

# פריימריז פתוחים בישראל

## הזדמנויות ואתגרים

עופר קניג

יולי 2018

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

הצעה  
לסדר  
17

---



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

# פריימריז פתוחים בישראל הזדמנויות ואתגרים

עופר קניג

הצעה לסדר 17  
יולי 2018

Open Primaries in Israel:  
Opportunities and Challenges  
Ofer Kenig

עריכת הטקסט: קרן גליקליך  
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר ברדיין  
ביצוע גרפי: אירית נחום  
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-233-9 ISBN

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), תשע"ח  
נדפס בישראל, 2018

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

#### המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: [www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)

#### להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: [www.idi.org.il/books](http://www.idi.org.il/books)

דוא"ל: [orders@idi.org.il](mailto:orders@idi.org.il)

טל': 02-5300800 ; פקס: 02-5300867

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

## המכון הישראלי לדמוקרטיה

---

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א-מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

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

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.



## תוכן העניינים

---

7	תקציר
11	מבוא
12	1. הבעיה: הפריימריז המפלגתיים (הסגורים) במבוי סתום?
20	2. שיטות פריימריז: הגדרה, סוגים ותפוצה
26	3. פריימריז פתוחים: סוגיות עיקריות
43	4. סיכום: הזדמנויות, סיכונים ומודלים אפשריים
52	נספחים: מודלים לבחירה של מנהיגים ורשימות מועמדים לכנסת
	נספח 1. הצעה לפריימריז פתוחים לבחירת יושב ראש/מועמד
53	של רשימה משותפת לראשות הממשלה
	נספח 2. הצעה לפריימריז פתוחים לבחירה של רשימת
55	המועמדים לכנסת
57	נספח 3. בחירה של רשימת המועמדים לכנסת: מודלים מבוזזים
59	נספח 4. פתק הצבעה פתוח-למחצה
62	רשימת המקורות

## תקציר

בהתחשב בתפקיד המרכזי שמפלגות ממלאות בגיוס אזרחים למשרות פוליטיות, יש חשיבות רבה לשיטה שהן נוקטות בבואן לבחור את מנהיגיהן ואת מועמדיהן לפרלמנט. שיטה דמוקרטית רצויה היא כזאת שמשיגה

כמה יעדים: השתתפות, תחרותיות, ייצוגיות, היענותיות והוגנות. שני היעדים הראשונים – השתתפות ותחרותיות – הם העקרונות הכלולים בהגדרה הבסיסית ביותר של דמוקרטיה. ייצוגיות, כשיקוף של החברה, היא רכיב מרכזי בדמוקרטיה המודרנית, והיא כוללת גם את ההנחה שנבחרו הציבור ייענו לציבור הבוחרים ויישאו באחריות כלפיהם.

מכאן שהשיטה הדמוקרטית ביותר לבחירה של מועמדים ומנהיגי מפלגות היא כזאת שמבוססת על השתתפות ציבורית נרחבת, יוצרת התמודדות אמיתית, מאפשרת ייצוג של מגזרים חברתיים, מסייעת לקשר משמעותי בין הנבחר לבוחר ומאפשרת תחרות הוגנת. אלא שאין בנמצא שיטה אידיאלית שתענה על כל הקריטריונים הללו בו זמנית באותה מידה. מכאן נגזרת הנחת יסוד: **אין גוף בוחר אופטימלי ואין שיטה מושלמת** לבחירה של מנהיגי המפלגה או רשימת המועמדים לכנסת. אין שיטה שחפה מבעיות ומוגנת באופן מוחלט מניצול לרעה.

בהינתן החולשות הניכרות של שיטת הפריימריז במתכונתם הנוכחית, לאחרונה עלו במערכת הפוליטית קריאות לשקול להרחיב את ההליך אל מעבר לחבר המפלגה (המתפקדים) ולאמץ פריימריז פתוחים. היתרון המובהק ביותר של פריימריז פתוחים הוא בכך שהם פותחים את הדלת להשתתפות רחבה יותר של אזרחים בהליכים פוליטיים. לשיטה יש יתרונות נוספים, אבל לצידם אין להתעלם מכמה סיכונים:

חטרונות וסיכונים	יתרונות
פוטנציאל להשפעת יתר של תומכי מפלגות מתחרות	הגברת המעורבות האזרחית בהליכים פוליטיים
סכנה שבמקרה של אדישות ציבורית והשתתפות זלה תגבר השפעתם של קבלני קולות וקבוצות כוח מאורגנות בשל חסם ההשתתפות הנמוך	נטרול השפעת היתר של קבלני קולות וקבוצות כוח מאורגנות הודות לחסם ההשתתפות הנמוך שיוצר הזדמנות להשתתפות רחבת היקף
פגיעה בתדמיתה של המפלגה ובסיכוייה בבחירות במקרה של כישלון התחרות הפנימית והיעדר התלהבות	שיפור תדמיתה של המפלגה ופוטנציאל להתלהבות ולסחף, שיכולים לתרום לקמפיין הבחירות
פגיעה במידת השפעתם של חברי המפלגה ופעיליה לטובת אזרחים מחויבים פחות	פתיחת השורות לקהלים חדשים
חיזוק היתרון המובנה – בשל קהל המשתתפים הרחב – שממנו נהנים מועמדים בעלי ממון או בעלי מוכרות ציבורית בשיטות בחירה כוללניות	



## הנחות יסוד והמלצות

- אין מתכון בדוק לשיטה מושלמת של בחירת מועמדים. לשיטת הפריימריז במתכונתה הנוכחית חולשות ניכרות.
- התנסות בפריימריז פתוחים חייבת להיעשות בעיניים פקוחות מתוך הכרה בסיכונים האפשריים.
- השימוש בפריימריז פתוחים בדמוקרטיית פרלמנטריות הוא חדש, ועל כן יכולתנו ללמוד מניסיון השוואתי מוגבלת.

לאור זאת אנו ממליצים:

- (1) אם מפלגה (או רשימה משותפת) מעוניינת לקיים פריימריז פתוחים, אנו ממליצים שבשלב הראשון תתנסה בהם רק לשם בחירת המנהיג, שכן בהליך זה הסיכונים והנזקים הפוטנציאליים נמוכים יותר. רק לאחר התנסות מוצלחת כזאת אפשר לשקול לאמץ פריימריז פתוחים גם לבחירה של רשימת המועמדים לכנסת.
- (2) בכל הנוגע לבחירה של רשימת המועמדים לכנסת, אנו ממליצים לשלב את הפריימריז הפתוחים כאחד הגופים הבוחרים לצד משורייני יושב ראש, נבחר מוסדות המפלגה וכדומה. שילוב כזה הוא הדרך המאוזנת ביותר לבחירה של רשימת מועמדים. אימוץ של פתק הצבעה פתוח-למחצה בבחירות לכנסת, שיאפשר לבוחרים להביע העדפה למועמד/ים, הוא צעד משלים.
- (3) למפלגות קטנות אנו ממליצים לנקוט זהירות יתרה בבואן לקבוע את כללי המשחק של פריימריז פתוחים, בשל חשיפתן המוגברת לסיכונים של השתלטות עוינת על הליך ההצבעה.
- (4) ההחלטה על קיום פריימריז פתוחים צריכה להיות מלווה בתכנון צעדים להפיכת ההתמודדות לאטרקטיבית ובעלת עניין לציבור הרחב כך שתמשוך השתתפות נרחבת, שכן ככל שמספר המשתתפים בפריימריז גדל, כך קטנה היכולת להשפיע על תוצאותיהם באמצעות הצבעות מאורגנות.
- (5) את ממד הפתיחות בפריימריז אנו ממליצים לאזן על ידי הגדרת חסמים מינימליים כמו למשל הצבת תנאי מועמדות קשיחים שיבטיחו שרק מועמדים שמזוהים עם ערכי המפלגה יתמודדו ודרישה מהמשתתפים להירשם מראש זמן קצר לפני יום הבחירות.



## מבוא

יותר מעשרים וחמש שנים חלפו מאז אימצו המפלגות הגדולות בישראל את שיטת הפריימריז המפלגתיים – שיטה שבה חברי המפלגות בוחרים ישירות את המנהיג ואת מועמדי המפלגה לכנסת – ודומה שכיום קיימת במערכת

הפוליטית הסכמה רחבה בנוגע לחסרונותיה הניכרים. השיטה, שבראשיתה הייתה הבטחה גדולה – כזאת שתגביר את ההשתתפות, את התחרותיות ואת ההיענותיות – נהפכה במרוצת השנים לאחד המוסדות הפוליטיים המושמצים ביותר. ההליך הדמוקרטי הפתוח והכוללני התפתח לכדי הליך שנראה ששולטות בו הצבעות מאורגנות, שמתאפיינות בדילים, בקומבינות וב"רשימות חיסול". תופעות אלה צובעות את הפריימריז בצבעים לא מחמיאים, מעניקות כוח עודף לא יחסי לקבוצות מיעוט מאורגנות בחברה הישראלית, ומביאות לידי תלות לא בריאה של נבחרים ציבור בתורמים, בקבלני קולות ובקבוצות לחץ.

נקודות החולשה הניכרות של הפריימריז במתכונתם הנוכחית הביאו לידי מיאוס מהם; ואולם בהיעדר חלופות מוצלחות יותר (בחירה במרכזי מפלגות, מינוי על ידי ועדה מסדרת – כל שיטה וחולשותיה) לאחרונה היינו עדים להופעתן של עוד ועוד מפלגות שבהן המנהיג הכוללי יכול הוא שמרכיב את הרשימה. יש עתיד, כולנו, התנועה וישראל ביתנו הן דוגמאות בולטות למפלגות מסוג זה. כך נוצר מצב שבו את כל חברי הכנסת כמעט ממנה באופן לא דמוקרטי מנהיג יחיד, או שהם נבחרים בפריימריז שנדמה שהצבעות מאורגנות – שפעמים רבות אינן מייצגות את קהל התומכים של המפלגה – שולטות בהם.

האם הפריימריז במתכונתם הנוכחית (פריימריז "סגורים" – ראו פירוט להלן) אכן פשטו את הרגל? האם הגיעה העת לבחון שיטה אחרת לבחירת המועמדים לכנסת? האם בעידן שבו החברות המפלגתית הולכת ודועכת אבל מן הצד האחר ההשתתפות הפוליטית – לפחות כמו שהיא משתקפת ברשתות החברתיות – ערה ותוססת מתמיד, הגיעה העת לחשוב על שיטה פתוחה יותר? אילו הזדמנויות מספקים פריימריז פתוחים למפלגות, למועמדים, לאזרחים ולמערכת הפוליטית? אילו סיכונים על מפלגה להביא בחשבון כשהיא שוקלת לאמץ פריימריז פתוחים?

חיבור זה נועד לענות על שאלות אלו ועל שאלות נוספות. הפרק הראשון סוקר את התפתחות שיטת הפריימריז בישראל ומצביע על הביקורות העיקריות המופנות כלפיה. בפרק השני מוצגות שיטות הפריימריז מתוך הדגשת ההבדלים בין פריימריז סגורים לפריימריז פתוחים ופתוחים-למחצה. כאן גם מוסבר שהשימוש בפריימריז פתוחים ופתוחים-למחצה לבחירת מנהיגים ומועמדים חדש יחסית מחוץ לארצות הברית. הפרק השלישי ממפה את הסוגיות שצריכות להנחות את מקבלי ההחלטות בבואם לבחון את האפשרות לאמץ פריימריז פתוחים. בסופו של חלק זה אף מוצגת השאלה האם ראוי להפקיד בידי המדינה את הניהול והאסדרה של הפריימריז ואת הפיקוח עליהם. בסופו של החיבור מתוארים הסיכונים וההזדמנויות שבאימוץ פריימריז פתוחים ומוצעים כמה מודלים אפשריים.

## 1. הבעיה: הפריימריז המפלגתיים (הסגורים) במבוי סתום?

אימוץ הפריימריז על ידי המפלגות הגדולות בראשית שנות התשעים נועד לפתוח את הליכי הבחירה הפנים-מפלגתיים לקהלים רחבים יותר ולשחרר את המפלגות מהתדמית המאובנת שדבקה בהן. הפריימריז נתפסו כשיטה שתפקיע מידי האליטות המפלגתיות את השליטה בקביעה של רשימות המועמדים לכנסת מתוך חיזוק התחרותיות, החלשת שכבת העסקנים ונטרול ה"דילים". התקווה הייתה שבחירת המנהיגים והמועמדים לכנסת בגוף רחב של עשרות אלפי מתפקדים תקרב את המפלגות

אל תומכיהן, תשקם את האמון הציבורי בהן ותשנה את מגמת הירידה במספר חברי המפלגות. הליך כזה הצטייר כחגיגה לדמוקרטיה וכצינור השפעה לאזרחים שאכפת להם מענייני החברה והמדינה ומביעים את עמדתם בשאלת זהותם של נבחרי הציבור.

יותר מעשרים וחמש שנים חלפו מאז אומצו הפריימריז, והניסיון שהצטבר מאז (41 התמודדויות במתכונת זו. ראו לוח 1) מלמד כי לצד היתרונות הרבים השיטה סובלת מליקויים ומכשלים ניכרים. הביקורות הרבות שהופנו כלפיה

במשך השנים – מצד חוקרים, פוליטיקאים ואנשי תקשורת – יוצרות את הרושם שחסרונותיה עולים על יתרונותיה (ראו בין השאר: בגין, 1996; נסים, 1996; חזן, 1998; אבינרי, 2003; אהרונסון, 2006).

**לוח 1**  
**פריימריז סגורים בישראל, 1992-2018**

בחירות ליושב ראש המפלגה	בחירות לרשימת המועמדים לכנסת*
מפלגת העבודה 1992, 1997, 2001, 2002, 2005	מפלגת העבודה 1992, 1996, 1999, 2002, 2006, 2007, 2011, 2013, 2017
הליכוד 1993, 1999 (1), 1999 (2), 2002	הליכוד 1996, 2008, 2012, 2014
מרצ 2004, 2008, 2018	מרצ 1996
קדימה 2008, 2012	קדימה 2008
הבית היהודי 2012, 2015, 2017	הבית היהודי 2012, 2015
סך הכול: 25	סך הכול: 16

\* ד"ש הייתה המפלגה הראשונה שערכה ניסוי חד-פעמי בשיטת הפריימריז כבר בשנת 1977. היא לא נכללה כאן משום שניסיונה היחיד לא הביא לידי חיקוי מצד מפלגות אחרות, אלא אולי אף עיכב את אימוץ הרעיון לנוכח כישלונה הפוליטי.

את שלל הביקורות המופנות כלפי שיטת הפריימריז אפשר לחלק לשלושה אשכולות עיקריים (קניג, 2012): היבטים כספיים; איכות ההשתתפות וטוהר הבחירות; וההשפעה על דפוסי הפעולה של הפוליטיקאים.

## ההיבטים הכספיים: יתרון להון

בהקשר זה נטען כי הפריימריז פוגעים בשוויון ההזדמנויות משום שבהיעדר מימון ציבורי להתמודדויות פנים-מפלגתיות, הם מעניקים יתרון ניכר למועמדים בעלי אמצעים – מועמדים אמידים או כאלה שיכולים לגייס כספים רבים. מצב זה מגביר את הסכנה לתלות לא בריאה של מועמדים בבעלי הון.<sup>1</sup> אמת, הנסת נתנה דעתה על חסרונות אלו של השיטה, ועל כן חוקקה שורה של מגבלות ותקנות דוגמת תקרת הוצאות או הגבלות בנוגע לדרכי גיוס הכספים (תרומות). אלא שעל אף האסדרה (רגולציה) הענפה הזאת, מצאו המועמדים דרכים יצירתיות לעקוף את המגבלות, בין היתר באמצעות הקמת חברות קש שדרכן הזרם "כסף שחור" לקמפיין הפריימריז, ו"קומבינות" אחרות שנועדו להסתיר את כמות הכסף שהושקעה במרוץ.

דפוס פעולה זה בלט במיוחד כל עוד הייתה סמכות הביקורת על מימון הפריימריז נתונה בידיהן של המפלגות עצמן. מציאות זו החלישה את התמריץ של המפלגות לקיים פיקוח אפקטיבי, שכן הן לא רצו להכתיים את שמן בדיווחים לא מחמיאים (הופנוג, 2006). מצב זה השתנה בשנת 2005, עם קבלתה של הוראת השעה לחוק המפלגות, שהעבירה את סמכות הביקורת למימון בחירות מקדימות לידי מבקר המדינה.<sup>2</sup> הוראה זו נעשתה קבועה בשנת 2008, וכיום המועמדים חייבים

1 בראשית 2018 אושר בכנסת חיקון לחוק המפלגות שלראשונה מסדיר מימון ציבורי למועמדים בבחירות מקדימות (לרבות פריימריז). נוסח החוק מבחין בין מועמדים שהם חברי כנסת מכהנים, שיקבלו מימון ציבורי מלא ולא מותנה; ובין מועמדים חדשים, שיקבלו מימון רק אם הצליחו להיבחר לכנסת או חצו סף מוגדר מראש של קולות.

