

לתיקון השלטון המקומי במדינת ישראל

מחוזות על גבי הנייר — ואזורים של ממש

אורי רענן

על כך עלולים המתכננים להיתקל בערכוביה של עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות שגבולותיהן המשתנים והבלתי-ברורים נכנסים לתחומי האזור, בעוד שהדבר הדרוש לאזור הוא גוף אחד ויחיד של שלטון מקומי, שיוכל לייעץ בהתוויית תכניות פיתוח ולסייע במימון (ממסים מקומיים) ובכוח-אדם לשם הגשמתן של התכניות. מן הראוי איפוא שיהיה ברור, כי שיטה לא-נאורה של אדמיניסטרציה ושלטון מקומי עלולה להעמיד מכשולים קשים בדרך הגשמתה של תכנית ההתיישבות האזורית; והנה המערכת האדמיניסטרטיבית הקיימת בישראל כיום היא ממש כזו, ועובדה זו ניתנת להוכחה מוחשית ביותר.

מצויה „מפת חלוקה אדמיניסטרטיבית“ כל-כך לה גוונניה ובשרטוטה. יש לזכור כי מפה זו הוצאה לאור בקיץ שעבר, כדי להדגים את השינויים האדמיניסטרטיביים שבאו לסלק אנא-כרוניזמים הכרוכים בשינויי גבולות פנימיים ובין-לאומיים שחלו למן 1948. שינויים אלה כווננו גם לייעול האדמיניסטרציה, שתוסר-התיאום בפעולת הסניפים המקומיים של משרדים ממשל-תיים ומוסדות לאומיים שונים הפריעה וגרם בזבוז וכפילות. היה איפוא מקום להניח שתיווי המפה יהיה קבונקי. אך למעשה המפה כולה היא תסבוכת מפליאה של גבולי מחוזות ונפות, עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות: תש-בץ מסובך המכסה את פני ישראל, כשגבולי מחוזות-המשנה מסיגים תכופות את גבולן של מועצות אזוריות, ואלה מבותרות לשנים או שלושה חלקים נפרדים. התמונה הכללית של שלל הטלאים, המובלעות וחצאי-האיים, של שטח אחד הנתון לשיפוטו של משנהו, מזכיר בהכרח את גרמניה של ימי-הביניים על הערים החפשויות, האיפרכיות של הבישופים ומצודות האבירים שפ-שו על המפה כבהרות חצבת, ועל הנסיכויות והדוכסיות על פני המש, עשר או חמישים נקר-דות ומובלעות נפרדות.

ברור שסיבות היסטוריות גרמו למבנהו הקיים של השלד האדמיניסטרטיבי במדינה, אך עובדה זו אין בה כדי לעשות את השיטה הולמת את

נאמו של ד. בן-גוריון במועצת איחוד הקבו-צות והקיבוצים בצמח היתה בו קביעת עמדה ברורה בענינים מדיניים ואידיאולוגיים רבים לגבי כלל התנועה הקיבוצית; ואכן, העתונות עמדה על כך, אך חלק אחד של אותו נאום, שהע-לה את התכנית להתיישבות אזורית ונגע בעני-נים שחשיבותם למדינה מקיפה ומתמדת יותר, לא זכה לבירור נאות.

תכניתו של ראש-הממשלה לשעבר התבססה על הנחה, שהן מבחינת הבטחון והן מבחינה כלכלית ניתן לקלוט את גל העולים החדשים רק במסגרת של יחידות אזוריות טבעיות ואור-גאניות, שישמשו בסיס לתיכנון שיהא רחב ויעיל יותר מן הישובים הקיימים, שהם גם מבודדים לעתים קרובות. דעתו זאת הביע בן-גוריון בהרחבה גם בדיונים קודמים, בשיתוף מומ-חים להתיישבות בשדה-בוקר ובמקומות אחרים, וכתוצאה מכך נבחרו שני אזורים — אזור מגידו ואזור בית-גוברין לשמש שדה-נסיון לבחינת התכנית.

