יותר בין הרשימה המשותפת לבין מפלגות לא-ערביות היה עשוי להועיל לרשימה המשותפת (או למפלגה הלא-ערבית) גם מבחינה אלקטורלית.

לבסוף, חשוב לציין שבמודל האמור יש הטיות (וכך גם בכל מודל אחר שאפשר להשתמש בו), וייתכן שהרשימה המשותפת "מפסידה" מנדטים עקב הטיות אלה. ההטיות נובעות בעיקר מכך שהמודל מניח שהתפלגות הקולות בכל קלפי בקרב הלא-מצביעים תהיה זהה להתפלגות הקולות

³ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2018, "אוכלוסייה, לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל ומין, מחוז ונפה", לוח 2.19. הנתונים כוללים אזרחים שגילם היה 19 ומעלה.

⁴ רודניצקי, 2020 (הערה 1 לעיל).

⁵ מתוך פוסט שפורסם בדף הפייסבוק של הרשימה המשותפת ב-5 במרץ 2020.

בקרב המצביעים. כמובן, הנחה זו אינה מדויקת: ספרות המחקר מלמדת שלנמנעים מהצבעה בבחירות יש מאפיינים מסוימים. למשל, נהוג להניח שבקרב הלא-מצביעים יש שיעור גבוה יותר (לעומת האוכלוסייה הכללית) של אוכלוסיות שאפשר להגדירן, בהכללה, כאדישות ומנוכרות יותר: צעירים, תושבי פריפריה, בעלי השכלה נמוכה ובעלי מעמד חברתי-כלכלי נמוך, מהגרים וחילוניים. ככלל, הוכח שהנחות אלה נכונות גם בישראל.⁶ יש להוסיף על כך מאפיינים ייחודיים לציבור הערבי בישראל: ההימנעות מהצבעה בקרב הערבים אינה נובעת רק מאדישות או מניכור "רגיל" מהמערכת הפוליטית; בחלקה היא גם צעד אידאולוגי מכוון: מאז 2003 פועלת בקרב הציבור הערבי תנועה רחבה הקוראת להימנעות מכוונת מהצבעה בבחירות בשל אי-הכרה עקרונית במדינה או בשל ההדרה המתמשכת של הציבור הערבי.

הטיה זו כשלעצמה עשויה "להפלות לרעה" את הרשימה המשותפת. קודם כול, ייתכן בהחלט שאילו עמד שיעור ההצבעה על 95%, מעטים בלבד מקרב הערבים שלא הצביעו בבחירות האחרונות היו בוחרים במפלגות לא-ערביות – פחות מאותם 12.4% שבחרו במפלגות אלה בפועל ביישובים הערביים; זאת בין היתר משום שאותו ציבור רדיקלי יחסית, שנמנע מהצבעה מסיבות אידאולוגיות, בוודאי אינו תומך במפלגות ציוניות. שנית, ייתכן בהחלט שבקלפיות מעורבות, שבהן מצביעים ערבים וגם לא-ערבים, היו שיעורי ההצבעה בבחירות האחרונות בקרב הציבור הערבי נמוכים יותר. לכן, אילו גדל שיעור ההצבעה בקלפיות אלה ל-95%, היו נוספים בעיקר מצביעים ערבים, והרווח האלקטורלי של הרשימה המשותפת היה גדול במיוחד בהשוואה לרשימות האחרות. אולם כאמור, המודל שהשתמשי בו אינו רגיש להבדלים כאלה והוא מתייחס לכל קלפי כאל יחידת ניתוח אחת – ולכן למעשה "מחמיץ" חלק מהקולות שיתווספו לרשימה המשותפת.

המסקנה היא שהרשימה המשותפת אמנם לא הגיעה למלוא כוחה האלקטורלי הפוטנציאלי בקרב הערבים אזרחי ישראל, אך היא הולכת ומתקרבת אליו. השוואת שיעור ההצבעה בציבור הערבי לזה של שאר האזרחים צפויה להעניק לרשימה המשותפת לא יותר מכמה מנדטים נוספים.

אימוץ חובת הצבעה: כלי להעלאת שיעור ההצבעה בקרב האזרחים

הערבים?

הרשימה המשותפת יכולה לנסות להעלות בעצמה את שיעור ההצבעה בקרב האזרחים הערבים באמצעות תעמולת בחירות יעילה (וכמובן באמצעות עבודה פרלמנטרית ראויה). היא יכולה גם להרחיב את ניסיונותיה לגייס מצביעים יהודים, אך ייתכן שמאמצים אלה יתנגשו במאמצים להביא לקלפיות לא-מצביעים ערבים – שרבים מהם דוגלים בגישה שלילית המסתייגת מהמדינה ואף מתנגדת לה.

⁶ על שיעורי השתתפות בבחירות בקרב אוכלוסיות שונות בישראל ובמבט השוואתי, ראו: ניר אטמור וחוץ פרידברג (עורכים), **מצביעים או לא מצביעים? השתתפות בבחירות לכנסת**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2015;

Shapira, Assaf and Gideon Rahat, "Electoral Behavior in Israel," in: Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, and Gideon Rahat (eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society* (New York: Oxford University Press), 2020, DOI: 10.1093/oxfordhb/9780190675585.013.37_update_001.