2 חוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

להגיש דיווח פרטני למשרד המבקר, והוא עורך ביקורת חשבונות מדוקדקת של הוצאותיהם והכנסותיהם. אכן, ההיבט הכספי של ניהול הפריימריז נעשה שקוף יותר בהשוואה לעבר. זאת ועוד, מדוחות מבקר המדינה בעניין עולה כי רוב המועמדים מקפידים למלא אחר הוראות החוק, ורק מיעוטם נקנסים בשל חריגות ואי־סדרים שנוגעים להתנהלותם בפריימריז.

## איכות ההשתתפות והטוהר של הליך הבחירות

הענקת זכות הבחירה לכל חבר מפלגה ללא מגבלות וללא פיקוח ואסדרה אפקטיביים פתחה צוהר לניצול לרעה של השיטה. בכל מפקד חברים עולות עדויות בדבר קבלני קולות – מגייסי קולות מקצועיים שמתמשים ביכולתם לשכנע אזרחים ואף ללחוץ עליהם כדי לצרף למפלגה מאות ולעיתים אלפי מתפקדים. זאת ועוד, לא אחת מתגלה כי האופן שבו קבלני הקולות מצרפים את חברי המפלגה אינו כשר: לעיתים הם משלמים לחבר החדש את דמי החברות במפלגה או מבטיחים טובות הנאה אחרות; לעיתים הם פוקדים אנשים בלי ידיעתם או תוך כדי הטעייתם; והיו אף מקרים של טופסי התפקדות מזויפים. חמור מזה, אחדים מקבלני הקולות סוחרים בצבא המתפקדים העומד לרשותם מול מועמדים ש"צמאים" לקולות קלים וזמינים. כך במקום מימוש החזון הדמוקרטי שבו אזרחים שאכפת להם מצטרפים למפלגה בשל רצונם להשפיע, קבלני הקולות הם ששולטים בזירה. ההשתתפות אולי זינקה מבחינה כמותית, אבל נפגעה מבחינה איכותית (Rahat and Hazan, 2007).

תופעה זו פגעה במוטיבציה של חברי המפלגה הנאמנים והמסורים, שראו כיצד זכויותיהם משווות לקהל מתפקדים שזיקתו למפלגה קלושה; והיא פגעה במוניטין של המפלגות, שכן במקום שהמפלגות המקיימות פריימריז ייהנו מדימוי חיובי (שיטה פתוחה, תחרותית, שקופה) נקשרו אל שמן פרשיות שליליות בשל דיווחים על אלפי טופסי התפקדות פסולים, על הליך בחירות מפוקפק, על אזרחים שהתפקדו ליותר ממפלגה אחת ועל דילים וקומבינות מבית היוצר של עסקנים מקומיים וקבלני קולות. ואולי חמור מכול – במקרים לא

מעטים התפקדו לשורות המפלגה אזרחים רבים שכלל לא הצביעו לה בבחירות לכנסת ואף לא התכוונו להצביע לה בעתיד, וכך נוצר גוף בוחר שאינו מייצג נאמנה את קהל תומכיה ובוחריה. הפריימריז אפשרו אפוא להשפיע על הליכים פנימיים במפלגה אחת, ובבחירות לכנסת להצביע למפלגה אחרת. תופעה זו של "חברים לא-כנים" רווחה למשל ביישובים רבים ביהודה ושומרון: מתיישבים התפקדו לליכוד כדי להכניס לרשימת המועמדים אנשי ימין מובהקים, אבל ביום הבחירות הצביעו למפלגות ימין אחרות. באופן דומה התפקדו לא מעט אזרחים ערבים וחרדים (למפלגת העבודה, לליכוד ובעבר אף לקדימה) בלי להצביע להן בבחירות הכלליות (קניג ואח', 2014).

נוסף על איכות ההשתתפות התאפיינו חלק מהבחירות המקדימות שהתבצעו במתכונת של פריימריז בליקויים שקשורים להליך הבחירות עצמו. בניגוד לבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות – שאותן מנהלת ומאסדרת המדינה על משאביה, כליה ואמצעי הפיקוח שלה – את הבחירות המקדימות במפלגות מנהלות המפלגות עצמן (Kenig and Pruyzers, 2018). כך קורה שהגופים המפקחים על פריסת הקלפיות, על חשאיית ההצבעה ועל ספירת הקולות לא רק שחסרים משאבים הולמים לפיקוח אפקטיבי, אלא שלעיתים הם אף נגועים באינטרסים של מי מהמתמודדים. ניסיון של יותר מעשרים וחמש שנים וארבעים ואחת התמודדויות מלמד על קלפיות שנעלמו (או נשרפו), על זיוף קולות, על הליכים לא סדירים של זיהוי המצביעים ועל תחנות הצבעה שבהן נרשמו קולות רבים יותר מהאזרחים שהצביעו בפועל.

## השפעת הפריימריז על דפוס הפעולה של הפוליטיקאים

ראשית, התמודדות פנימית במתכונת של פריימריז מעצימה את היריבות האישית בין המועמדים ואת הסכסוכים הפנימיים בתוך המפלגה. מכיוון שפריימריז זוכים לסיקור תקשורתי שממוקד בהתמודדות, בחילוקי הדעות וביריבות האישית,



הדימוי שמצטייר הוא של מפלגה משוסעת ומפולגת שנתונה לקרבות פנימיים עזים. זאת ועוד, בניגוד למפלגות שעד שלב מתקדם בקמפיין הבחירות עסוקות בהתמודדות פנימית, מפלגות שבהן אין בחירות פנימיות פנויות להקדיש את זמןן ואת משאביהן להתמודדות מול המפלגות האחרות.

שנית, יש הטוענים כי הפריימריז פגעו במשמעת הסייעתית. כל זמן שאת רשימת המועמדים קבעו המנהיג או האליטה המפלגתית, היה על חברי הכנסת להפגין משמעת וצייתנות כדי להיבחר מחדש. משעבר הליך הבחירה אל עשרות אלפי חברי המפלגה, השתנתה גם התשתית של הלגיטימציה, הייצוג והאחריות של חברי הכנסת (חזן, 1998) – השיטה "שחררה" אותם מאימת המנהיג ומחסות מוסדות המפלגה, ואפשרה להם לגלות יתר עצמאות על חשבון משמעת וציות לקו המפלגתי. זאת ועוד, כשחברי הכנסת נבחרים בשיטה פתוחה וכוללנית, עליהם להפגין בולטות תקשורתית כדי להישאר בתודעתם של המתפקדים – אלה שיבחרו אותם בבחירות הבאות. הצורך להתבלט גם אפוא לחברי הכנסת לשנות את דפוסי פעולתם והביא לידי פופוליזציה של ההליך הפוליטי: הגשת הצעות חוק פרטיות בעלות גוון פופוליסטי ונטייה אל עבר הרדידות עתירת הרייטינג על חשבון העבודה הפרלמנטרית השקדנית והאפורה, בעיקר זו של בקרה על הרשות המבצעת.

שלישית, יש הטוענים שתלותם האדירה של חברי הכנסת בקבלני קולות ובמוקדי כוח חזקים שמאורגנים כקבוצות מתפקדים (דוגמת חברת החשמל, התעשייה האווירית, רשות הנמלים) מרתיעה את חברי הכנסת מלהתעמת עימם גם כשטובת הציבור דורשת זאת. כך, על אף מספרם הרב של בעלי זכות ההצבעה – לעיתים כמה עשרות אלפים – בפועל שיעור ההצבעה בפריימריז נמוך יחסית, ולרוב מספיקים למועמד פחות מ־20,000 קולות כדי להתברג במקום ריאלי ברשימה לכנסת (ראו לוח 2). במציאות כזאת תזוזה של מאות קולות בין מועמדים יכולה להכריע את הגורל הפוליטי. הוועדים הגדולים במגזר הציבורי ובמגזר הפרטי – במונופולים, בתעשיות הביטחוניות ובמערכת הפיננסית – מודעים לכך, ולכן מקפידים לפקוד מאות חברים לכל מפלגת פריימריז שיש לה מהלכים אפשריים בשלטון. משימה זו פשוטה בשבילם הודות למשאבים הארגוניים העומדים לרשותם ובעיקר הודות לאינטרס החזק של העובדים. לכן יפקדו חברי הוועד את העובדים ואת בני משפחותיהם; עובדים אלה יגיעו

ביום ההצבעה כדי להצביע בשיעורים גבוהים ומרשימים יותר מכל ציבור אחר שמגיע ממניעים אידאולוגיים; והם יהיו ממושגעים מאוד בהצבעתם ויצייתו לראש הוועד, שיחליט איזה פוליטיקאי מתוגמל ומי ייענש. מכאן שהחלטה של פוליטיקאי לצאת נגד מונופול או ועד עובדים שסידר לעצמו תנאים חריגים על חשבון הציבור היא בגדר התאבדות פוליטית (רולניק, 2014).

## לוח 2

### מספר הקולות שבאמצעותם נבחרו חברי הכנסת ה־20 במפלגות הפריימריז\*

מספר הקולות	הליכוד	מפלגת העבודה	הבית היהודי
עד 2,000	4	-	-
2,000 - 5,000	3	-	-
5,000 - 10,000	3	6	-
10,000 - 25,000	10	10	-
יותר מ־25,000	7	-	4
<b>סך הכול</b>	<b>27</b>	<b>16</b>	<b>4</b>

\* הרשימה כוללת את חברי הכנסת בעת היבחרה. המספרים אינם כוללים את יושבי הראש, את המינויים האישיים של יושבי הראש למקומות משוריינים שהוקצו מראש (בני בגין וענת ברקו בליכוד, מנואל טרכטנברג בעבודה וינון מגל בבית היהודי) ואת חיליק בר, שמחוקף תפקידו כמזכ"ל מפלגת העבודה שוריינן גם כן.

לסיכום, אף ששיטת הפריימריז היא לכאורה השיטה הדמוקרטית ביותר לבחירת מועמדים לכנסת, יש בה בעיות וכשלים שצובעים אותה בצבע לא מחמיא, ועל כן היא מושמצת בקרב נבחרי ציבור, עיתונאים ומובילי דעה. אלא שגם אם נקבל את רוב הביקורות הללו, חשוב לזכור מהן החלופות הקיימות כיום בשוק הפוליטי: האם באמת ראוי לחזור לעידן הוועדות המסדרות, אותם גופים מצומצמים שחרצו גורלות והרכיבו רשימות מועמדים ללא כל שקיפות? האם באמת נכון לחזור לעידן הבחירות במרכזי המפלגות? הרי כמה מגילויי השחיתות הגדולים והחריפים ביותר נחשפו כרשימות המועמדים נקבעו בשיטה זו (נבות, 2012). אל לנו לשכוח שרבות מהביקורות המופנות כלפי הפריימריז נובעות מהיותה שיטה שקופה יותר. האם אכן יש לראות בעין יפה את השיטה הנהוגה במפלגות המנהיג הריכוזיות, שבהן המנהיג הוא שקובע כרצונו – לטוב ולרע – את מועמדיו לכנסת?

הנחת היסוד בחיבור זה היא שאין גוף בוחר אופטימלי ואין שיטה מושלמת של בחירת מנהיג או רשימת מועמדים לכנסת. אין שיטה שחפה מבעיות ומוגנת לחלוטין מניצול לרעה: כשעל המשימה אמונים המנהיג או ועדה מסדרת, מדובר בשיטות שאינן פתוחות, אינן שקופות ואינן דמוקרטיות. בחירות בגופי ביניים דוגמת מרכזי מפלגה או ועידות מפלגתיות הולידו בעבר תופעות חמורות של שחיתות, ואף אפשר לטעון שהן משמרות את מבנה הכוחות הפנימי ואינן מצליחות לייצר עניין, התלהבות ומומנטום לקראת הבחירות לכנסת. גם לפריימריז המקובלים כיום – פריימריז סגורים – יש כאמור חסרונות גדולים שהופכים אותם מהליך שלכאורה מאופיין ברמה גבוהה של דמוקרטיה, להליך שמאפשר לגורמים שונים לנצל לרעה את פתיחותו.

לנוכח כל זאת חשוב וראוי לבחון דרכים אחרות או מנגנונים שיוכלו לתת מענה לפחות לאחדים מהכשלים של הפריימריז במתכונתם הנוכחית. פריימריז פתוחים – בייחוד לבחירה של ראש המפלגה (או "גוש" מפלגות) אבל גם לבחירת הרשימה לכנסת – הם בגדר מענה פוטנציאלי שיש לתת עליו את הדעת ולבחון את סיכוייו ואת סיכוניו.

## 2. שיטות פריימריז: הגדרה, סוגים ותפוצה

בחירת מנהיגים ובחירת מועמדים לפרלמנט הן שניים מתפקידיהן העיקריים של המפלגות. על אף המחקרים הרבים המצביעים על היחלשותן של מפלגות, על התרחקותן מהחברה ועל תדמיתן השלילית בעיני הציבור (Dalton and Wattenberg, 2000; Whiteley, 2011; Mair, 2013), על המונופול שיש למפלגות בגיוסן של אליטות פוליטיות אין כמעט ויכוח. אדם בעל שאיפות פוליטיות שמעוניין להיבחר לפרלמנט חייב – כמעט תמיד – לעשות זאת דרך הצטרפות למפלגה כלשהי. היא הנותנת למי

ששואף גבוה יותר: בכל הדמוקרטיות הפרלמנטריות הציבור רואה במנהיגי המפלגות הגדולות את המתמודדים על תפקיד ראש הממשלה. חוץ ממקרים נדירים של אישים שהקימו מפלגה חדשה סביב אישיותם והגיעו לתפקיד הנכסף (למשל סילביו ברלוסקוני באיטליה), כל ראשי הממשלות עשו זאת בדרך המלך של הצטרפות למפלגות הממוסדות הוותיקות.<sup>3</sup>

בהתחשב בתפקיד המרכזי שמפלגות ממלאות בגיוס אזרחים למשרות פוליטיות, השיטות לבחירה של המנהיגים והמועמדים לפרלמנט חשובות עד מאוד. בהקשר הזה המאפיין המכריע ביותר של השיטה הוא זהות הגוף הבוחר, **הסלקטורט**. תרשים 1 מציג את סוגי הגופים הבוחרים המקובלים על פני רצף לפי רמת הכוללנות שלהם: מהמצומצם או הבלעדי ביותר (מנהיג יחיד) ועד הרחב או הכוללני ביותר (כלל הבוחרים). עד לפני כשלושה עשורים בחרו את מנהיגי המפלגות ואת המועמדים לפרלמנט גופים מפלגתיים מצומצמים למדי. כך במדינות בעלות מסורת שלטון בריטית (אוסטרליה, אירלנד, בריטניה, ניו זילנד) בחרו את מנהיגי מפלגות חברי הסיעה בפרלמנט; בישראל בחרו את המועמדים לכנסת ועדות מינויים מפלגתיות; ובאירופה הקונטיננטלית בחרו את המנהיגים צירים של מוסדות מפלגתיים נבחרים (ועידות, קונגרסים). חברי מפלגה או תומכיה לא השתתפו בתהליך החשוב הזה.

3 ראשי ממשלות מהסוג הזה יש גם במדינות שהשתייכו לגוש הסובייטי (פולין, צ'כיה, הונגריה, סלובקיה, רומניה, בולגריה והמדינות הבלטיות) וליוגוסלביה (קרוואטיה, סרביה וסלובניה), שבהן מערכת המפלגות עדיין לא התייצבה.



\* מבוסס על: Rahat and Hazan, 2001; Kenig, 2009

ואולם מאז אמצע שנות השמונים של המאה העשרים מציאות זו השתנתה. במדינות רבות פתחו עוד ועוד מפלגות את ההליכים של בחירת המנהיגים והמועמדים שלהם לקהלים רחבים יותר, בהעניקן לחברי מפלגה (מתפקדים) – ובמקרים מסוימים אף לתומכי מפלגה או לכל אזרח שמעוניין בכך – את הזכות להשתתף בהצבעה (Kittilson and Scarrow 2003; Pilet and Cross 2014; Sandri and Seddone 2015; Cross et al. 2016). דמוקרטיזציה פנים-מפלגתית זו הביאה לידי כך שהמונח פריימריז – שהיה מזוהה באופן כמעט מוחלט עם הפוליטיקה האמריקאית – נעשה נפוץ בדמוקרטיות מבוססות נוספות.