התכנית כרוכה בתוצאה אחת, שבעל-התכנית לא עמד עליה בפירוש ושאיש כמעט לא שם לב אליה: אם רצוננו שאזור התיישבות ותיכנון יהיה יותר מיחידה מלאכותית ובודתית שעל-גבי המפה, אם רצוננו שיהיה גורם ממשי, בר-פעולה ויעיל בחיים החברתיים, הכלכליים והמדיניים ב-ארץ, הרי מן ההכרח שיהיה זהה מבחינה גיאוג-ראפית ומשפטית עם יחידה של אדמיניסטרציה ושלטון מקומי. עצם מושג האזור ה„אורגאני“ הוא הקובע הכרח זה, שכן במחשבה המדינית של המאה העשרים יחידה „אורגנית“ היא גוף או אישיות משפטית (כלומר גוף מאוגד שמבחינה חוקית ניתן לנהוג בו כאילו היה איש אחד); ברור שאין אזור התיישבות כלשהו יכול להיות אורגאני אם חל עליו שיפוטן של יחידות שונות של אדמיניסטרציה ושלטון מקומי. לא די שג-בולותיו של האזור יהיו הגבולות הנכונים מבחינה גיאוגראפית, היסטורית וכלכלית, אם האנשים שעליהם מוטלת מלאכת התיכנון באותו אזור חייבים להניח את ביצוע תכניותיהם לכמה וכמה גופים אדמיניסטרטיביים הפועלים בתוכו. נוסף

לעירו, או לכל-היותר למחוז שלו. מעטים מדי בקרבנו עמדו על מידת חשיבותו של טיפוח הנאמנות לסיבה הגיאוגראפית הקרובה שבה נשתקעו העולים, כדרך לנטיעת זיקה של שותפות של האנשים הללו כלפי מדינת-ישראל כולה. סוף-סוף סכנה היא שתישאר המדינה מושג ערטילאי וחסר-משמעות בעיני אנשים שעצם הנאמנות הלאומית היא מושג חדש וזר להם. אך כלום תיתכן נאמנות של העולים החדשים לאזור התישבותם, אם לא יעשה אזור זה יחידה חיה, גוף בר-קיום מבחינה גיאוגראפית וכלכלית, בעל תודעה היסטורית מסוימת ומצוייד באמצעים לביטוי עצמי, שהם גופי השלטון המקומי. אזורים כאלה קיימים הן כחטיבות היסטוריות בתולדות ארץ-ישראל והן כיחידות גיאוגראפיות וכלכליות על מפת הארץ; אולם אין להן זכר על מפת החלוקה האדמיניסטרטיבית. רוב העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות קטנות הן (גם בשטח וגם באוכלוסיה משלמת מסים) מכפי צרכה של יחידה בת-קיום, ואילו בשלוש הערים הגדולות — תל-אביב רבתי, חיפה רבתי וירושלים רבתי — נתחמו הגבולות העירוניים מתוך התעלמות גמורה מן היחידות החברתיות והכלכליות, עד שניטלה מהן כל משמעות. (מופרי כות מעין אלו נעשו במקרים רבים לגבי גבולותיהן של מועצות אזוריות, בעיקר במרכז הארץ). ואותם מחוזות וחלקיהם, שיש בהם כדי להיות לאזורים גדולים ובני-קיום, אינם מגלים כושר זה, קודם-כל כיון שאינם אלא יחידות אדמיניסטרטיביות טיביות גרידא, שאינם בגדר גופים של שלטון עצמי, ושנית, הרי גבולותיהם הותוו בצורה הפרגמטית בכל תביעות הגיאוגראפיה והמסורת.

ב.