דרך אחרת העשויה להעלות את שיעור ההצבעה – גם בקרב הציבור הערבי – היא הטלת חובת הצבעה. הכוונה להטלת חובה חוקית על אזרחי המדינה להצביע בבחירות לפרלמנט, שבצדה סנקציות על המפירים חובה זאת, לרוב קנס כספי ולעיתים סנקציות נוספות כמו שלילת שירותים ציבוריים שונים. חובת הצבעה אינה נפוצה בדמוקרטיה המפותחות (למשל החברות ב-OECD), אך היא נהוגה בכמה מהן – כמו אוסטרליה, בלגיה ולוקסמבורג. הנתונים מלמדים שאם חובת ההצבעה אכן כוללת סנקציות ונאכפת במידה כלשהי, היא צפויה להעלות במידה רבה את שיעור ההצבעה. למשל, בבחירות האחרונות לפרלמנט בבלגיה ב-2019 הצביעו כ-90% מבעלי זכות הבחירה, ובבחירות לפרלמנט באוסטרליה באותה שנה היה שיעור ההצבעה כ-92% – שיעורים גבוהים במידה ניכרת מאלה המקובלים בדמוקרטיה המפותחות. ראוי לציין כי ניטש ויכוח נוקב בדבר הצדקותיה ויתרונותיה של חובת ההצבעה, ויש הטוענים שהיא פסולה מבחינה נורמטיבית, שכן מדובר בפגיעה בחופש ההצבעה (לפי התפיסה שחופש ההצבעה כולל גם את הזכות שלא להצביע). אפשר לטעון גם שהיא אף פוגעת בהליך הדמוקרטי התקין, למשל כי היא מביאה לידי ריבוי קולות פסולים ולידי "הצבעה רנדומלית" (כלומר בחירה אקראית בפתק של רשימה רק כדי לצאת ידי חובה ומבלי לייחס חשיבות כלשהי לזהות הרשימה).

מבחינה תאורטית, אימוץ חובת הצבעה הכוללת סנקציות עשוי להעלות במידה רבה את שיעור ההצבעה בקרב האזרחים הערבים – דבר שיעניק כאמור עוד כמה מנדטים לרשימה המשותפת, אבל לא בטוח כלל שזו אכן תהיה התוצאה בפועל. אפשר להעריך שההצעה תעורר התנגדות עזה בקרב הציבור הערבי ובקרב הפוליטיקאים הערבים. בסקר שערך המכון הישראלי לדמוקרטיה בינואר 2020 נמצא שרק כ-28% מהציבור הערבי תומך או תומך במידה רבה בחובת הצבעה, לעומת 62% שמתנגדים לכך או מתנגדים מאוד.⁷ אפשר לשער שההתנגדות נובעת ברובה מתחושות שליליות של ניכור והדרה ביחס למדינת ישראל – הסתייגות מהמחשבה שהמדינה, שאינה רואה בערבים אזרחים בעלי זכויות מלאות (בייחוד לנוכח חוק הלאום), תכפה עליהם להשתתף בבחירות. בהקשר זה צריך לציין שההצעה אינה פופולרית גם בקרב האזרחים היהודים – הסקר הראה כי רק כ-40% מהנשאלים תמכו בהצעה או תמכו בה במידה רבה, ואילו 54% התנגדו לה או התנגדו מאוד. עם זאת, משום שבקרב הציבור הערבי ההתנגדות קשורה לתחושת הניכור מהמדינה, ומשום שבלאו הכי פועלת בקרבם כאמור תנועה רחבה הקוראת להחרמת הבחירות, אפשר לצפות שאם ייחקק חוק בנושא זה, עלול הדבר לעורר התנגדות עזה ואף להוביל להתרחבות התופעה של החרמת הבחירות – וכך לירידה בשיעור ההצבעה בקרב הציבור הערבי. לא ברור אם יהיה אפשר לאכוף את הסנקציות, בייחוד על ציבורים כמו הפזורה הבדואית בנגב, ואם כן – כיצד.

אין כוונתי כאן לשלול את האפשרות של אימוץ חובת ההצבעה. אמנם ההיתכנות הפוליטית לקידום רפורמה כזו ולאיימוצה נמוכה (לעת עתה, השחקן הפוליטי היחיד התומך בכך בגלוי הוא מפלגת ישראל ביתנו), אך ייתכן שבנסיבות מסוימות אפשר להציע מנגנון כזה. על נסיבות כאלה לכלול לכל הפחות: (א) ירידה ניכרת בשיעור ההצבעה בישראל לרמה שתסכן את הלגיטימיות הדמוקרטית של השלטון; (ב) אימוץ חובת ההצבעה במסגרת שורה של רפורמות אחרות שיסייעו לחיזוק הדמוקרטיה הישראלית – כמו שילוב מרכיב אישי ומרכיב אזורי בשיטת הבחירות, שיפור

⁷ שאלה מס' 9 בסקר "הקול הישראלי" מינואר 2020. ראו אתר [דאטה ישראל](#).

הנגישות להצבעה, הרחבת זכות הבחירה של ישראלים השוהים בחו"ל תקופה קצרה ועוד. רפורמות כאלה לא זו בלבד שיקלו לגייס תמיכה ציבורית ופוליטית לחובת ההצבעה, הן גם ישרו לציבור מסר חשוב שהמדינה והפוליטיקאים מכירים בכשלי הדמוקרטיה בישראל ומבקשים לתקנם; (ג) לענייננו, חשוב מאוד שכל ניסיון לקדם חובת הצבעה בישראל יעשה בדיאלוג מתמשך ובשיתוף פעולה עם נציגי הציבור הערבי (בכנסת, אך גם בשלטון המקומי ועוד). כמובן, חשוב גם כי יינקטו צעדים מעשיים לשיפור מעמדם של הערבים אזרחי ישראל מבחינה חומרית וסמלית – החל מתיקון חוק הלאום שיעגן את ערך השוויון וכלה בהקצאת משאבים לאוכלוסייה הערבית.