כמו שעולה מתרשים 1, פריימריז הוא מונח שנוגע למגוון של גופים בוחרים כוללניים: חברי מפלגות (מתפקדים), תומכים וכלל הבוחרים. לפיכך אפשר לזהות כמה תתי-סוגים של פריימריז, בהתאם לגוף הבוחר. **בפריימריז סגורים** ההשתתפות מוגבלת לחברי מפלגה רשומים – אזרחים שהתפקדו למפלגה ומשלמים דמי חבר. גם כאן יכולים להיות הבדלים ניכרים שמקורם באורכן השונה של תקופות האכשרה – הזמן החולף מיום ההתפקדות למפלגה ועד קבלת הזכות להשתתף בפריימריז. במפלגות רבות תקופת האכשרה עומדת על כמה שבועות או חודשים אחדים, אבל יש מפלגות שכתנאי להשתתפות בפריימריז דורשות מחברייהן מחויבות ארוכה יותר. בליכוד למשל קיימת כבר יותר מעשר שנים תקופת אכשרה ממושכת של 16 חודשים, ובמפלגת הלייבור באירלנד התקופה עומדת על 18 חודשים.

ככל שתקופת האכשרה קצרה יותר, כך אנו מתקרבים למודל של **פריימריז פתוחים-למחצה**. בשיטה כזאת חברות פורמלית במפלגה איננה תנאי מקדים להשתתפות בבחירות הפנימיות, וגם מי שאינו חבר בהן יכול להשתתף ולהשפיע על בחירת המנהיג או המועמדים. עם זאת גם כאן נדרש הליך של רישום מוקדם כתומך או אוהד המפלגה, הכולל בדרך כלל גם חתימה על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה (או מערך המפלגות) ועם ערכיה. כלומר המשתתפים עדיין מזוהים, גם אם באופן רופף מאוד, עם המפלגה.

גם בפריימריז פתוחים ההשתתפות פתוחה לא רק לחברי מפלגה, אלא שכאן לא נדרש שום רישום מוקדם, או שהוא נדרש רק במעמד הבחירה עצמו. כאן התפיסה היא שכל אזרח שמעוניין להשתתף בפריימריז של המפלגה רשאי לעשות זאת בלי קשר לזיקתו אליה.<sup>4</sup>

בארצות הברית ההבחנה בין סוגי הפריימריז נושאת אופי אחר בשל המעורבות העמוקה של המדינה ובשל התפיסה השונה והמקילה יותר של חברות מפלגתית. למעשה, בארצות הברית אין באופן רשמי חברי מפלגה, וההבחנה בין סוגי הפריימריז נובעת מהאופן שבו הזדהה האזרח בהליך הרישום שלו לבחירות הכלליות (Ware, 2015). בארצות הברית זכות הבחירה הכללית מותנית ברישום מוקדם (בוועדות הבחירות של כל מדינה), שחלק ממנו מזדהה האזרח כרפובליקן, כדמוקרט או כלא-מפלגתי. בפריימריז סגורים במובנם האמריקאי אזרח שרשום כרפובליקן רשאי להשתתף רק בפריימריז של הרפובליקנים ואזרח שרשום כדמוקרט רשאי להשתתף רק בפריימריז של הדמוקרטים. בפריימריז סגורים-למחצה גם אזרח שנרשם בתור "לא-מפלגתי" או "עצמאי" רשאי להשתתף באחד מהפריימריז של המפלגות הגדולות, אבל מי שנרשם כרפובליקן אינו רשאי להשתתף בפריימריז של הדמוקרטים ולהפך.

4 מלבד שלושת חטי-הסוגים שתוארו כאן, שאותם אפשר לכנות "טהורים", אפשר להבחין גם בפריימריז מורכבים (complex primaries) שמשלבים בין שניים או יותר מתחיי-הסוגים הללו; וכן בפריימריז מעורבים (mixed primaries) שמשלבים בין גוף בוחר שמשתייך לתחום הפריימריז ובין גופים בוחרים שנמצאים מחוץ לתחום. להרחבה ראו Kenig et al., 2015.

בפריימריז פתוחים כל אזרח יכול להשתתף בפריימריז (של הדמוקרטים או של הרפובליקנים) בלי קשר לאופן הזדהותו בתהליך הרישום לבחירות. לפיכך פריימריז סגורים – במונחם האירופי – כלל אינם מקובלים בארצות הברית.

בניגוד לפריימריז הסגורים, שמשנות התשעים נעשו נפוצים יותר ויותר בדמוקרטיה פרלמנטריות, עד לאחרונה היו הסוגים הכוללניים יותר (פתוחים – למחצה ופתוחים) מזהים כמעט אך ורק עם ארצות הברית ועם דמוקרטיה נשיאותיות אחרות כגון ארגנטינה או טיוואן. ואולם מאמצע העשור הראשון של המאה ה־21 התנסו כמה מפלגות ובריתות מפלגתיות בדמוקרטיה נוספות בשיטות כוללניות אלה, בעיקר כדי לבחור את מנהיגיהן או את מועמדיהן לנשיאות/ראשות הממשלה.

## פריימריז פתוחים לבחירה של מנהיג המפלגה או המועמד לנשיאות/ראשות הממשלה

בשנת 2005, כחלק מהיערכותו של גוש השמאל באיטליה לבחירות הכלליות של 2006, הוחלט לערוך פריימריז פתוחים שמשותפים למפלגות המזדהות עם הגוש וכך לבחור את המועמד המוסכם לראשות הממשלה. זכות הבחירה הייתה כוללנית ביותר: כל אזרח בן 18 ומעלה, ואף תושבים חוקיים שאינם אזרחים, הורשו להשתתף בהליך תמורות תשלום סמלי של אירו אחד. ההליך נתפס מוצלח ביותר: יותר מ־4 מיליון מצביעים השתתפו, והמועמד הנבחר, רומנו פרודי, הוביל את הגוש לניצחון בבחירות הכלליות והתמנה לראש הממשלה. הצלחת ההליך ביססה את הפריימריז כשיטה המועדפת על האגף השמאלי באיטליה, וכשנוסדה המפלגה הדמוקרטית בשנת 2007, כללה חוקתה את השיטה הזאת כברירת המחדל לבחירת המועמדים לרוב התפקידים הפוליטיים. בין 2008 ל־2015 ערכה המפלגה 57 פריימריז לבחירת מנהיגיה המחוזיים (איטליה מחולקת ל־20 מחוזות שלהם בתי נבחרים משלהם), 766 פריימריז

לבחירת המועמדים מטעמה לראשי ערים ו־3 פריימריז לבחירה של מנהיג המפלגה (Venturino, 2015: 49).

**בצרפת** אומצו לראשונה פריימריז פתוחים בגוש השמאל בשנת 2011 כדי לבחור את המועמד לנשיאות. כמעט 3 מיליון אזרחים הצביעו ובחרו בפרנסואה הולנד למועמד. לקראת הבחירות לנשיאות שהתקיימו באביב 2017 ערכו שני הגושים הגדולים פריימריז פתוחים לבחירת המועמד. יותר מ־4 מיליון השתתפו בפריימריז של הרפובליקנים ובחרו בפרנסואה פיון, ויותר מ־2 מיליון השתתפו בפריימריז של גוש השמאל ובחרו בבנואה המון. באופן תקדימי כשלו שני המועמדים האלה ולא הצליחו להעפיל לסיבוב השני של הבחירות לנשיאות (De Luca, 2018).

**בקנדה**, כחלק מהליך ההתחדשות וההבראה במפלגה הליברלית (שבבחירות 2011 ספגה מהלומה כואבת שהורידה אותה, לראשונה בהיסטוריה, למעמד של מפלגה שלישית בגודלה), הוחלט גם כן לפתוח את ההליך של בחירת המנהיג אל מעבר לחברי המפלגה. עם זאת כאן נדרש רישום מוקדם כפול: ראשית, רישום אינטרנטי חנימי בתור "תומכי המפלגה"; ושנית, רישום נפרד לפריימריז עצמם, שנסגר כשבועיים לפני תחילת ההצבעה. כ־100,000 אזרחים השתתפו בהצבעה ובחרו בג'סטין טרודו למנהיג החדש. טרודו הוביל את המפלגה לניצחון בבחירות 2015 והתמנה לראש הממשלה.

בלייבור **בבריטניה** הוחלט לאחר ההפסד בבחירות 2015 שהמנהיג הבא ייבחר לראשונה במתכונת של פריימריז פתוחים־למחצה. הרישום להשתתפות נסגר כיומיים לפני התחלת ההצבעה, וזכות ההשתתפות הותנתה בתשלום של 3 פאונד. לקראת הפריימריז הצטרפו למפלגה מאות אלפי תומכים – לכאורה הצלחה כבירה; אבל הטענה היא כי פתיחת השורות אפשרה לתומכי קו רדיקלי להצטרף ולתמוך במועמד ג'רמי קורבין, מה שהסיט את המפלגה לשוליים. רבים במפלגה הביטו בתדהמה על "ההשתלטות העוינת" שבה "מסתנני שמאל קיצוני חטפו את המפלגה" (Fisher, 2015). עוד נטען שתומכים של המפלגה השמרנית הצטרפו ככוונה להסיט את המפלגה לשוליים השמאליים, ובכך לגרום לה נזק אלקטורלי. בחירתו של קורבין הכניסה את המפלגה למשבר פנימי עמוק –



רוב חברי הסיעה התנגדו לו, לעמדותיו ולסגנונו, אבל הוא שאב לגיטימיות מהתמיכה הרבה שקיבל ממאות האלפים שהשתתפו בפריימריז. במרוץ נוסף להנהגה שהתקיים ב־2016 באותה המתכונת זכה קורבין פעם נוספת בתמיכה של רוב תומכי המפלגה, למורת רוחם של רוב חברי הסיעה.<sup>5</sup>

## פריימריז פתוחים לבחירת המועמדים לפרלמנט

פריימריז פתוחים לבחירת המועמדים לפרלמנט נדירים יותר. בבריטניה מאז 2003 ערכה המפלגה השמרנית עשרות התמודדויות במתכונת של פריימריז פתוחים לבחירת מועמדים בחלק ממחוזות הבחירה (McSweeney, 2010); אבל מלבד שלושה מרוצים שבהם נשלחו מעטפות הצבעה לכלל בעלי זכות הבחירה במחוז, בשאר המקרים התבצעו הפריימריז במתכונת של אספות בוחרים מקומיות שארגנה המפלגה. הליך זה, אף שלכאורה הוא פתוח לכולם, הציב בפועל חסם גבוה יחסית למעוניינים להצביע בשל הצורך להגיע פיזית למקום האספה. ואומנם, הציפיות שפריימריז פתוחים יגבירו את ההשתתפות ואת העניין נכזבו: בממוצע הגיעו לאספות הבחירות פחות מ־0.5% מכלל הבוחרים במחוז.<sup>6</sup> לקראת הבחירות של 2015 חלה נסיגה ניכרת בשימוש בפריימריז פתוחים: אלו נערכו רק ב־26 מחוזות בחירה, ולעת עתה ההתנסות בשיטה נתפסת ככישלון (Gauja, 2016; Alexandre-Collier, 2012). באיסלנד, שבה נהוגה שיטת בחירות יחסית במחוזות רב־נציגיים, מועמדי אחדות מהמפלגות באחדים מהמחוזות נקבעים במתכונת של פריימריז פתוחים. עם זאת במשך השנים נוטות המפלגות לאמץ פריימריז סגורים, והשימוש בפריימריז פתוחים התמעט עד מאוד (Indridason and Kristinsson, 2015).

5 ראו גם הערה 14 להלן.

6 בשלושת המקרים שבהם נערכה ההצבעה בדואר היה שיעור ההשתתפות גבוה יותר.

**בספרד** בחרה מפלגת פודמוס – שצמחה כתנועת מחאה אנטי-ממסדית ולראשונה התמודדה בבחירות של 2015 – את רשימות מועמדיה בהליך של פריימריז פתוחים למחצה שבו היה זכאי להשתתף כל אזרח בן 18 שנרשם כחבר המפלגה עד יום לפני מועד הפריימריז.

מהניסיון של שימוש בפריימריז פתוחים במפלגות בדמוקרטיה מערביות לא ניכר אפוא אימוץ נרחב של השיטה לשם בחירת מועמדים לפרלמנט, ולעת עתה לא נראה כי השימוש בה במקרים הספורים יצר רצון להשתמש בה באופן נרחב יותר. לעומת זאת שימוש בפריימריז פתוחים לצורך בחירה של מנהיג המפלגה או המועמד לנשיאות ולראשות הממשלה דווקא הולך וגובר.

כך או כך המונח "פריימריז פתוחים" אינו מתאר שיטה סדורה. להפך, במונח זה מסתתרים גוונים וחלופות רבים שנוגעים לכמה ממדים: מי זכאי להשתתף? מי זכאי להתמודד? כיצד נערכת הבחירה (בקלפיות, בדואר, באופן מקוון)? מי מנהל את ההליך? על כל השאלות האלה יש לתת את הדעת בבואנו לשקול אימוץ שיטות מסוג זה בישראל, וזה עניינו של החלק הבא.

### 3. פריימריז פתוחים: סוגיות עיקריות

אימוץ של פריימריז פתוחים דורש מתן מענה לכמה סוגיות (ראו תרשים 2). אבל בטרם נידרש אליהן, יש לשאול האם מדובר בפריימריז לבחירת מנהיג/ת המפלגה (או מועמד/ת לראשות ממשלה של רשימה משותפת)? או שמא בפריימריז לקביעת רשימת המועמדים לכנסת? מתוך שאלה מקדמית זאת נגזרות התשובות לחמש הסוגיות המופיעות מתחתיה. חשוב לציין שמדובר בשני הליכים נפרדים שאין כל הכרח

לקיימם בגוף בוחר זהה. במילים אחרות, אפשר לקיים פריימריז פתוחים לבחירת המנהיג/ה בלי לקיים פריימריז כאלה גם לקביעת הרשימה, ולהפך. לאחר שאפרט מדוע ההפרדה חשובה ואדון בחמש הסוגיות אתייחס לשאלה מרכזית נוספת שראויה לדיון נפרד: האם ניתן ורצוי לערב את המדינה בניהול (לרבות המימון), באסדרה ובפיקוח של הפריימריז?

## מדוע יש להפריד בין הפריימריז לבחירת המנהיג/ ובין אלה לבחירת המועמדים לפרלמנט?

הרעיון לקיים הליך משותף – פריימריז לרשימה שבמסגרתם המועמד שיזכה לרוב הקולות ייבחר למנהיג – אינו נכון לטעמי. אין זה מקרי שכל המפלגות – בארץ ובעולם – מפרידות בין שני ההליכים הללו.<sup>7</sup> להפרדה שתי סיבות עיקריות: הראשונה היא שלעיתים נוצר צורך לבחור מנהיג חדש למפלגה שלא בסמוך לבחירות הכלליות, אלא דווקא לאחריהן או באמצע כהונת הפרלמנט, בייחוד במקרים שבהם מנהיג שהולך את מפלגתו להפסד מחליט לפרוש או שמופעל עליו לחץ להתפטר. כלומר, ממילא ההתמודדות לראשות המפלגה נעשית לפעמים בנפרד מהבחירה של רשימת המועמדים לפרלמנט. הסיבה השנייה היא שהאופי והדינמיקה של הבחירות לתפקיד המנהיג (שלעיתים משמעותה גם בחירת מועמד לראשות הממשלה) שונים בתכלית מבחירות לרשימת מועמדים: אין טעם להשית על מועמדים ששואפים להתברג בעשירייה הרביעית ברשימת המועמדים את אותם כללי אסדרה (תקרת הוצאות, הצגת חתימות תמיכה, תשלום של דמי התמודדות) שיחולו על מועמדים לראשות המפלגה והממשלה.

זאת ועוד, יש לתת את הדעת על כך שקיום בחירות נפרדות לראשות המפלגה ולרשימת המועמדים באותו המועד עלול ליצור סיבוכים שנוגעים להתמודדות בשני המרוצים במקביל. אם בכל זאת תחליט מפלגה לקיים את שני ההליכים באותו מועד, עליה לאסור על מתמודד להציג מועמדות לשני המרוצים. במקרה כזה אפשר לשקול להעניק שריון אוטומטי למקום השני ברשימה למועמד שגרף לפחות 30%-35% מהקולות במרוץ לראשות הרשימה, או לזה שהעפיל לסיבוב השני, אם זה התקיים.

7 לפני הבחירות לכנסת ה-20 נערכו בליכוד ובבית היהודי בחירות ליושב ראש המפלגה ולרשימה לכנסת באותו היום. למרות זאת נשמרה ההפרדה בין שני ההליכים.

## חמש סוגיות בקיום פריימריז פתוחים

למען הנוחות אתייחס בדברים הבאים לאפשרות קיומם של פריימריז פתוחים לתפקיד המנהיג/ה, ובמידת הצורך אדון בנפרד (בפסקאות הכחולות שלהלן) באפשרות לקיים פריימריז לקביעת הרשימה.

### תרשים 2

#### פריימריז פתוחים: סוגיות עיקריות



### 1. מי רשאי לבחור?

זה הממד העיקרי המגדיר אם הליך מסווג כפריימריז סגורים, פתוחים-למחצה או פתוחים. כאן נשאל: מי זכאי לבחור? האם יש צורך ברישום מוקדם? האם ההצבעה כרוכה בתשלום של דמי השתתפות?