יחידות אלו מן הראוי להקדיש להן שימת-לב, שכן הן אופייניות לאותם זלזול מזור והקלת-הראש בבעיה זו, שדורנו לקה בהם. מנקרת-עין נים ממש היא, קודם כל, נקיבת שמות המחוזות: מחוז הצפון, המרכז והדרום — שמות מאותו סוג שכופים על ארץ נכבשת או על מושבה אפריקאית, אך אינם נראים כהולמים כלל ארץ-מולדת בעלת היסטוריה של אלפי שנים. מה שחרר להבלעתם ושטשושם של שמות מקוריים ועתיקים כגון הגליל, השרון והנגב? גבולותיהן של הנפות אינם מצטיינים ביתר הגיון. "יזרעאל", למשל, כולל משום-מה לא רק את העמק, אלא שני אזורים הריים שונים ומרוחקים — הגליל

צרכיה של מדינה מודרנית. החלוקה המקרית של המועצות האזוריות, למשל, מקורה בעובדה של-פרקים מצויות קרקעותיו של ישוב לא בסמוך למרכזו, ושמיסבות אידיאולוגיות ואחרות העדיפו ישובים רבים לשתף פעולה עם ישובים אחרים, שמבחינה גיאוגראפית לא היו שכניהם הקרובים ביותר.

עובדה אחת שיש בה ענין נוגעת לאזורים שנשארו ריקים במפה הנזכרת, כלומר לאותם אזורים שלא נכללו במערכת השלטון המקומי במדינה: כפרים ערביים שבשטח הממשל הצבאי במשולש ובמרכז הגליל המערבי, הדרום מעוט האוכלוסין, הנגב המרכזי והדרומי, וכן האזור רים שמדרום לבית-גוברין ודרומית-מזרחית ל-מגידו, כלומר אותם שני אזורים שנבחרו לשם בחינת התכנית להתישבות אזורית. אחת הסיבות לבחירה זו היא, כמובן, העובדה שהיה צורך לבחור באזורים בלתי-מיושבים, העומדים ממילא מחוץ לרשת השלטון המקומי. אולם אין ספק שבמידה לא קטנה הכריעה כאן את הכף העובדה, שבאזורים אלה לא יופרעו המתכננים על-ידי התוהו-והוה של שיפוט מחולק ומסוכסך.

ועדיין לא היה בכל אלה משום אסון אילו עמדה עכשיו מדינת-ישראל במעמד שהיא מפרת תחת ומיושבת כולה, פרט לאזורים ה"ריקים" שמחוץ לרשת האדמיניסטרטיבית הקיימת. אילו היה הדבר כך, לא היה בשיטה הבלתי מתאימה הקיימת בחלקים הוותיקים והמיושבים של ישראל אלא כדי להטריד, ולא כדי לגרום נזק חמור, כל עוד היו השטחים החדשים והפנויים ניתנים לחלוקה אזורית המנוהלת כדבעי למטרות תיכנון והתיישבות. אולם, לרוב הצער, לא זה המצב. מעטים מאד האזורים במדינת ישראל שהגיעו לסוף-פסוק מבחינת ההתיישבות והפיתוח. בכל מקום מצויים גושים גדולים ובלתי-מעוכלים של חומר-גלם אנושי, כלומר של עולים חדשים הזקוקים לקליטה לא רק מבחינה כלכלית, אלא יותר מזה מבחינה רוחנית ופסיכולוגית.

ודווקא משום הבחינה הפסיכולוגית נודעת חשיבות כפולה ומכופלת לתיחום אדמיניסטרטיבי וגיאוגראפי נכון ליחידות מקומיות של שלטון עצמי באותם חלקי הארץ שיישובם נעשה מכבר. יש לזכור שחלק גדול מן העולים שלא נקלטו מוצאם מארצות המזרח, ששם המונח "ארץ-מזרח" אם יש לו משמעות כלשהי, פירושו אחדות דתית; ששם נאמנותו של אדם היא בראש-אורח שנה לקרובים אליו ביותר — למשפחתו, לשבטו,