כשמדובר בסוגים הכוללניים יותר של פריימריז (פתוחים או פתוחים-למחצה), זכות הבחירה אינה מוגבלת לחברי מפלגה, מה שספרות המחקר מכנה "חברים פיננסים" (financial members, due-paying members או rank-and-file members), אלא כוללת קהלים רחבים יותר. לעיתים קרובות פריימריז פתוחים ממוסגרים בסיסמה "כל אחד יכול להשתתף", אבל מבט מעמיק על השימוש בשיטות כאלה חושף מגוון של תנאים מוקדמים להשתתפות הנוגעים להיבטים של זכאות, הצורך ברישום מוקדם ותשלום דמי השתתפות (לוח 3).

## כשירות

יש מפלגות שמאפשרות רק לאזרחים להשתתף בהצבעה, ואילו אחרות מאפשרות גם לתושבים זרים לקחת חלק בהליך. גם הגיל המינימלי משתנה: במפלגות אחדות הרף עומד על בני 18 ומעלה, ואילו אחרות מאפשרות גם לצעירים יותר להשתתף, אפילו אם עדיין אינם זכאים להשתתף בבחירות הכלליות (לפרלמנט).

## רישום מוקדם

בכל הנוגע לדרישה לרישום מוקדם קיים הבדל ממשי בין מפלגות. אצל הליברלים בקנדה, למשל, הפריימריז היו לכאורה פתוחים לכול, אבל מהמשתתפים נדרשו כאמור שני הליכים מוקדמים: (א) רישום כתומך המפלגה; (ב) רישום נפרד להליך הפריימריז עצמו, שנסגר כשבועיים לפני תחילת ההצבעה. גם אצל הלייבור בבריטניה הותנתה ההשתתפות בפריימריז ברישום מוקדם כתומך המפלגה. בפריימריז של 2015 נסגר הרישום הזה יומיים בלבד לפני תחילת ההצבעה, אבל בפריימריז של 2016 כבר הוקשחו התנאים במידה ניכרת, והרישום נסגר חודש לפני תחילת ההצבעה. לעומת זאת, בפריימריז הפתוחים שנערכו בצרפת ובאיטליה לא נדרש רישום מוקדם או שהוא התאפשר במעמד ההצבעה עצמה, דבר שרוקן אותו למעשה ממשמעות. במקרים אלה היו אפוא החסמים להשתתפות נמוכים בהרבה. יש לציין שגם אם לא נדרש רישום מוקדם, רוב המפלגות דורשות מהבוחר (על גבי טופס הצטרפותו כתומך או במעמד ההצבעה) להצהיר על הזדהותו עם עקרונות המפלגה באופן שיוצר זיקה מינימלית בינו ובין המפלגה.

## דמי השתתפות

דמי ההשתתפות בדרך כלל נמוכים או שאין דמי השתתפות כנהוג אצל הליברלים בקנדה (ראו לוח 3). מכאן שהם לא נועדו לשמש חסם כניסה מרתיע, אלא רק לכסות את העלויות הארגוניות של הפריימריז. יוצאת הדופן היא מפלגת הלייבור בבריטניה, שהעלתה במידה ניכרת את דמי ההשתתפות – מסכום של 3 פאונד בפריימריז של 2015 לסכום של 25 פאונד בפריימריז של 2016, כחלק מהמאמצים להרתיע אזרחים שרצו להזיק למפלגה מלהשתתף.

**לוח 3**

**מי ראשי לבחור? גוונים של תנאי השתתפות**

דמי השתתפות	רישום מוקדם/הצהרה	זכאות	
1 אירו	אין צורך ברישום מוקדם	אזרחים וחושבים חוקיים ששהו באיטליה 3 שנים לפחות. בני 16 ומעלה.	<b>המפלגה הדמוקרטית (איטליה)</b> 2009, 2013
2 אירו	רישום מוקדם (אפשר במעמד ההצבעה) כתומך ה"גוש" והצהרה על תמיכה בעקרונותיו	אזרחים וחושבים חוקיים ששהו באיטליה 3 שנים לפחות. בני 18 ומעלה	<b>גוש השמאל (איטליה)</b> 2012
1 אירו	הצהרה (במעמד ההצבעה) על תמיכה בעקרונות השמאל	אזרחים וזרים בעלי רישיון עבודה. בני 18 ומעלה	<b>גוש השמאל (צרפת)</b> 2011, 2017
2 אירו	הצהרה (במעמד ההצבעה) על תמיכה בעקרונות המפלגה	אזרחים בני 18 ומעלה	<b>הרפובליקנים (צרפת)</b> 2016
3 פאונד (2015) 25 פאונד (2016)	רישום מוקדם כתומך המפלגה. נסגר יומיים (2015) או חודש (2016) לפני תחילת ההצבעה.	אזרחים בני 18 ומעלה	<b>לייבור (בריטניה)</b> 2015, 2016
ללא	רישום מוקדם כתומך המפלגה. רישום נוסף, להצבעה בפריימריז, נסגר שבועיים לפני תחילת ההצבעה.		<b>ליברלים (קנדה)</b> 2103

כאמור, ככל שתנאי ההשתתפות קשיחים יותר, כך ההליך מתרחק מהמודל הטהור של פריימריז פתוחים ומתקרב אל פריימריז פתוחים-למחצה. החלופות משקפות תפיסות שונות בנוגע לזיקתם של משתתפי הפריימריז למפלגה או לגוש. פריימריז פתוחים, שאינם דורשים רישום מוקדם (או שמאפשרים אותו במעמד ההצבעה), פותחים דלת רחבה ודורשים מחויבות מועטה מאוד מצידם של המצביעים. פריימריז פתוחים-למחצה, שמחייבים רישום מוקדם כתומך והצהרה על תמיכה בעקרונות המפלגה, מצמצמים במעט את הכוללנות ודורשים מהמצביע להפגין מעין "דמי רצינות".

הדאגה העיקרית של מפלגות ששוקלות לעבור לפריימריז פתוחים נעוצה בפער בין האידיאל של הליך השתתפותי דמוקרטי ורחב ובין החשש מ"זיהום" ההליך על ידי תומכים של מפלגות יריבות ומההשפעה המזיקה של הצבעות מאורגנות. נדון בכך ביתר הרחבה בהמשך הדברים, אולם כבר בשלב זה כדאי להדגיש שתי נקודות:

(א) אם תתממש הציפייה שבפריימריז הפתוחים ישתתפו הרבה יותר אזרחים מאשר בפריימריז הסגורים, אז אפילו אם מסתננים של מפלגות מתחרות יצליחו להשתתף ו"לזהם" את ההליך, משקלם היחסי צפוי להיות קטן ועל כן הנזק הפוטנציאלי שיגרמו לא יהיה כבד. הוא הדבר גם בנוגע להשפעה המזיקה של הצבעות מאורגנות ושל קבלני קולות. במילים אחרות, המפתח להצלחה נעוץ במספר המשתתפים. ככל שהמפלגה תשכיל לבנות התמודדות אטרקטיבית ותחרותית שתעורר עניין ציבורי ותקשורתי ותמשוך מצביעים רבים – כך הסיכוי להצלחתם של הפריימריז יגבר.

(ב) את החשש (האמיתי) מפני השפעתם המזיקה של תומכי מפלגות אחרות אפשר לנטרל באמצעות הצבתם של תנאי מועמדות קשיחים יותר. ברגע ששדה המועמדים יוגבל רק לאלה המזוהים עם המפלגה, התמריץ של תומכי מפלגות יריבות לקחת חלק בהליך יקטן. חשוב אפוא להביט בשני הממדים – מי רשאי לבחור ותנאי המועמדות – בראייה כוללת משותפת. הם יכולים לאזן זה את זה: אפשר לפתוח מאוד את הממד הראשון מתוך צמצום סיכונים על ידי הקשחת הממד השני.

החשש מפני פתיחת הבחירות הפנימיות לקהל מצביעים רחב מהותי יותר כאשר מדובר בפריימריז לקביעת רשימת המועמדים לכנסת מאשר בפריימריז לבחירת המנהיג. הסיבה לכך נעוצה במספר הנמצחים בכל אחד מההליכים ושיעור התמיכה הדרוש כדי "לנצח": קבוצה מאורגנת של תומכי מפלגה יריבה לא תוכל ליצור נזק ממשי בהתמודדות על תפקיד המנהיג, אבל תוכל להביא לידי כך שמועמד שהיא תומכת בו יתמקם ברשימה במקום ריאלי.

## 2. תנאי המועמדות - מי רשאי להתמודד?

בדיון על השיטה הראויה לבחירה של מנהיג המפלגה והמועמדים לכנסת נוטים בדרך כלל להתעלם מהממד של תנאי המועמדות – מי רשאי להתמודד ובאילו תנאים. תפיסה זו שגויה מיסודה, וכמו שנראה כאן, תנאי מועמדות עשויים להיות חשובים לא פחות מהשאלה מי זכאי לבחור.

תנאי המועמדות נועדו לצמצם את מספר המועמדים הפוטנציאלי; למנוע ממועמדי שוליים (fringe candidates) להזיק למפלגה על ידי הצגת מועמדותם; ולהבטיח כי המועמד הוא בעל זיקה אמיתית למפלגה ואינו "מסתנן".

### **כשירות**

תנאי בסיסי נפוץ הוא לדרוש כי המועמד יהיה חבר מפלגה (או חבר באחת המפלגות כשמדובר בפריימריז שמשותפים ליותר ממפלגה אחת). לעיתים אף נדרש ותק מסוים של חברות. בבריטניה המפלגות הגדולות מציבות חסם גבוה אף יותר: ממועמד למנהיגות המפלגה נדרש להיות חבר פרלמנט מכהן מטעמה. תנאי הכשירות מבטיחים ומוודאים שהמועמדים הם "בשר מבשרה" של המפלגה, ולא כאלה שנחתו אל המרוץ מבחוץ. יש שרואים בכך יתרון חשוב, אבל יש לזכור כי תנאי כשירות גבוהים מאוד עלולים למנוע ממועמדים פופולריים ללא עבר במפלגה (אבל שמזדהים עם ערכיה) מלהתמודד.

### **חתימות תמיכה**

תנאי נפוץ שני הוא לדרוש ממועמדים פוטנציאליים להציג חתימות תמיכה. לתנאי זה שני יתרונות: הוא מכניס להתמודדות רק מועמדים שיש להם בסיס



תמיכה מינימלי ומונע בסבירות גבוהה מועמדים אלמונים ולעיתים סהרוריים מלהשתתף. גם כיום, בפריימריז הסגורים הנהוגים באחדות מהמפלגות בישראל, מוצבת דרישה מסוג זה. בבחירות האחרונות לתפקיד יושב ראש הליכוד היה על כל מועמד להציג חתימות תמיכה של 500 מחברי המפלגה, וכל מועמד לתפקיד של יושב ראש הבית היהודי נדרש להציג חתימות תמיכה של 300 מחברי המפלגה. לעיתים חסם הכניסה מחמיר אף יותר ודורש (בעיקר במדינות גדולות) שהתומכים לא יגיעו מאזור גיאוגרפי אחד, במטרה להבטיח כי בסיס התמיכה של המועמד אינו מקומי, וכי הוא פונה לקהל רחב ומגוון. במקרים אחרים אין מסתפקים בחתימות של חברי מפלגה מן השורה, אלא מתנים את ההתמודדות בהצגת תומכים מקרב נבחר הציבור של המפלגה (חברי פרלמנט ואחרים).

כך למשל מועמדים בפריימריז למועמד הרפובליקנים לנשיאות צרפת (2016) נדרשו להציג תמיכה של 2,500 חברי מפלגה (ב־15 מחוזות לפחות) ו־250 נבחרים ציבור של המפלגה (מ־30 מחוזות לפחות) שמתוכם 20 חברי פרלמנט. בלייבור בבריטניה מועמדים לתפקיד של מנהיג המפלגה חייבים להציג תמיכה של לפחות חמישית מחברי הפרלמנט של המפלגה. מכיוון שכל חבר פרלמנט יכול לתמוך במועמד אחד בלבד, דרישת הסף הזאת מגבילה את מספר המתמודדים האפשריים לחמישה לכל היותר. זה חסם כניסה גבוה במיוחד שאומץ כבר בשנות השמונים, כשפתחה המפלגה את הליך בחירת המנהיג גם לחבריה. תנאי הסף האלה היו בגדר צעד מאזן למהלך והבטיחו שהשליטה על ההליך תישמר במידה לא מבוטלת בידי האליטה המפלגתית. אחד מחוקרי הפוליטיקה המפלגתית בבריטניה טען כי בצעד זה הצהירו במובלע חברי סיעת הלייבור למתפקדי המפלגה: "אתם יכולים להצביע לאיזה מנהיג שאתם רוצים, כל עוד הוא אחד מאיתנו וקיבל את אישורנו" (Punnett, 1992: 157).<sup>8</sup>

### סינון ראשוני

מנגנון שונה ונפוץ פחות שאפשר לראות בו סוג של תנאי מועמדות הוא שלב מקדמי שבו קהל בוחרים בעל זיקה חזקה יותר למפלגה (חברי סיעה, חברי

8 במקור: "You can have any leader you care to vote for, provided it is one of us, approved by us"

מפלגה) מסננים את המועמדים סינון ראשוני בטרם ייקבע המנצח במסגרת של פריימריז פתוחים או פתוחים-למחצה. גם במנגנון הזה יש לראות אלמנט מאזן: קהל בוחרים רחב הוא שיבחר את המנהיג, אבל רק מתוך מועמדים שהמפלגה אישרה. באיטליה המפלגה הדמוקרטית אומנם מאפשרת כמעט לכל אזרח מעוניין להשתתף בבחירת המנהיג, אבל רשימת המועמדים מצומצמת עוד קודם לכן בהצבעה של חברי המפלגה. רק מועמדים שקיבלו לפחות 15% מקולות חברי המפלגה (או שלושת הראשונים) זכאים להתמודד בהתמודדות הסופית. מנהיג המפלגה נבחר אפוא בהליך דו-שלבי: (א) פריימריז סגורים שבהם מתבצע סינון ראשוני של המועמדים; (ב) פריימריז פתוחים שבהם נבחר המנהיג מתוך אותם מועמדים. בבחירות האחרונות שנערכו בשנת 2013 השתתפו כ־300,000 חברי מפלגה בשלב הראשון, וכמעט 3 מיליון אזרחים בשלב השני.

### **דמי התמודדות**

ולבסוף, יש מפלגות שדורשות מהמועמדים לשלם דמי התמודדות. גם מנגנון זה משמש בתור הרתעה למועמדי "סרק" – אישים שמעוניינים לנצל את הבמה של התמודדות רחבה כדי לקבל חשיפה ציבורית. בפריימריז של 2013 הציגה המפלגה הליברלית בקנדה, למודת ניסיון ממועמדים תימהוניים שהשתתפו בבחירות להנהגה, דמי כניסה גבוהים מאוד בסכום של 75,000 דולר קנדי. זה סכום חריג ולא אופייני. הלייבור (בריטניה) אינה מחייבת תשלום של דמי התמודדות, אבל מועמדים שמעוניינים לקבל את רשימת החברים והתומכים (כלומר, את רשימת בעלי זכות הבחירה, לרבות פרטי ההתקשרות עימם) נדרשים לשלם סכום של 5,000 פאונד.

בפריימריז לקביעה של רשימת המועמדים לכנסת תנאי המועמדות יהיו מטבע הדברים שונים, שכן אין מדובר בבחירת מנהיג יחיד (ומועמד פוטנציאלי לראשות הממשלה), אלא בבחירת מועמדים רבים, שרבים מהם אינם מוכרים לציבור הרחב. לכן גם אם יוחלט על התניית המועמדות בהצגת חתימות תמיכה ובתשלום של דמי השתתפות, יש לוודא שהחסמים הללו יהיו סבירים ולא גבוהים מדי. עם זאת, כמו שהוצע בעבר בנוגע לפריימריז סגורים (רהט, 2006) – וקל וחומר כשמדובר בפריימריז פתוחים – יש לשקול סינון מוקדם של המועמדים על ידי

ועדה מפלגתית פנימית. ועדה מסוג זה, שהחברים בה יכולים להיות פוליטיקאים לשעבר של המפלגה, תבחן את קורות החיים של מועמדים חדשים ואת התאמתם לערכי המפלגה ותאשר את מועמדותם. לחלופין, אפשר להסמיך את אחד ממוסדות המפלגה לגבש פאנל של מועמדים.

### 3. הליך הבחירה

מכיוון שמדובר בהליך כוללני שצפויים להשתתף בו עשרות אלפי מצביעים לכל הפחות (וכמו שראינו באיטליה ובצרפת – מספר המשתתפים יכול להגיע למיליונים), הצבעה במקום מרוכז, באתר הצבעה יחיד, אינה עומדת על הפרק. פריימריז כוללניים יכולים להתקיים בשלוש דרכים: הצבעה בתחנות הצבעה (קלפיות – בפתקים או באופן דיגיטלי), הצבעה באמצעות הדואר או הטלפון והצבעה מקוונת (מרחוק).

הצבעה באמצעות התייצבות הבחורים בקלפיות היא האמצעי המוכר ביותר ויש לה שני יתרונות לא מבוטלים. ראשית, בתחנות הצבעה קל יותר לזהות באופן ודאי את המצביע ולהבטיח את חשאיית ההליך. שנית, פריימריז בתחנות הצבעה נהנים מנראות ציבורית. דמוקרטיה השתתפותית יוצאת נשכרת ממראה של אזרחים שמגיעים להצביע, שכן יום הבחירות נעשה צבעוני ומעורר את תשומת הלב התקשורתית. לעומת זאת, כשהליך הבחירות מתבצע בסניף הדואר, מול המחשב האישי או מול מכשיר הטלפון הנייד, קשה הרבה יותר לסקר ולייצר עניין.

לצד היתרונות הללו הצבעה בקלפיות עלולה להציב אתגרים לוגיסטיים ופיננסיים. בפריימריז פתוחים שאינם דורשים רישום מוקדם להצבעה קיים רכיב מובנה של חוסר ודאות באשר למספר המצביעים שיגיעו לבחור, ובהתאם קשה להיערך מראש ולהתאים את מספר תחנות הצבעה למספר הבחורים. למרות זאת בצרפת בשנת 2011 ערכו המפלגות פריימריז פתוחים (שבהם מספר המשתתפים המרבי לא היה ידוע מראש) בעזרת 10,000 תחנות הצבעה כאלה, ובאיטליה נפרשו כ־9,000 תחנות הצבעה בפריימריז של שנת 2013. פריסת מערך רחב של תחנות הצבעה כרוכה כמובן בעלויות לא מועטות. גם בהנחה שאת התחנות מפעילים מתנדבים (כמו שקורה באיטליה ובצרפת), עדיין יש

לשלם עבור שכירת המקום והוצאות נלוות כגון הדפסת פתקי ההצבעה או הקמת עמדות הצבעה דיגיטליות.

עוד חיסרון בולט נוגע לטרחה היחסית הכרוכה בהגעה לתחנות הצבעה ועמידה בתור. כיום יותר ויותר אזרחים רואים בהתייצבות פיזית – שבעבר הייתה חלק בלתי נפרד מפעולות רבות (רכישת מוצרים, ביצוע תשלומים, היכרות חברתית, השתתפות בקבוצות דיון ואפילו עבודה בשכר) – דרישה מוגזמת ויקרה במונחים של עלות-תועלת. בעידן שבו האזרח עושה פעולות רבות באופן מקוון, הדרישה להפגין נוכחות פיזית במקום ההצבעה נראית לא מתאימה, לא יעילה ולא אטרקטיבית.<sup>9</sup>

לפיכך יש לשקול לבצע בחירות – בייחוד בחירות פנימיות במפלגה – באמצעים חלופיים. בפריימריז שנערכו במפלגת הלייבור בבריטניה ב־2015, הצביעו יותר מ־80% מהמצביעים באופן מקוון, והשאר עשו זאת באמצעות הדואר: לכל בעלי זכות הבחירה נשלחה מעטפת הצבעה מקודדת ומבוללת, והמצביע סימן את הצבעתו ושלח את המעטפה חזרה למטה המפלגה. המפלגה הליברלית בקנדה אפשרה למצביעים בפריימריז של 2013 להצביע באופן מקוון דרך אתר ייעודי מאובטח או באמצעות הטלפון. הצבעות מקוונות בהליכי פריימריז נערכו לאחרונה גם במפלגת פודמוס בספרד ובתנועת חמשת הכוכבים (M5S) באיטליה.

הקמה של מערך הצבעה באמצעות הדואר או באופן מקוון מחייבת התמודדות עם שתי שאלות חשובות. הראשונה נוגעת לפרטיות וטוהר ההליך: כיצד אפשר להבטיח שהמצביע עושה זאת באופן חופשי ולא תחת לחץ, וכיצד אפשר לוודא שאדם אחר אינו מצביע במקומו. השאלה השנייה נוגעת לסוגיית האבטחה. החשש שהאקרים יחבלו במערכת הצבעה מקוונת רחוק מלהיות בדיוני. כך למשל בהולנד הוחלט בבחירות 2017 לסגת מספירה אלקטרונית של הקולות בשל החשש מפריצה למערכת. הקולות נספרו אפוא באופן ידני. עם זאת יש

9 זאת ועוד, התייצבות פיזית בתחנות הצבעה גם עלולה להיות בעייתית מבחינת נגישות לאוכלוסיות מסוימות, החל בבעלי מוגבלויות וכלה במצביעים שנמצאים מרחק רב מהקלפי הקרובה ביותר אליהם.

להביא בחשבון שאינטראקציות מאובטחות עם בנקים ועם בתי עסק קיימות זה שנים, ומבחינה טכנית אפשר אפוא לנסות לקיים הצבעה שאיננה כרוכה בהגעה המסורתית אל תחנות ההצבעה.

#### 4. שיטת הבחירות

כשמדובר בבחירת מנהיג, יש מנצח אחד בלבד, ועל כן אין טעם להבחין בין שיטות יחסיות, יחסיות-למחצה, רוביות-למחצה ורוביות (Hazan and Rahat, 2010: 75) או לעסוק בשריונים ובהבטחת ייצוג לקבוצות מיעוט חברתיות (הדבר שונה כמובן כשמדובר בבחירת הרשימה – ראו את המסגרת להלן); בבחירת מנהיג שיטת שקלול הקולות היא בהגדרתה רובית. עם זה עדיין אפשר להבחין בכמה סוגים של רוב שנדרשים כדי להכריז שאחד המועמדים הוא המנצח.

רוב המפלגות דורשות ממועמד לזכות ברוב מוחלט – יותר מ-50% מסך הקולות – כדי לנצח, אם כי לעיתים נדרש ממנו רוב נמוך מזה. כך בליכוד ובמפלגת העבודה מספיק רוב של 40% מהקולות כדי להיבחר, ואילו במפלגה הסוציאליסטית הספרדית (PSOE) נדרש רוב פשוט (plurality) – מספר הקולות הרב ביותר. יהיה אשר יהיה הרוב הנדרש, כל עוד מתייצבים לתחרות שני מועמדים בלבד, מובטח כי אחד מהם יהיה המנצח.<sup>10</sup> כשמתמודדים יותר משני מועמדים, רק דרישה של רוב פשוט תפיק בוודאות מנצח. כשמדובר בדרישות של רוב מוחלט (יותר מ-50%) או של 40%, עשוי להיווצר מצב שבו אף אחד מהמועמדים לא הצליח לזכות ברוב הנדרש. במקרים אלה נדרש מנגנון שיפיק בסופו של דבר מנצח, וכאן קיימים שני סוגים:

#### **שיטת רוב בשני סיבובים (majority-runoff)**

בשיטה זו כל מצביע בוחר מועמד אחד שמועדף עליו. אם אף מועמד לא זכה ברוב הנדרש, נערך סיבוב הצבעה שני (בדרך כלל שבועיים או שלושה לאחר הראשון), שאליו עולים רק שני המועמדים הראשונים. סיבוב זה מפיק בהכרח מנצח. שיטה

10 מלבד המקרים הנדירים – והלא סבירים כשמדובר בפריימריז של עשרות אלפי משתתפים – של שוויון מוחלט במספר הקולות. מובן שגם כאשר מתייצב למרוץ מועמד אחד ויחיד הוא המנצח.

זו נפוצה מאוד בבחירות לראשי מדינה (נשיאים) כמו שמקובל למשל בצרפת, באוסטריה, בפינלנד, בפורטוגל ובפולין. שיטה זו משמשת גם לבחירת המנהיג בליכוד ובמפלגת העבודה: אם בסיבוב הראשון לא זכה אף מועמד ב-40% מהקולות לפחות, נערך סיבוב שני (כמו שאכן קרה פעמיים במפלגת העבודה, בשנים 2007 ו-2011).

### **הקול האלטרנטיבי (AV)/הצבעת העדפה**

בשיטה זו הבוחר מדרג על גבי פתק הצבעה את המועמדים – מהמועמד המועדף עליו ביותר לזה המועדף עליו פחות. "ההעדפות הראשונות" של כל בוחר נספרות, והמנצח הוא המועמד שזכה ברוב הנדרש. אם אף מועמד לא הגיע לסף הדרוש, המועמד שקיבל את מספר הקולות המועט ביותר מנופה (או "נמחק") מהמרוץ. כעת "ההעדפות השניות" של הבוחרים שבחרו במועמד המנופה מועברות לשאר המועמדים, והקולות נספרים שוב. אם לאחר ספירה זו עבר מועמד כלשהו את הרוב הנדרש, הוא המנצח. אם אף מועמד לא קיבל שיעור תמיכה מספק, המועמד החלש הבא מנופה, וההעדפות השניות של תומכיו מועברות למועמדים שנותרו לספירה שלישית – וכך עד שמתקבל מועמד מנצח. בשיטה זו נבחרים הנשיא באירלנד וכל חברי הבית התחתון באוסטרליה.<sup>11</sup> שיטה זו יכולה לחסוך משאבים רבים שכרוכים בעריכת סיבוב שני, אבל המפלגות בישראל מעולם לא שקלו אותה ברצינות.

שתי השיטות נבדלות זו מזו לא רק בהיבטים הטכניים, שכן כל שיטה מאפשרת דינמיקה שונה של התמודדות וטקטיקות שונות מצד המועמדים. למשל: כשמדובר בשיטת שני הסיבובים, בפרק הזמן שבין ההצבעות מועמדים שנשרו מהמרוץ יכולים לקרוא לקהל תומכיהם להעביר את תמיכתם לאחד מהמועמדים

11 יש מנגנון שליש, שמכונה הצבעות החשה (exhaustive ballots): כל משתתף מצביע למועמד אחד. אם לא זכה אף מועמד ברוב הנדרש, המועמד שקיבל את מספר הקולות המועט ביותר מנופה ונערך סיבוב הצבעה נוסף. ההליך נמשך עד שמתקבל מנצח שזכה ברוב הנדרש. הצבעות החשה אינן מנגנון ריאלי כשמדובר בפריימריז שבהם משתתפים עשרות אלפי אנשים. ארגון של מספר סיבובי הצבעה בגוף בוחר רחב כל כך הוא יקר ומסורבל, ולא סביר לדרוש מהבוחרים לבוא פעם אחר פעם להצביע. לכן הצבעות החשה משמשות רק גופים בוחרים מצומצמים.

שנותרו. בהצבעת העדפה לעומת זה ההכרעה נעשית בפעולה אחת ובתנאים גבוהים יותר של חוסר ודאות.

כשמדובר בבחירה של רשימת מועמדים, קיימות שיטות הצבעה רבות נוסף על האפשרות של בחירה רובית (למשל במחוז שבו נציג אחד נבחר למקום מוגדר מראש לרשימה לכנסת). קיימות אפשרויות שונות של בחירת כמה מועמדים למספר מקומות: ראשית, גם במקרה זה אפשר לחולל תחרות רובית אם מספר הקולות לבוחר שווה למספר המקומות הנבחרים. כך למשל הצבעה ל-15 מועמדים ל-15 מקומות ריאליים ברשימה הארצית צפיה לחולל התמודדות עם דינמיקה רובית של הכול או לא כלום ("מיוריזציה"). שימוש בשיטות של קול מוגבל (מספר קולות נמוך ממספר מקומות ריאליים) או שיטות נקודות שמעניקות ניקוד שונה לכל מיקום (כמו שהיה נהוג במפד"ל ובבית היהודי) עשויה לשכך במעט את לחצים אלו.

כשמדובר בבחירה של רשימת מועמדים, יש לשקול גם היבטים של ייצוגיות. בישראל יש כמה מנגנונים שבאמצעותם מובטח ייצוג של קבוצות מוגדרות כגון נשים, צעירים, לא-יהודים ואף אזורים גאוגרפיים (או צורות התיישבות): שריון של מספר מקומות מינימלי לפי מיקומים שנקבעים מראש (למשל שתי נשים לפחות בכל חמישיית מועמדים); קביעת מחוזות שלהם בוחרים ומועמדים מוגדרים (כגון מחוז ירושלים או מחוז קיבוצים או מחוז ערבי, כמו שהיה נהוג בעבר במפלגת העבודה); או קביעה של מקומות מוגדרים שלהם כלל הבוחרים בוחרים מועמדים מובחנים (למשל עולה חדש למקום ה-15).

רצוי שפריימריז פתוחים לבחירה של רשימת מועמדים יימנעו משיטה בעלת דינמיקה רובית ויכללו מנגנוני הבטחת ייצוג במתכונת דומה לנעשה כיום בפריימריז הסגורים.

## 5. כללי המימון וההתנהלות של הקמפיין

כדי להבטיח התמודדות הוגנת ואיכותית (ככל האפשר) יש לתת את הדעת גם לכללי המימון ולכללים הנוגעים לניהול הקמפיין. גם כיום יש בישראל אסדרה פרטנית של כללי המימון של בחירות פנים מפלגתיות (הופנונג, 2006): תקרת

הוצאות שנגזרת ממספר בעלי זכות ההצבעה; הגבלה על סכום התרומה המתקבל מאדם יחיד ומגבלות נוספות על תרומות; שקיפות וכללי ניהול חשבונות וכן הלאה. כללים אלה חשובים עוד יותר במתכונת של פריימריז פתוחים או פתוחים-למחצה, שכן המועמדים צריכים לפנות ולהגיע למספר גדול בהרבה של בוחרים פוטנציאליים.

נוסף על כללי המימון, יש לחתור לכך שמרוץ כוללני לראשות המפלגה או גוש המפלגות יציב מתווה שימלא את המרוץ בתוכן. מבחינה זו הניסיון של פריימריז לתפקיד ראשי מפלגות בישראל עגום מאוד: נדיר שנערכים עימותי בחירות בין המועמדים, ובהיעדר האפשרות לבחון את עמדותיהם ולעמוד על כישורי הרטוריקה וההנהגה שלהם המרוץ נעשה חלול – לא יותר ממאבק כוחני בין מועמדים על קולות וניוד של מצביעים לקלפיות. מבחינה זו יש ללמוד ממפלגות בעולם, שבמסגרת פריימריז לתפקידי הנהגה מחייבות את המועמדים להשתתף בעימות פומבי (בדרך כלל יותר מאחד), שבו הם מציגים את חזונם ועונים לשאלות של קהל המצביעים הפוטנציאלי. עוד ראוי להסדיר את השימוש בסקרי דעת קהל ואולי אף להחתיים את המועמדים על מעין קוד אתי שבו יתחייבו למרוץ הוגן ונקי.

## **ניהול, אסדרה ופיקוח - האם לערב את המדינה?**

היבט מכריע שראוי לדיון נפרד נוגע לשאלה האם כדאי ורצוי להפקיד את הניהול והאסדרה של הפריימריז וכן את הפיקוח עליהם בידי המדינה. כאמור למעלה, המודל האמריקאי – שלפיו המדינה או ליתר דיוק 50 המדינות הן אלה שמנהלות ומממנות את הפריימריז ומפקחות עליהם – הוא מודל חריג, לבטח בדמוקרטיות פרלמנטריות. ביתר המקרים, לרבות בשיטות הכוללניות יותר שהוזכרו למעלה, המפלגות עצמן הן שמנהלות את הפריימריז, מפקחות על ההליך ונושאות בעלויותיו.

השאלה אם "להזמין" את המדינה ולהפקיד בידיה את ניהול הפריימריז צריכה להיבחן היטב, מתוך בחינת ההשלכות הפוליטיות, המעשיות והחוקתיות של



מהלך כזה. בצד אחד אפשר למנות יתרונות לא מבוטלים: ראשית, למדינה ולמוסדותיה – בהשוואה למפלגות – יש יכולת ארגונית מוכחת בניהולן של בחירות בקנה מידה המוני. כשמשווים את ניהול הבחירות הכלליות (על ידי המדינה) עם הבחירות הפנימיות במפלגות, אפשר להיווכח שאף שמדובר במספר מצביעים גדול בהרבה, מספר הכשלים והליקויים קטן יותר. לרשות המדינה גם עומדים משאבים רבים יותר.

שנית, למדינה יש גופי פיקוח ובקרה אפקטיביים וניטרליים יותר שיוכלו להבטיח את טוהר הבחירות. אפשר לשער שבפריימריז בניהול המדינה לא נראה תופעות כגון היעלמות (או שריפה) של קלפיות, אי-הלימה בין מספר המצביעים בפועל למספר הקולות שנרשמו, זיופים שיטתיים וכיוצא בזה – כולן תופעות שהתרחשו בפריימריז שניהלו המפלגות עצמן.