פים כמעט את אלה של נפות המנדאט. בימי המנדאט העלה מיבנה זה תקלות מרר בות, שהפריעו את התקדמותו של הישוב. העמק על ישוביו היהודיים היה בתחום שיפוטה של נצרת הערבית; הישובים היהודיים בשרון-בת-חום שיפוטה של תול-כרם; תל-אביב נשתייכה לנפה שמרכזה יפו הערבית ולמחוז שבראשו עמדה העיירה הערבית לוד, ואילו אזור רחובות-ראשון-לציון היה בתחום שיפוטה של רמלה. שיטה זו בכמה שינויים קטנים במרכזה של הארץ, נמצאה משום-מה מתאימה למדינת-ישראל. כך נשאר העמק בתחום שיפוטה של נצרת, והנפות לקויות-המיבנה של עכו, טבריה וצפת נשארו כמתכונתן. תל-אביב שוב אינה בתחום שיפוטה של יפו, ונתניה אינה בזה של תול-כרם, ואולם יפו עברה ובטלה כעיר עצמאית ואילו תול-כרם נמצאת מתוך לתחום המדינה; שיפור של ממש נעשה איפוי בהפרדת אזור רחובות-ראשון-לציון מאזור רמלה-לוד.

שמא יש מקום ללמד זכות ולטעון כי מיבנה זה נכנס מניה ובניה, מתוך קיום בהול מן היד אל הפה, כשיטה כלשהי עדיפה מהעדר שיטה בכלל? אלא שלאמיתו של דבר לא באה החלוקה האדמיניסטרטיבית החדשה אלא המש שנים לאחר הקמת המדינה, ותכליתה המפורשת הסרת הבלבול שנוצר עקב תכניות לשעתן שצמחו בת-קופת הבראשית של המדינה.

גוסף על הגבולות הגרועים, הניח אחריו הי-מנדאט עוד ירושה מזיקה אחת — שיטה חצוית-נפש הכורכת את מיכוות העריצות של משטר קולוניאלי עם חותמה של הדימוקראטיה היתרה שבמבנה השלטון המקומי באנגליה גופה: מושלי מחוזות וסגניהם המתמנים עלידי הנציב העליון ואחראים רק לפניו בלבד עם מועצות מקומיות ומחוזיות אבטונומיות ובעלות כוח שלטון עצמי. ושני הפכים אלה עדיין שרויים בכפיפה אחת: מצד אחד הממונים על המחוזות (אם כי ברור שאין דומים הממונים על המחוזות מטעם משרד-הפנים למושלי-החוזות המנדאטוריים), ומצד שני גידולה הניכר של העצמאות הגובלת באנארכיה של גופי מימשל עצמי קטנים ונטולי בסיס ברי-קיום.

והרע מכל — עד כה לא עמד הציבור כראוי על הצורך בשינוי יסודי בשטח זה, ונוטה היה לראות את התוצאות כסיבות; וכך נטו לפרש את המלים „שינוי בשלטון המקומי“ כשינוי במועצות המקומיות, או בעיריות „רעות“ כירושלים או

התחתון המערבי וגבעות השומרון הצפוני; „חדרה“ כולל את מורדות הכרמל ואת חלקה הצ-פוני-מרכזי של שפלת החוף, וכן את אזור זכרון-יעקב שבשומרון; „עכו“ כולל את שפלת עכו וכן חלק נכבד מן הגליל התחתון המערבי והגליל העליון המערבי; אשר ליחידות „צפת“ ו„כנרת“, הרי עמק החולה ובקעת כנרת הוכללו בשרירות באדמיניסטרציה אחת עם אזור ההרים של הגליל העליון המזרחי והגליל התחתון המזרחי; מחוז ירושלים כולל רק את חלקם המרכזי של הרי יהודה, בעוד שהשלוחות הדרומית והצפונית נתונות לאדמיניסטרציה אחת עם שטחי השפלה של רמלה, מגדל-אשקלון וכו'. וכי מן הצורך להזכיר כי עיקר השוני בין אזורי ארץ-ישראל מבחינה גיאוגרפית, כלכלית והיסטורית הוא הניגוד בין אזורי שפלה ואזורי ההרים, ודחיקתם למסגרת אדמיניסטרטיבית משותפת היא איפוא משגה חמור?

הסיבה העיקרית לגישה זו נעוצה בשמרנות מחשבתית מוורה. רוב הליקויים שהצבענו עליהם מקורם כמעט תמיד במגמה לקבל בלי ערעור את מורשת העבר — אך, במקרה זה, לא עברו של העם היהודי, אלא מורשת שלטונות זרים — העותומני והמנדטורי. תחומי הנפות שלנו הורתם ולידתם בנפות תקופת המנדאט, אשר ירשו כמה ממגרעותיה החמורות ביותר של החלוקה האד-מיניסטרטיבית התורכית.