שלישית, אם תנהל המדינה בשביל המפלגות את הפריימריז, אפשר לצפות לכללי משחק יציבים יותר. אחת הרעות החולות של הליכי בחירות פנים-מפלגתיים היא המניפולציות של כללי המשחק כפועל יוצא של אינטרסים ומניעים לא ענייניים. היבטים של ההליכים האלה – החל במועד הקיום שלהם (דחייה, הקדמה), דרך פריסת תחנות ההצבעה (כמות ומיקום), שעות ההצבעה, הרוב הנדרש לניצחון וכלה בתנאי המועמדות – משתנים לעיתים קרובות משיקולים לא ענייניים וכתוצאה מלחצים של בעלי עניין בתהליך (Cross et al., 2016).

רביעית, אם תופקד המדינה על ניהול הפריימריז, יהיה אפשר להקטין ואף למנוע את האפקט השלילי של חברים או תומכים לא-כנים ושל אזרחים שנוטלים חלק בהליך בחירות פנימי של יותר ממפלגה אחת. כך למשל תוכל המדינה לקבוע שהפריימריז לקביעת רשימת המועמדים לכנסת ייערכו ביום אחד מרוכז לכל מפלגה שמעוניינת בכך. אזרח שייגש להצביע יאלץ אפוא להחליט בפריימריז של איזו מפלגה הוא רוצה להשתתף ויהיה מנוע ממעורבות בפריימריז של מפלגות אחרות.<sup>12</sup> לחלופין, כשמדובר בפריימריז לבחירת המנהיג (שאינם נערכים בהכרח

12 הנוהג הפסול של השתתפות בהליכים פנימיים של יותר ממפלגה אחת מנוגד להוראות בחוק המפלגות (1992) והוא עבירה פלילית. עם זאת התופעה של מתפקדים כפולים מוכרת,

באותה תקופת זמן, טרם הבחירות לכנסת), תוכל המדינה לדרוש רישום מוקדם כתנאי להשתתפות בפריימריז, שבמסגרתו יצהיר המבקש על תמיכתו במפלגה ובערכיה. דרישה זו עשויה להרתיע "מסתננים" של מפלגות יריבות: אפקט ההרתעה חזק יותר כשהמדינה – ולא המפלגה – היא המפקחת על הרישום.

לסיכום, אם תיטול המדינה לידיה את ניהול הפריימריז, יבטיח הדבר במידה גבוהה של ודאות הליך איכותי ונקי, וכך ישתקם האמון הציבורי בהליכי הבחירות הפנים־מפלגתיים החשובים הללו. ואולם העובדה שבדמוקרטיות פרלמנטריות מודל זה של מעורבות המדינה בהליכים פנים מפלגתיים אינו קיים, צריכה להסב את תשומת ליבנו גם לחסרונותיו ולמחיריו.

נקודה ראשונה שיש לקחת בחשבון היא שכניסת המדינה לתוככי ההליכים הפנימיים של מפלגות יכולה להיתפס כפגיעה גסה באופיין כגופים וולונטריים. מספרות המחקר אומנם עולה שבעקבות מתן המימון הציבורי למפלגות הרחיבה המדינה גם את הרגולציה של פעילותן (Van Biezen, 2008; Karvonen, 2007), ועדיין ממיפוי התחומים שבהם היא מתערבת עולה שרק לעיתים נדירות מדובר בחייה הפנימיים של המפלגה. דפוס זה אינו מקרי: רבים רואים בהתערבות המדינה בהתנהלות הפנימית של מפלגות פגיעה בחופש ההתאגדות, שכן כגופים פרטיים אוטונומיים המפלגות זכאיות לקבוע בעצמן את אופן התנהלותן. בישראל החליטה הכנסת בשנת 2005 להעביר את סמכות הפיקוח על היבטים הפיננסיים של הבחירות הפנימיות לידי מבקר המדינה. עד אז היו אלו המפלגות עצמן שפיקחו על תחום זה. בכך מפקחת המדינה על היבטים כגון הוצאות של מועמדים, גיוס תרומות וכיוצא בזה; ואולם שאר היבטים הכרוכים בפריימריז נמצאים מחוץ לתחום אסדרתה של המדינה.

---

והאכיפה עליה רפה עד אפסית. כיום אין מערכת מידע ריכוזית שמצליבה כברירת מחדל את רשימות המהפקדים של מפלגות. במחקרנו על חברי מפלגות בישראל המלצנו לעגן בחקיקה את הסמכות של רשם המפלגות להצליב בין רשימות חברי המפלגות לצורך איתור מתפקדים כפולים ושליילת זכות הבחירה שלהם בפריימריז. סברנו שצריך לקבוע כי הרשם יקבל מהמפלגות, בכל תקופה מוגדרת, את המידע הנדרש לצורך ההשוואה, ושהדבר ייעשה באופן שלא יפגע בפרטיות החברים בה ולא יביא לידי חשיפת מידע על חברותו של אדם במפלגה. ראו קניג ואח', 2014: 122.

זאת ועוד, יש שטוענים כי לרגולציה עודפת יש מחירים שמעמידים בספק את יתרונותיה. גם כשהכוונה טובה, יש עדויות שאסדרה עמוקה יותר של מפלגות דרך חוקים, כללים ותקנות אינה הופכת אותן לשקופות יותר ואינה מגבירה את האמון הציבורי בהן. אדרבא, לעיתים עודף של אסדרה פוגם באמון הציבורי ובתפיסה החיובית של מפלגות ועלול ליצור ניכור כלפיהן בקרב קהל תומכיהן (Rashkova and Van Biezen, 2014).

ולבסוף, במציאות הישראלית שבה פועלות זו לצד זו מפלגות בעלות הליכים דמוקרטיים פנימיים לצד מפלגות נעדרות דמוקרטיה פנימית, מעורבות המדינה יוצרת מגרש משחקים עקום. מצד אחד העובדה שהיא תספק שירותים ותכסה עלויות של הליכים פנימיים במפלגות מסוימות יכולה להיתפס כאפליה של המפלגות שבהן אין הליכים דמוקרטיים פנימיים; ומן הצד האחר המפלגות הפתוחות יותר יכולות לטעון שמדובר בהחמרת המצב הקיים, שבו הן נתונות לפיקוח מחמיר והדוק הרבה יותר בהשוואה למפלגות המנהיג הלא-דמוקרטיות.

ניהול הפריימריז בידי המדינה יוצר קשיים גם מנקודת מבטו של האזרח. אזרחים עלולים לחשוש להשתתף במסגרת שהמדינה מפקחת עליה פיקוח הדוק שמא יזוהו פוליטי (בייחוד כשמדובר במפלגות אופוזיציה). במקום שיש לחצים אנטי-דמוקרטיים נגד חופש הביטוי וההתאגדות, מעורבות המדינה עשויה להפוך מסיוע לדמוקרטיה לפגיעה אנושה בה. במילים אחרות, גם מעורבות המדינה צריך שתהא מוסדרת ומוגנת מפני שימוש לרעה.

## 4. סיכום: הזדמנויות, סיכונים ומודלים אפשריים

חיבור זה נועד להציג לפני מקבלי ההחלטות את ההזדמנויות ואת הסיכונים שבאימוץ פריימריז פתוחים. הוא פתח באבחנה שאין בנמצא שיטה מושלמת שתאפשר להשיג את כל היעדים הרצויים: השתתפות רחבה, תחרותיות, ייצוגיות, היענותיות והוגנות. הוא הראה שהפריימריז המפלגתיים במתכונתם כיום טובלים מחולשות ניכרות ועמד על הסיבות לכך. לאחר הצגה מפורטת של השאלות שיש לבחון כשדנים באימוץ של פריימריז פתוחים, נדון כעת

ביתרונות ובחסרונות של שיטה זו. כבר מראשית הדברים יש לסייג: בדמוקרטיות פרלמנטריות פריימריז פתוחים הם תופעה חדשה ולא שכחה, ועל כן הניסיון

ההשוואתי העומד לרשותנו עד כה בבואנו להצביע על ההזדמנויות ששיטה זו מספקת ועל הסיכונים האפשריים הכרוכים בה – מועט בלבד (לאוסף מחקרים ראשון בנושא ראו Cordero and Coller, 2018). לוח 4 מרכז את היתרונות ואת הסיכונים העיקריים הצפויים מאימוץ השיטה של פריימריז פתוחים.

**לוח 4**  
**יתרונות וסיכונים של פריימריז פתוחים**

חסרונות וסיכונים	יתרונות
פוטנציאל להשפעת יתר של תומכי מפלגות מתחרות	הגברת המעורבות האזרחית בהליכים פוליטיים
סכנה שבמקרה של אדישות ציבורית והשתתפות דלה תגבר השפעתם של קבלני קולות וקבוצות כוח מאורגנות בשל חסם ההשתתפות הנמוך	נטרול השפעת היתר של קבלני קולות וקבוצות כוח מאורגנות הודות לחסם ההשתתפות הנמוך שיוצר הזדמנות להשתתפות רחבת היקף
פגיעה בתדמיתה של המפלגה ובסיכוייה בבחירות במקרה של כישלון התחרות הפנימית והיעדר התלהבות	שיפור תדמיתה של המפלגה ופוטנציאל להתלהבות ולסחף, שיכולים לתרום לקמפיין הבחירות
פגיעה במידת השפעתם של חברי המפלגה ופעיליה לטובת אזרחים מחויבים פחות	פתיחת השורות לקהלים חדשים
חיזוק היתרון המובנה – בשל קהל המשתתפים הרחב – שממנו נהנים מועמדים בעלי ממון או בעלי מוכרות ציבורית בשיטות בחירה כוללניות	

היתרון המובהק ביותר של פריימריז פתוחים טמון בדלת שהם פותחים להשתתפות רחבה יותר של אזרחים בהליכים פוליטיים (Scarrow, 2015). מחקרים רבים, שהשתמשו במדדים מגוונים, זיהו בעשורים האחרונים התרחקות של האזרחים מערוצי השתתפות פוליטית. ירידה בשיעורי ההצבעה בבחירות, צניחה בשיעור של חברי מפלגות, אדישות גוברת כלפי המערכת הפוליטית והמוסדות הדמוקרטיים – כל אלה הם עדות למגמה זו. לפיכך אימוץ הליך כוללני עם חסמי השתתפות נמוכים (כמו פריימריז פתוחים) עשוי לשנות את המגמה ולחזק את ההשתתפות.

פריימריז גם עשויים להיתפס ייצוגיים יותר על פי ההיגיון שככל שקהל המשתתפים גדול ורחב יותר, כך הוא ישקף באופן הולם יותר את המצביעים הפוטנציאליים של המפלגה. מחקרים אחדים אומנם המחישו שהנחה זו, לפחות בכל הנוגע לפריימריז סגורים, אינה מדויקת תמיד – שכן חברי מפלגות נוטים להיות מבוגרים יותר, מבוססים יותר ושיעור הגברים בהם גדול יותר מקהל המצביעים עצמו; אבל ייתכן שהנמכת חסמי השתתפות, כמו שקורה בפריימריז הפתוחים, תצמצם את ההטיות האלה. יש סיבה טובה להניח שעלות נמוכה יותר תמריץ מגזרים חברתיים כגון צעירים, נשים ובעלי הכנסות נמוכות להשתתף.<sup>13</sup>

ואולם לצד היתרונות אין להתעלם גם מהסיכונים ומהאתגרים הכרוכים בפתיחת ההליך להשתתפות רחבה מתוך הנמכת חסמי ההשתתפות. ראשית, פתיחת ההליך עלולה להביא לידי צניחה נוספת במספר חברי המפלגה. כל עוד ההשתתפות בהליכי בחירה פנימיים מותנית בחברות במפלגה, קיים תמריץ לאזרחים להתפקד למפלגות. ברגע שתנאי זה מוסר, התמריץ נעלם. זאת ועוד, חברי המפלגה הקיימים ישאלו את עצמם מה תועלת צומחת מחברותם כשהזכויות המשמעותיות שהם אווזים בהן (הבחירה של מנהיגים ומועמדים) ניתנות לכל המעוניין בכך. אובדן של חברי מפלגה רבים עלול להכניס את המפלגות המקיימות דמוקרטיה פנימית למצוקה כלכלית, שכן דמי החברות הם מקור הכנסה חשוב עבורן. בכנסת ה-19 היו דמי החברות כ-22% מכלל ההכנסות

13 עלות אינה מתייחסת רק לסכום הכסף הנדרש להשתתף, אלא גם להיבטים כמו סוג הזיקה הנדרשת אל המפלגה ואופן ההצבעה (בקלפיות או באופן מקוון).

של הליכוד, וכ-14% מכלל ההכנסות של מפלגת העבודה. לשם השוואה, במפלגות שבהן אין בחירות פנימיות מספר החברים קטן מאוד, ושיעורם של דמי החברות מכלל ההכנסות זניח. כך למשל בכנסת ה-19 היו דמי החברות ביש עתיד ובישראל ביתנו פחות מאחוז מכלל הכנסותיהן (מבקר המדינה, 2016).

שנית, בהיותם שיטה בעלת חסמים נמוכים מאוד, פריימריז פתוחים חשופים לחדירתם של "סוסים טרויאנים": הסתננות של תומכי מפלגות יריבות אל הליך הבחירה. אלה עלולים להשתתף רק כדי לנסות להזיק למפלגה – למשל באמצעות תמיכה גורפת במועמד קיצוני או חלש שיפגע בסיכוייה של המפלגה בבחירות הכלליות.<sup>14</sup> כאמור למעלה, את החשש מפני השפעתם המזיקה של תומכי מפלגות אחרות אפשר לנטרל באמצעות הצבתם של תנאי מועמדות קשיחים יותר. ברגע ששדה המועמדים יוגבל רק לכאלה שתומכים בערכי המפלגה ומזוהים עימה, התמריץ של תומכי מפלגות יריבות להשתתף בהליך יקטן.

שלישית, פריימריז פתוחים מקילים על קבלני קולות לנייד קהל גדול יחסית אל הקלפיות, דבר שעלול להעמיד אותם כמוקדי כוח ובעמדות השפעה מול המועמדים. תופעה כזאת עלולה לחבל בהליך, לעוות את רצון הבוחרים "החופשיים" ואף להדיח מועמדים לסגור דילים עם אותם עסקנים. פריימריז פתוחים מאפשרים את הפרקטיקה הזאת ביתר קלות, שכן הם מציבים חסמי השתתפות נמוכים במיוחד – אין צורך לפקוד מראש ואין תקופת אכשרה. במידה רבה המפתח להתגברות על חששות אלה נעוץ ביכולתה של המפלגה לייצר מרוץ שיביא לידי השתתפות רחבה. ככל שהמרוץ ימשוך אליו מצביעים רבים יותר, כך ההשפעה המזיקה של הצבעות מאורגנות וקבלני קולות תקטן.

14 הניסיון של הלייבור בבריטניה, שהוזכר לעיל, שימש בעיני רבים תמרון אזהרה לסכנה הגדולה בפריימריז פתוחים, שכן הם הביאו כאמור לניצחוננו (פעמיים בחוץ שנה) של ג'רמי קורבין, שעמדותיו הרדיקליות לא נחשבות כאלה שמייצגות את חתר הבוחרים של המפלגה. הנחת העבודה הייתה שבחירתו של קורבין "חיסלה" את סיכוייה של המפלגה לנצח בבחירות ואף הייתה עלולה להביא לידי קרע משמעותי במפלגה ולפיצולה (Osborne, 2016). עם זאת, אף שהלייבור הפסידו בבחירות הכלליות של 2017, הפסד זה נחשב "מוצלח", שכן שיעור התמיכה במפלגה התחזק במידה ניכרת.

ובכל זאת, כדי להקשות על קבלני קולות ולהקטין את התמריץ שלהם לפעול אפשר כמובן להגביה את חסמי ההשתתפות. כך למשל אפשר לדרוש רישום כתומך המפלגה כשבועיים לפני יום הפריימריז; או להעמיד דמי השתתפות גבוהים ולא סמליים. ואולם חשוב להבין: כל הקשחה כזאת של תנאי ההשתתפות פוגעת במידה מסוימת ברעיון של הליך פתוח שמאפשר לאזרח להחליט, אך בספונטניות ביום הפריימריז עצמו, להשתתף. יש כאן טרייד־אוף מובהק בין הרצון לגבש הליך מזמין, פתוח ובעל פוטנציאל לייצר התלהבות וסחף של הרגע האחרון, ובין השאיפה להביא לידי בחירות חופשיות ונקיות מדילים ומקומבינות.

אפשרות אחרת להקטין את הפוטנציאל המזיק של קבלני קולות היא לאמץ שיטה שנותנת משקל שווה לקבוצות מצביעים מובחנות. כך למשל בשקלול התוצאות אפשר לתת לקולות הבוחרים "הרגילים" משקל שווה לקולותיהם של מתפקדי המפלגה או משקל שווה לקולותיהם של צירי הוועידה. כך נוצר סוג של איזון ובקרה בין הבוחרים "הרגילים" ובין השכבות המסורות יותר של המפלגה. מפלגות אחדות משתמשות במנגנון הזה. אבל, שוב, חשוב להבין: גם ליישום של שיטה כזאת יש מחיר. ראשית, יש כאן חריגה מהעיקרון של "כל קול שווה". שנית, שיטה זו יוצרת מעין מעמדות בתוך המפלגה ומשמרת פריווילגיות לחלק מחבריה, דבר שמנוגד לרעיון הפתוח העומד בבסיסה של שיטת הפריימריז הפתוחים. עם זאת יש שיטענו כי מתן תמריצים סלקטיביים למחויבים ולפעילים יותר מוצדק וחיוני, בייחוד כשמדובר בארגון וולונטרי.