האימפריה העותומנית, למשל, הקימה את המבנה האדמיניסטרטיבי שלה על העובדה שהי-תה כוח זר וכובש, שעיקר עמדותיו בערים. כת-ר צאה מכך היו הוילאייטים (או חבלים) פחות-אר יותר השטחים שניתן לפקח עליהם מן הערים הראשיות שבהן התרכזו. הסאנג'אקים (או מחר-זות) הוקמו סביב הערים הבינוניות, והקאזאס (או הנפות) מסביב לערי-השוק הקטנות. מן היחידות ההיסטוריות, האתנוגראפיות והגיאוג-ראפיות התעלמו התורכים במתכוון, ואפילו פיר-קו אותן, כדי למנוע מן המיעוטים השונים בסיס להתנגדות או למרי לאומי. שטחה של הארץ הזאת חולק איפוא בשרירות לסאנג'אקים של ירושלים (שהשלטון הישיר עליה היה בקושטא), שכם, עכו, ומרג'עיון (שנשתייכה לוילאייט של ביר-רות), בעוד שהשטחים מזרחה לירדן צורפו לווי-לאייט של דמשק והיו מחולקים לסאנג'אקים של מעון וחורן. כל אחד מן הסאנג'אקים הללו היה מחולק למספר קאזאס השווה כמעט למספר הנ-פות שיסדה ממשלת המנדאט. וגם הגבולות חופ-

שר יהיה לחלקו לשני אזורים או יותר, בהתאם לסלחלקיו המרכזי והדרומי יותר ויותר).

בכל אזור תמונה מועצה אזורית בת המישהי עשר חברי, שהחלטותיה ניתנות לביטול רק על-ידי שר-הפנים, אם אושרה החלטתו בהצבעת רוב בשתי ישיבות סמוכות של הכנסת. וזו דרך הרכיבתן של המועצות: היושבי-ראש ייבחר על-ידי כל האזורי בבחירות כלליות שבהן ייבחר המועמד שקיבל רוב יחסי (מספר הקולות הגדול ביותר). שני סגניו, שיהיו כמהו בעלי זכות הבעת-דעה והצבעה במועצה, ימונו (ולא ייבחרו) על-ידי ועדה משותפת שתוקם על-ידי משרד-הפנים, משרד הפיתוח, משרד החקלאות, משרד-המסחר והתעשייה, משרד-העבודה ומשרד-התחבורה. הם ייבחרו מבין טובי המומחים בשטח השלטון המקומי, האדמיניסטרציה, הפיתוח וההתיישבות, ואינו דין שיהיו חברים פעילים (ואולי חברים בכלל) במפלגה כלשהי.

שאר שנים-עשר חברי המועצה ייבחרו בדרך זו: כל אזור יחולק לארבעה מחוזי-בחירה בעלי מספר אוכלוסים שווה לערך. כל מפלגה שתעמוד לבחירה תציע שני מועמדים. כמקובל בבחירות לכנסת, יהיה על הבוחר לקחת פיסת נייר המצוריינת באלף, מם, פא, וכו' ולהכניסה למעטפת-ההצבעה שלו; אלא שקודם לכן יצטרך לציין אחד משני השמות שעל פיסת-הנייר, כהבעת העדפה אישית לאחד משני מועמדי מפלגתו באורח מחוזי-בחירה. בכל מחוזי-בחירה ייבחר איפוא אותו מועמד שמפלגתו זכתה במספר הקולות הגדול ביותר, ושהוא עצמו זכה למספר הגדול ביותר של העדפות אישיות. (כלומר, תחילה יימדנה מספר הקולות של כל מפלגה באותו מחוזי-בחירה, ואחר-כך יוחלט איזה משני המועמדים של מפלגת הרוב זכה במספר הגדול ביותר של העדפות אישיות — והוא הנבחר). כך — על-פי עקרון של רוב אישי — ייבחרו ארבעה בין שנים עשר חברי המועצה; ושאר השמונה ייבחרו על יסוד של ייצוג יחסי בדרך זו:

לפי תוצאות הבחירות בארבעה מחוזי-בחירה תכין ועדת-הבחירות לכל מפלגה רשימה אזורית. ברשימה יופיעו שמונתיהם של כל מועמדי אותה מפלגה שעמדו לבחירות האזוריות ולא נבחרו; המועמדים יופיעו ברשימה לפי סדר מספר ההעדפות האישיים שקיבלו בבחירות באזורי-הבחירה — סדר הופעת המועמדים ברשימה ייקבע איפוא על-ידי קהל הבוחרים ולא על-ידי המפגה. ההעדפות האישיים שניתנו לכל המועמדים

כיוצא בה, בעוד שרשויות מקומיות „רעות“ או „מפורסמות לגנאי“ אלה אינן תופעות בחלל-ריק אלא גילויי המדאיגים של חולי מקיף, ומעניין לציין כי בראיון עם העתון הקטן והראוי לשבח „השלטון המקומי“ עמדו גם ראש העיר בירושלים וגם מנהיג סיעת האופוזיציה בעיריה וברירו בעיות הבירה בפני עצמן, בנפרד, בלי לקשור אותן בבעיה בכללותה.

מיעוט הכרה אורחית, וחסרונה הגמור של תודעה אזורית, להבדיל מתודעה לאומית, הם גורמים מכבידים במצב הקשה. הכרה זו יש לטפח בעיקר בקרב הדור הצעיר, כאחת הדרכים לפתרון הבעייה. מבחינה זו יש לראות בשמחה תופעות כנאומי של ד. בן גוריון בצמח וכספרו הנאה של אריה שרון „תיכנון פסי בישראל“.

ג.

עתה יש לשאול: מהי השיטה הנאותה של שלטון מקומי ואדמיניסטרטיבי הדרושה למדינת ישראל לאור צרכי התיכנון האזורי, ההתיישבות, והמימשל העצמי? ודאי שאין שיטות אידיאליות; ואולי כאן המקום להורות על דרכים העשויות לשפר את המצב:

יש לבטל מיד את המחוזות ומחוזות-המשנה הקיימים, ולהקים במקומם אזורים חדשים, בעלי מימשל-עצמי, שימוגו בתוכם גם את תפקידי העיריות והמועצות המקומיות והאזוריות; האח-רונות יתמוגו בהדרגה עם אזוריהן; בערים וביישובים הנפרדים תישמר, מכל מקום, מידה מסוימת של ממשל עצמי, אבל רק בעינינים שאינם פוגעים בסמכותן ובשליטתן הכוללות של המועצות האזוריות בעניני תיכנון, התישבות, הגנה-עצמית מקומית, ואולי גם בעניני בריאות, סעד, ביטוח לאומי וכמה מענפי החינוך.

בהתוויית גבולות האזור יש לשייב לב במיוחד לגורמים גיאוגרפיים, כלכליים היסטוריים: שלוש הערים הגדולות תהיינה איפוא לאזורים — חיפה כלל המפרץ, ירושלים עד מוצא ועין-כרם, ותל-אביב מבת-ים עד בני-ברק. אזורים מתאימים אחרים יהיו עמק-הירדן מן עד טירת-צבי, הרי הגליל העליון וצפת, הגליל התחתון ונצרת, העמק מבית-שאן עד טבעון, שפלת עכו מראש הנקרה עד קרית-ביאליק, השומרון מטירת-הכרמל עד זכרון-יעקב ומן הים עד קו שביתת-הנשק, השרון מבנימינה ועד הירקון, הרי-יהודה ממוצא עד גת, שפלת יהודה מפתח-תקוה עד גדרה, השפלה הדרומית מגדרה עד נירים, והנגב (שאפ-

הבוחר, שאין לו אלא לבחור בפתק של מפלגתו ולסמן אחד משני השמות הרשומים בו. עבודתן של המועצות האזוריות אפשר להרחיבה במשך הזמן מגדר תיכנון מקומי וענייני מימשל מקומי, על מנת להקל ממעמסת המלאכות הזעירות שהכנסת עמוסה בהן לעייפה. בעיות מסויימות של בריאות וסעד, ואולי כמה מענפי החינוך והתעסוקה, ניתן להעבירם במרוצת הזמן למועצות האזוריות על-ידי שיטה של העברת סמכויות. דבר זה עשוי להביא בעקיפין גם להפחתת מספרם המוגזם של התיקים בממשלה.