ולבסוף, הניסיון (המועט, יש להודות) של פריימריז פתוחים ממחיש כי יש בהם פוטנציאל לשמש מנוף מוצלח לקראת קמפיין הבחירות. העניין הציבורי והסיקור התקשורתי במרוץ כוללני מסוג זה – כל עוד ישמרו אליו מועמדים ראויים ויהיה תחרותי ובעל תוכן – עשויים להעניק תנופה חשובה למפלגה או לגוש המפלגות. מרוץ שיוציא המוני אזרחים להשתתף בהליך בחירות מפלגתי ייצור תחושה אמיתית של התלהבות והשפעה, ואף ישפר את תדמיתם של המפלגה והמנהיג הנבחר: לא עוד קומבינות, רשימות חיסולים וקבלני קולות, אלא תחרות כוללנית, חופשית ופתוחה לכול.

לוח 5 מדגים את מספר המשתתפים בכמה מרוצים שנערכו לאחרונה במתכונת של פריימריז פתוחים ופתוחים-למחצה וכן את מספר המשתתפים שהצביעו למפלגה בבחירות הכלליות שנערכו לאחר הפריימריז. כמו שניתן לראות, בכל הנוגע להיקפי ההשתתפות מדובר במיליוני אזרחים (צרפת ואיטליה), מאות אלפים (בריטניה) ועשרות אלפים (פורטוגל וקנדה). בצרפת ובאיטליה גם אפשר להצביע על שיעור ניווד מוצלח מאוד, כשנתח נכבד מאוד מהמצביעים של המפלגה גם השתתפו בפריימריז. בלוח מוצגות גם תוצאות הבחירות למפלגות שאימצו מתכונת פריימריז כלשהי.

**לוח 5**

**השתתפות והצלחה במרוצים של פריימריז פתוחים או פתוחים-למחצה**

תוצאה	מספר המצביעים בבחירות הכלליות העוקבות	מספר המשתתפים בפריימריז	
ניצחון בבחירות הכלליות של 2006	19 מיליון	4.3 מיליון	גוש השמאל (איטליה) 2005
ניצחון בבחירות הכלליות של 2013	10 מיליון	3.2 מיליון	גוש השמאל (איטליה) 2012
הפסד בבחירות הכלליות של 2008	12.1 מיליון	3.5 מיליון	המפלגה הדמוקרטית (איטליה) 2007





תוצאה	מספר המצביעים בבחירות הכלליות העוקבות	מספר המשתתפים בפריימריז	
ניצחון בבחירות 2012	10.3 מיליון	2.9 מיליון	גוש השמאל (צרפת) 2011
המועמד נכשל להעפיל לסיבוב השני בבחירות 2017	2.3 מיליון	2.0 מיליון	גוש השמאל (צרפת) 2017
המועמד נכשל להעפיל לסיבוב השני בבחירות 2017	7.2 מיליון	4.4 מיליון	הרפובליקנים (צרפת) 2016
ניצחון בבחירות הכלליות של 2015	1.7 מיליון	175,000	סוציאליסטים (פורטוגל) 2014
ניצחון בבחירות הכלליות של 2015	6.9 מיליון	105,000	ליברלים (קנדה) 2013
-	12.8 מיליון	420,000	לייבור (בריטניה) 2015
הפסד שנחשב להצלחה בבחירות הכלליות של 2017	12.8 מיליון	505,000	לייבור (בריטניה) 2016

מובן שאין ערובה לכך שפריימריז פתוחים "יספקו את הסחורה" למפלגה ששתמשת בהם. ניסיוןן של שתי המפלגות הגדולות בצרפת לקראת הבחירות לנשיאות של 2017 ממחיש זאת היטב. שתי מפלגות אלה ערכו פריימריז פתוחים עם מיליוני משתתפים, ואולם שני המועמדים הנבחרים (פרנסואה פיון בימין ובנואה אמון בשמאל) לא הצליחו אך להעפיל לסיבוב השני בבחירות. לכאורה מדובר בכישלון חרוץ של השיטה, אולם יש המייחסים זאת לנסיבות הייחודיות שליוו את הבחירות ההן. מועמד השמאל היה נכשל בכל מקרה, בלי קשר לשיטת הבחירה, בשל אי־הפופולריות של השמאל בציבור בעקבות חמש שנות שלטונו של הנשיא הולנד. למועמד הימין דווקא היה סיכוי טוב לנצח, אלא שבישורת האחרונה של הקמפיין הוא הסתבך בפרשיית שחיתות שפגעה בו קשות (De Luca, 2018).

יתרון נוסף של פריימריז פתוחים קשור ליכולתם לספק פתרון למצב שבו כמה מפלגות מעוניינות לרוץ יחד בבחירות (כרשימה משותפת או כגוש מפלגות), אבל מנהיגיהן חלוקים בשאלה מי יעמוד בראש המחנה. כל אחד ואחת רואה בעצמו מנהיג ראוי, ושיקולי אגו מסוג כזה עלולים לחבל במאמץ לאחד כוחות. לעיתים מועמד למנהיגות יכול לבוא גם ללא פלטפורמה מפלגתית משלו. כך קרה למשל באיטליה בשנת 2005, כשגוש השמאל בחר לראשונה את המועמד שלו לראשות הממשלה בפריימריז פתוחים שבהם ניצח רומנו פרודי, מנהיג פופולרי שבזמנו היה ללא מפלגה מאחוריו, אבל הצליח לגבש סביב הנהגתו את המפלגות הרבות שהשתייכו למרכז־שמאל ולהוביל אותן לניצחון בבחירות. בנסיבות פוליטיות כאלה פריימריז פתוחים מספקים הזדמנות לפתוח את הליך קביעת המנהיג להכרעת הקהל רחב – שמקביל לקהל המצביעים הפוטנציאלי של הגוש. הם גם מעניקים למנהיג – שעשרות או מאות אלפי אזרחים בחרו בו – לגיטימציה רחבה.

לסיכום, פריימריז פתוחים יכולים להיות סיפור הצלחה, אבל מפלגה ששוקלת לאמץ הליך כזה חייבת להיכנס אליו בעיניים פקוחות מתוך הכרה בסיכונים ובאתגרים של השיטה. חשוב לומר: אין מתכון מנצח של שיטה מושלמת לבחירת מנהיג מפלגה או רשימת מועמדים לפרלמנט. המגוון גדול, ופריימריז פתוחים הם רק שיטה מסוג אחד. כיום, כשמפלגות רבות בעולם הדמוקרטי סובלות ממשבר

ומחפשות דרכים יצירתיות להמציא את עצמן מחדש ולשקם את האמון הציבורי בהן, אין מנוס מניסוי וטעייה. שימוש בפריימריז פתוחים יכול להיות ניסוי כזה.

אם מפלגה מעוניינת לערוך פריימריז פתוחים, רצוי שראשית תתנסה בהם רק לצורך בחירת המנהיג. הסיכונים והנזקים הפוטנציאליים בהליך הבחירה של מנהיג נמוכים בהשוואה לבחירה של רשימת המועמדים לכנסת. יש להביא בחשבון גם את גודל המפלגה: מפלגות קטנות חשופות לסיכונים של השתלטות עוינת על הליך ההצבעה יותר ממפלגות גדולות, ולכן צריכות לנקוט זהירות יתרה בבואן לקבוע את כללי המשחק של פריימריז פתוחים. המפתח להצלחתם של פריימריז פתוחים הוא סדר הגודל של המשתתפים. השתתפות המונית תנטרל את ההשפעה של הצבעות מאורגנות. על כן קריטי שהמפלגה (או הרשימה המשותפת) תחשוב כיצד להפוך את ההתמודדות לאטרקטיבית ובעלת עניין ציבורי.

באופן ספציפי לשיטת הבחירה של רשימה לכנסת (בשונה מבחירת יושב ראש) – אימוץ פריימריז פתוחים ללא איזונים ובלמים לא ייתנו מענה ובתנאים מסוימים אף עלולים להחריף את הכשלים המזוהים עם הפריימריז במתכונתם הנוכחית. שיטה מוצלחת לבחירת רשימת המועמדים לכנסת תשלב בין כמה שכבות במפלגה: לצד בחירה של רוב המועמדים בפריימריז (סגורים או פתוחים או כל שילוב ביניהם), יש לאפשר ליושב ראש לשריין כמה מועמדים מטעמו ולתת גם למוסדות המפלגה הנבחרים לבחור מועמדים. במילים אחרות, בכל הנוגע לבחירה של רשימות המועמדים דווקא המורכב הוא העדיף. שיטה מורכבת ומבוזרת תיצור מצרף של לחצים ותמריצים צולבים, שייצרו מבנה שכולל איזונים ובלמים.

בנספחים הבאים אנו מציעים כמה מודלים שיכולים לשמש מפלגות כבסיס לדיון בבואן לשקול כיצד להנדס את השיטה לבחירת המנהיג ואת השיטה לבחירת מועמדיהן.

# **נספחים:**

**מודלים לבחירה  
של מנהיגים  
ורשימות  
מועמדים לכנסת**

## נספח 1. הצעה לפרוייקט פתוחים לבחירת יושב ראש/ מועמד של רשימה משותפת לראשות הממשלה

### הזכות להשתתף

מודל פתוח-למחצה	מודל פתוח
✓ כל אזרח/ית ישראלי/ת מעל גיל 17	✓ כל אזרח/ית ישראלי/ת מעל גיל 17
✓ רישום מראש כתומך/ת המפלגה/ הרשימה, לכל המאוחר 30 יום לפני מועד הפרוייקט	
✓ דמי השתתפות בסך 25 ש"ח	✓ דמי השתתפות בסך 10 ש"ח
✓ חתימה במעמד ההצבעה על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה/ הרשימה	✓ חתימה במעמד ההצבעה על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה/ הרשימה
✓ פטור מתשלום דמי ההשתתפות לחברי המפלגה	✓ פטור מתשלום דמי ההשתתפות לחברי המפלגה

### תנאי המועמדות

- הצגת מספר מינימלי של חתימות תמיכה של אזרחים. במקרה של בחירת יושב ראש למפלגה אפשר לשקול לדרוש גם מספר חתימות מינימלי מקרב מתפקדי המפלגה.
- תשלום דמי התמודדות בסכום שיקבעו מוסדות המפלגה/הרשימה.
- חתימה על הצהרה בדבר הזדהות המועמד/ת עם ערכי המפלגה/הרשימה והתחייבות על ניהול קמפיין במסגרת הכללים שייקבעו.
- התחייבות של המועמד/ת להשתתף בעימותים פומביים של המועמדים, אם ייקבעו.

**אופן ההצבעה**

- פתיחת תחנות הצבעה בהיקף ובפריסה שיקבעו מוסדות המפלגה/הרשימה.
- הצבעה מקוונת שתבטיח את פרטיות ההליך ותיתן מענה לסיכונים הקשורים באבטחה. תשלום דמי ההתמודדות וחתימה אלקטרונית על ההצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה יהיו חלק בלתי נפרד מהליך הבחירה המקוון.

**מנצח/ת**

- מועמד/ת שקיבל/ה לפחות 50% מהקולות הכשרים.
- אם לא זכה אף מועמד בתמיכה הזאת, יתקיים סיבוב שני בין שני המועמדים המובילים שבוע או שבועיים לאחר הסיבוב הראשון.

## נספח 2. הצעה לפריימריז פתוחים לבחירה של רשימת המועמדים לכנסת

### הזכות להשתתף

מודל פתוח-למחצה	מודל פתוח
✓ כל אזרח/ית ישראלי/ת מעל גיל 17	✓ כל אזרח/ית ישראלי/ת מעל גיל 17
✓ רישום מראש כתומך/ת המפלגה/ הרשימה, לכל המאוחר 30 יום לפני מועד הפריימריז	
✓ דמי השתתפות בסך 25 ש"ח	✓ דמי השתתפות בסך 10 ש"ח
✓ חתימה במעמד ההצבעה על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה/ הרשימה	✓ חתימה במעמד ההצבעה על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה/ הרשימה
✓ פטור מתשלום דמי ההשתתפות לחברי המפלגה	✓ פטור מתשלום דמי ההשתתפות לחברי המפלגה

**תנאי המועמדות**

מודל בחירה של פאנל מועמדים	מודל סינון ראשוני
✓ תשלום דמי התמודדות	✓ תשלום דמי התמודדות
✓ חתימה על הצהרה בדבר הזדהות המועמד/ת עם ערכי המפלגה	✓ חתימה על הצהרה בדבר הזדהות המועמד/ת עם ערכי המפלגה
✓ ברירה מתוך כלל המועמדים של פאנל סופי שיועמד לבחירת המשתתפים בפריימריז. את הפאנל יבחר מוסד מפלגתי (מרכז או ועידה).	✓ בחינה של טופסי המועמדים בוועדה המפלגתית (או בוועד ההיגוי של נציגי הרשימה המשותפת)
	✓ אישור או פסילה של הוועדה את המועמדויות

**אופן הצבעה**

- פתיחת תחנות הצבעה בהיקף ובפריסה שיקבעו מוסדות המפלגה/הרשימה.
- הצבעה מקוונת שתבטיח את פרטיות ההליך ותיתן מענה לסיכונים הקשורים באבטחה. תשלום דמי ההתמודדות וחתימה אלקטרונית על הצהרה בדבר הזדהות עם ערכי המפלגה יהיו חלק בלתי נפרד מהליך הבחירה המקוון.

**שיטת הצבעה**

- כל בוחר/ת י/תסמן כמה מועמדים בהתאם למספר שיקבעו מוסדות המפלגה.
- הרשימה הסופית תביא בחשבון גם מנגנונים של הבטחת ייצוג לקבוצות אוכלוסייה בהתאם לקביעה מראש של מוסדות המפלגה.



## נספח 3. בחירה של רשימת המועמדים לכנסת: מודלים מבוזרים

הרעיון העומד בבסיס שני המודלים המוצעים כאן הוא שביזור הרכבת הרשימה בין כמה גופים בוחרים יצמצם את החסרונות של בחירה על ידי גוף בוחר יחיד, יהיה אשר יהיה. מודל זה מתבסס על התפיסה שהדמוקרטיה היא בעיקרה משטר של איזונים ורסנים, כך שהעוצמה מפוזרת במכוון בין כמה שחקנים.

**במודל הראשון** (רהט, 2006), הביזור מושג בהליך רב-שלבי. לפי מודל זה התהליך מתחיל עם גוף מפלגתי מצומצם שישמש בתור ועדת סינון. גוף זה יבחן את המועמדויות, יוכל לפסול מועמדים שאינם מזוהים עם ערכי המפלגה ויגבש פאנל סופי. בשלב השני יתכנס מוסד מפלגתי (מרכז, ועידה) שיאשר או ידחה את מועמדותם של חברי כנסת מכהנים ויוכל גם לשנות במעט את הרכב הפאנל שגובש. ולבסוף – את הבחירה והדירוג הסופי של המועמדים יעשו חברי המפלגה (בפריימריז סגורים) או תומכיה (בפריימריז פתוחים או פתוחים-למחצה). לבסוף, אימוץ פתק הצבעה פתוח-למחצה שביום הבחירות לכנסת יאפשר לבוחרים להביע העדפה למועמד/ים הוא צעד משלים, כמו שיתואר להלן.

**במודל השני** הביזור מתבטא בשכבות שונות במארג המפלגתי המופקדות על הבחירה של חלק מרשימת המועמדים. לדוגמה:

**(1)** מנהיג המפלגה יוכל למנות מועמד או שני מועמדים בכל עשירייה או חמישייה (תלוי בגודל המפלגה). הפקדת סמכות כזאת בידי המנהיג נועדה לאפשר לו לשבץ, לפי שיקול דעתו, מועמדים אטרקטיביים או לאזן את הרשימה על ידי הצבת מועמד מסקטור חברתי שלא זכה לייצוג הולם.

**(2)** מוסדות המפלגה (מרכז, ועידה) יבחרו כמה מועמדים שמייצגים אזורים גיאוגרפיים ("מחוזות") או סקטורים (מיעוטים, קיבוצים/מושבים). המועמדים למקומות האלה יהיו חייבים להיות חברי מפלגה לפחות חמש שנים. כך יובטח שהרשימה תכלול לא רק חברי כנסת מכהנים או דמויות חדשות בעלות מוכרות

ציבורית גבוהה, אלא גם פעילי שטח מסורים שמשרתים את המפלגה לאורך זמן – כאלה שחברי מוסדות המפלגה מכירים.