באמצעות חלוקה אזורית כזאת יקומו משנים עשר עד חמישה עשר אזורי שלטון עצמי חוקים, מועילים, בריאים ואורגאניים, שיהיו לעזר רב לממשלה המרכזית ולמלאכת המימשל בכללותה, שיעשו את ענין הדימוקראטיה והשתתפות העם בשלטון לדבר ממשי ומוחשי יותר על-ידי העברתם לתחום השלטון המקומי. בדרך זו יקל לעולה החדש להתערות ול"היטמע" בסביבתו, כיון שמבחינה מדינית וכלכלית תיעשה זו מוחשית וקרובה לו יותר. מבחינה תחיקתית יחול שינוי לטובה בכל אופיה של המדינה, הן משום הגברת היעילות באדמיניסטרציה והן משום הגברת יסודות הדימוקראטיזציה והאל-מרכזיות. התנועה למען תיקון חוקת הבחירות לכנסת אף היא תזכה לתמיכה, והשיטה האזורית אם תתקבל, תזכה ביסוד איתן. חלוקה אורגנית זו תסייע לא במעט להגשמתן של התכניות להתיישבות אזורית ותכניות התיישבות רבות אחרות, ודומה שתהא לא רק הולמת צרכיהם, אלא גם אופיים הפוליטי של אנשים מישראל הרבה יותר מן השיטה שהועתקה מניה וביה משלטון המנדאט.

בכל אחת מן הרשימות תסוכמנה, והסיכום יהיה למעשה סכום "הקולות האבודים" של כל מפלגה, כלומר סך-הכל הקולות שניתנו לכל מועמדיה של אותה מפלגה שלא נבחרו במחוזי-הבחירה. הנה כי כן, כל אחת מרשימות המפלגות יוקצה לה חלק יחסי משמנות המקומות הנותרים, לפי המגיע לה על סמך "הקולות האבודים". במלים אחרות — מספר "הקולות האבודים" שניתנו למועמדים שנכשלו בכל רחבי האזור יסוכם, וכל מפלגה תקבל אותו אחוז משמנות המקומות הנותרים שיפול בחלקה לפי מספר "הקולות האבודים" שניתנו למועמדים שלה. גם המפלגה שמועד מדיה ייבחרו בכל ארבעת מחוזי-הבחירה עדיין יהיו לה "קולות אבודים", מאחר שאחד ממועמדיה בכל מחוז-בחירה ייכשל; אולם סך כל "הקולות האבודים" שלה ודאי יהיה קטן יותר מזה של אותן מפלגות שאף אחד ממועמדיהן לא נבחר במחוזי-הבחירה.

בעיית שיטת בחירתן של המועצות האזוריות יש בה ענין מסויים, שכן עשויה היא בלי ספק לסייע בעיצוב אפיים של הגופים המקומיים החדשים. בין חמשה-עשר חברי המועצה יהיו איפוא אחד שנבחר בחירה אישית על-ידי כל האזור, שני מומחים ממונים, שנים שנבחרו על בסיס אישי במחוזי-הבחירה וחמישה שנבחרו על-ידי האזור כולו על בסיס אישי-מפלגתי מעורב. רב התוצאה הכללית ודאי תשקף במידה מסויימת את יחסי הכוחות בין המפלגות השונות, אלא שיתערבו כאן גם השפעות ושיקולים אישיים, מקומיים ומומחיים — שחסרונם מורגש כל-כך בשיטת הבחירות הקיימת בעיריות ובמועצות המקומיות.

השיטה אפשר תיראה מסובכת במקצת, אולם למעשה הריהי תכלית הפשטות מבחינתו של