**(3)** את שאר הרשימה יבחרו תומכי המפלגה (בפריימריז פתוחים) בהתאם לתנאי ההשתתפות שפורטו למעלה. אפשר גם לשלב בין פריימריז סגורים לפתוחים:

- לקבוע מראש שאחדים מהמועמדים ייקבעו בפריימריז פתוחים והשאר – בפריימריז סגורים.

- לשקלל את הקולות של המשתתפים באופן כזה שייתן לחברי המפלגה משקל גדול יותר (למשל – 50% לחברי מפלגה ו-50% למשתתפים שאינם חברי מפלגה).

ולבסוף, אימוץ פתק הצבעה פתוח-למחצה, שביום הבחירות לנכסת יאפשר לבוחרים להביע העדפה למועמד/ים, הוא צעד משלים, כמו שיתואר להלן.

## נספח 4. פתק הצבעה פתוח-למחצה

הנושא הנידון בסעיף זה אינו שייך לחיבור הנוכחי, העוסק בפריימריז – הליך פנים-מפלגתי; ואולם בכל פעם שמתקיים דיון ציבורי על הדרכים שבאמצעותן אפשר להרכיב רשימות מועמדים לכנסת, עולה גם החלופה של "פתק פתוח" על כינויו (ראו להלן). לכן אף שכאן מדובר בשינוי בשיטת הבחירות – ולא בשינוי של שיטת בחירות פנים-מפלגתית – אתייחס אליו בקצרה.

שיטת הבחירות לכנסת ידועה כשיטה יחסית וארצית, אבל קיים בה עוד מאפיין מובהק שאינו זוכה לתשומת לב רבה: זו שיטה רשימתית נטולת כל ממד אישי. ביום הבחירות המצביע מטיל אל הקלפי פתק הצבעה "סגור" במובן זה שאין מופיעים עליו שמות המועמדים מטעם הרשימה, קל וחומר שלמצביעים אין כל אפשרות להביע העדפה למועמד זה או אחר. כל רשימה קובעת מראש (מי בפריימריז, מי על ידי המנהיג, מי בשיטה אחרת) את סדר המועמדים, וסדר זה קשיח ואינו ניתן לשינוי. אם זכתה רשימה ב־14 מנדטים, אזי 14 המועמדים הראשונים ברשימה שהוגשה מראש לוועדת הבחירות המרכזית – הם הנבחרים מטעמה לכנסת.

מאפיין זה של שיטת הבחירות אינו ייחודי לישראל, אבל במדינות רבות שנוקטות שיטות יחסיות שמבוססות על רשימות מועמדים עומדת למצביעים האפשרות להביע את העדפותיהם למועמד זה או אחר. שיטה זו מכונה לעיתים "פריימריז ביום הבחירות" או "השיטה הדנית", אבל המונח המדויק בספרות המחקר הוא "שיטת בחירות רשימתית פתוחה-למחצה" (או פתק הצבעה פתוח-למחצה).<sup>15</sup>

15 הכינוי "פריימריז ביום הבחירות" הוא אוקסימורון, שכן פריימריז מעצם שמשם הם בחירות מקדימות – הליך שנערך לפני הבחירות הכלליות. הכינוי "השיטה הדנית" נעשה רווח יותר לאחרונה משום פתקי הצבעה בבחירות לפרלמנט בדנמרק מאפשרים לבוחר להביע את העדפותיו באשר למועמד מסוים מתוך רשימת המועמדים של המפלגה שהוא חומר בה.

אנו ממליצים על שיטה רשימתית פתוחה-למחצה, שבה יוכל האזרח לבחור אם לאשרר את רשימת המועמדים כמו שדורגה מראש או להביע את העדפותיו לגבי מועמד אחד עד שלושה מועמדים. המועמד שיזכה במסכת הקולות הקבועה מראש, ייקבע כנבחר מטעם המפלגה ללא קשר למיקומו ברשימה.<sup>16</sup>

לשיטה זו שני יתרונות מובהקים. ראשית, בניגוד להליך של פריימריז שבו יכולים לקחת חלק משתתפים שאינם תומכי המפלגה ומצביעה ("חברים לא כנים" כמו שפנונו במחקר קודם. ראו קניג ואח' 2014), כאן נוצרת זהות מוחלטת בין שני קהלי הבוחרים. במילים אחרות, רק האזרחים שהצביעו לרשימה מסוימת יכולים להשפיע על הדירוג הסופי של מועמדיה. התופעות של "סוסים טרויאנים" למיניהם אינה אפשרית כאן. שנית, שיטה כזאת מעניקה לבוחרים יכולת ממשית לתמוך במועמדים ספציפיים ולהשפיע על מיקומם ותורמת לחיזוק ההיענותיות של הנבחר לבוחרים (נבון, 2017). חשוב להבהיר כי שיטה זו אינה מייתרת את ההליך המקדמי של דירוג המועמדים שיתבצע בכל רשימה בכל מקרה, אבל היא מוסיפה עליו עוד נדבך ובאופן כזה תורמת לביזור הכוח הפוליטי ולהענקת לגיטימציה להרכב האישי של הרשימה.

מחקרים מראים כי גם אם השימוש של האזרחים באפשרות זו של ציון העדפה למועמד/ים לא יוצר על פי רוב שינויים דרמטיים בהרכבה של רשימת המועמדים בבחירות נתונות, לקראת הבחירות שלאחר מכן המפלגה לוקחת בחשבון את מספר הקולות האישיים למועמד כשהיא מעצבת את רשימת מועמדיה. יש שיטענו כי חסרונה של השיטה שהיא מעודדת מועמדים מאותה מפלגה או רשימה להתחרות אלו מול אלו עד יום הבחירות עצמו. אבל יש לזכור כי בשיטה זו, בייחוד בהיותה פתוחה-למחצה, גורלו של מועמד תלוי במספר הקולות שהמפלגה מקבלת, ועל כן גם קולות של עמיתו-יריבו למפלגה מסייעים לו להיבחר. על כן, אף שאולי ירצה להבליט עצמו, לא כדאי לו לפגוע ביריבו. זאת ועוד, גיוס תמיכה מטעם מועמד מחייב אותו לשכנע להצביע למפלגה שברשימתה הוא מופיע, כך שאין לו תמריץ לפגוע בשמה הטוב של מפלגתו.

16 המלצות ברוח דומה הופיעו גם במחקרים קודמים. ראו רהט ואח' (2013: 115); פלסנר ורהט (2015: 12).

שיטות כאלה, שמאפשרות לבוחר להשפיע על סדר הרשימה, נבדלות זו מזו במספר הסימונים האפשריים ובמתן האפשרות לבוחר לקבל את דירוג המועמדים כמו שנקבע מראש ברשימה (שיטה פתוחה-למחצה) או לאלצו לסמן מועמד אחד לפחות (שיטה פתוחה). כך למשל בבלגיה ובצ'כיה נהוגות שיטות פתוחות-למחצה: בבלגיה הבוחר יכול להצביע למפלגה ובכך לאשר את סדר המועמדים שנקבע, או שהוא רשאי לסמן עד שלושה מועמדים נפרדים מתוך אותה הרשימה. בצ'כיה הבוחר יכול להצביע למפלגה באשרו את סדר המועמדים שנקבע, או לסמן עד ארבעה מועמדים מועדפים מתוך אותה הרשימה. בפינלנד נהוגה שיטה פתוחה: המצביע חייב לבחור במועמד יחיד מתוך רשימת המועמדים של המפלגה המועדפת עליו, וסדר ההיבחרות של המועמדים לפרלמנט מוכתב ממספר הקולות האישיים שקיבל כל אחד ואחד (אטמור, 2010).

כשבוחנים את האפשרות לאמץ שיטות מסוג אלו בישראל, יש להביא בחשבון כמה נקודות. ראשית, בניגוד לפריימריז פתוחים, שיטות רב-שלביות או שיטות מבוזרות לבחירת מועמדים (ראו נספחים 1-3), כאן כבר נדרשים תיקוני חקיקה. שינוי של פתק ההצבעה יהיה כרוך בתיקון חוק הבחירות לכנסת וידרוש מוועדת הבחירות המרכזית היערכות ניכרת, הן מבחינת הדפסת פתקי ההצבעה והן מבחינת הליך ספירת הקולות. שנית, במערכת הפוליטית פועלות כמה מפלגות שבהן את סדר הרשימה קובעים המנהיג או ועדת מינויים מצומצמת. ספק אם מפלגות אלה יקבלו בשמחה אימוץ שיטות שעלולות לערער על העדפותיו של המנהיג או מועצת הרבנים שדירגו את הרשימה. בהקשר הזה יש לתת את הדעת אם מבחינה חוקתית יהיה נכון לאפשר לכל מפלגה לקבוע בעצמה אם לפתוח את פתקי ההצבעה להשפעת הבוחרים.

# רשימת המקורות

- אבינרי, שלמה, 2003. "לבטל את הפריימריז", העין השביעית 42: 13.
- אהרונסון, שלמה, 2006. "שורש הרעה – הפריימריז", אופקים חדשים.
- אטמור, ניר, 2010. שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, מחקר מדיניות 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בגין, זאב בנימין, 1996. "פריימריס – המחיר לדמוקרטיה", בתוך: גדעון דורון (עורך), המהפכה האלקטורלית: פריימריס ובחירות ישירות של ראש הממשלה, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 207-213.
- הופנונג, מנחם, 2006. "השמנת והחתולה, בקרה ואיטלולא: מימון ובקרת התמודדויות פנים-מפלגתיות בשיטת בחירות יחסית", בתוך: גדעון רהט (עורך), בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, עמ' 106-123.
- חזן, ראובן, 1998. "מהרסייך ומחריבייך ממך יצאו: השלכות הפריימריס על המפלגות", בתוך: דני קורן (עורך), קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה, תל אביב: הקיבוץ המאוחד, עמ' 78-90.
- מבקר המדינה, 2016. דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה.
- נבון, עמנואל, 2017. "חיזוק הדמוקרטיה בישראל: בלי שינוי השיטה", השילוח 5: 41-66.
- נבות, דורון, 2012. שחיתות פוליטית בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- נסים, משה, 1996. "שיטת הפריימריס: מן הפח אל הפחת", האומה 125: 28-33.

פלסנר, יוחנן, וגדעון רהט, 2015. **תכנית לתיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, 2012. "שיטת הפריימריז בישראל אחרי עשרים שנה: מאזן ביניים", **המרחב הציבורי** 7: 131-154.

קניג, עופר, גדעון רהט, מיכאל פיליפוב, ואור טוטנאור, 2014. **פחות תמורת יותר: חברי מפלגות בישראל**, מחקר מדיניות 102, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, 2006. "כיצד ראוי לבחור את מועמדי המפלגות לכנסת? הצעה לשיטה תלת-שלבית", בתוך: גדעון רהט (עורך), **בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי**, תל אביב: המכון לחקר החברה והכלכלה, עמ' 138-149.

רהט, גדעון, שלומית ברנע, חן פרידברג, ועופר קניג (עורכים), 2013. **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רולניק, גיא, 2014. "האם לפיד צודק – וחמישה אנשים שולטים במדינה?!", **דה-מרקר**, 5.12.2014.

Alexandre-Collier, Agnès, 2016. "The 'Open Garden of Politics': The Impact of Open Primaries for Candidate Selection in the British Conservative Party," *The British Journal of Politics and International Relations* 18 (3): 706-723.

Cordero, Guillermo, and Xavier Collier (eds.), 2018. *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?* London: Palgrave Macmillan.

Cross, William P., Ofer Kenig, Gideon Rahat, and Scott Pruygers, 2016. *The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective*, Montreal: McGill University Press.

Dalton, Russel J., and Martin P. Wattenberg (eds.), 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

De Luca, Marino, 2018. "The End of the French Primary? Measuring Primary Election Impact on Electoral Performance in the 2017 French Presidential Election," *French Politics* 16 (1): 1-18.

De Luca, Marino, and Fulvio Venturino, 2015. "Democratising Candidate Selection in Italy and France," in: Giulia Sandri, Antonella Seddone, and Fulvio Venturino (eds.), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham: Ashgate.

Fisher, Lucy, 2015. "Labour's Hard-Left Infiltrators," *The Times*, 7.8.2015.

Garland, Jessica, 2016. "A Wider Range of Friends: Multi-Speed Organising during the 2015 Labour Leadership Contest," *The Political Quarterly* 87 (1): 23-30.

Gauja, Anika, 2012. "The 'Push' for Primaries: What Drives Party Organisational Reform in Australia and the United Kingdom?," *Australian Journal of Political Science* 47 (4): 641-658.

Hazan, Reuven. Y., and Gideon Rahat, 2010. *Democracies within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

Indridason, Indridi H., and Gunnar Helgi Kristinsson, 2015. "Primary Consequences: The Effects of Candidate Selection through Party Primaries in Iceland," *Party Politics* 21 (4): 565-576.

Karvonen, Lauri, 2007. "Legislation of Political Parties: A Global Comparison," *Party Politics* 13 (4): 437-455.

Kenig, Ofer, 2009. "Democratization of Party Leadership Selection: Do Wider Selectorates Produce More Competitive Contests?," *Electoral Studies* 28 (2): 240-247.



Kenig, Ofer, William P. Cross, Gideon Rahat, and Scott Pruyzers, 2015. "Party Primaries: Towards a Definition and Typology," *Representation* 51 (2): 147-160.

Kenig, Ofer, and Scott Pruyzers, 2018. "The Challenges of Inclusive Intra-Party Selection Methods," in: Guillermo Cordero and Xavier Coller (eds.), *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Receipts?* London: Palgrave Macmillan, pp. 25-48.

Kittilson, Miki Caul, and Susan E. Scarrow, 2003. "Political Parties and the Rhetoric and Realities of Democratization," in: Bruce E. Cain, Russell J. Dalton, and Susan E. Scarrow (eds.), *Democracy Transformed? Expanding Political Opportunities in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp. 59-80.

Mair, Peter, 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London: Verso Books.

McSweeney, Dean, 2010. "Primary Elections for Britain," *The Political Quarterly* 81 (4): 537-544.

Osborne, Samuel, 2016. "Majority of Labour Supporters Think Party is Unlikely to Win Next Election under Jeremy Corbyn," *The Independent*, 26.9.2016.

Pilet, Jean-Benoit, and William Cross (eds.), 2014. *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A Comparative Study*, London: Routledge.

Punnett, R. M., 1992. *Selecting the Party Leader: Britain in Comparative Perspective*, London: Harvester-Wheatsheaf.

Quinn, Thomas, 2016. "The British Labour Party's Leadership Election of 2015," *The British Journal of Politics and International Relations* 18 (4): 759-778.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2001. "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework," *Party Politics* 7 (3): 297-322.

Rahat, Gideon, and Reuven Y. Hazan, 2007. "Participation in Party Primaries: Increase in Quantity, Decrease in Quality," in Thomas Zittel and Dieter Fuchs (eds.), *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* London: Routledge, pp. 57-72.

Rashkova, Ekaterina R., and Ingrid van Biezen, 2014. "The Legal Regulation of Political Parties: Contesting or Promoting Legitimacy?," *International Political Science Review* 35 (3): 265-274.

Sandri, Giulia, and Antonella Seddone, 2015. *The Primary Game: Primary Elections and the Italian Democratic Party*, Rome: Edizioni Epoke.

Scarrow, Susan E., 2015. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press.

Van Biezen, Ingrid, 2008. "State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties," *European Review* 16 (3): 337-353.

Venturino, Fulvio, 2015. "Promoting Internal Democracy: An Analysis of the Statute of the Partito Democratico," in: Giulia Sandri and Antonella Seddone (eds.), *The Primary Game: Primary Elections and the Italian Democratic Party*, Rome: Edizioni Epoke, pp. 35-50.

Ware, Alan, 2015. "The American Experience of Primary Elections in Comparative Perspective," in: Giulia Sandri, Antonella Seddone, and Fulvio Venturino (eds.), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham: Ashgate, pp. 41-57.

Whiteley, Paul F., 2011. "Is the Party Over? The Decline of Party Activism and Membership across the Democratic World," *Party Politics* 17 (1): 21-44.

**ד"ר עופר קניג** הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ומרצה בכיר במכללה האקדמית אשקלון. ד"ר קניג הוא מומחה לפוליטיקה השוואתית, ובפרט: בחירות, מועמדים ומונהיגי מפלגות, שינויים בשיטות בחירה וחוקה במבט השוואתי עולמי, פוליטיקה ישראלית, מפלגות (אידאולוגיה ומבנה) ושיטות ממשל.

ההצעה לסדר רואה אור במסגרת התוכנית לרפורמות פוליטיות שבמרכז לממשל וכלכלה במכון הישראלי לדמוקרטיה.

ראש התוכנית: פרופ' גדעון רהט

מונהלת המרכז: דפנה אבירם ניצן

סגן נשיא אחראי: פרופ' ידידיה שטרן



[www.idi.org.il](http://www.idi.org.il)



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

מסת"ב:

978-965-519-233-9