

שיקום המפלגות בישראל: למה ואיך?

טיוטה

גדעון רהט, עופר קניג ואסף שפירא

* טיוטת פרק מתוך ספר שעתיד להתפרסם בקרוב: גדעון רהט, עופר קניג ואסף שפירא (עורכים), **שיקום המפלגות בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2021.

מצבן של המפלגות בישראל קשה ביותר. כמעט לפי כל אמת מידה (היקפי החברות במפלגות, הזדהות הציבור עם מפלגות ומידת האמון שלו בהן, זיקתן לקבוצות אינטרס, מעמדן בשלטון המקומי ועוד) הקשר שלהן עם החברה נחלש מאוד בעשורים האחרונים (Rahat and Kenig, 2018). חמור במיוחד הוא מצבן של המפלגות המצרפיות הדמוקרטיות – כך עולה מהשוואה של מצבן הנוכחי למצב בעבר וכן מהשוואה של תהליך ההיחלשות שלהן לתהליכים במפלגות במדינות אחרות (קניג וקנפלמן, 2013; קניג וטוטנאור, 2017). יש להדגיש: היחלשות המפלגות במדינות דמוקרטיות היא תופעה אוניברסלית, אך היא קיצונית בישראל בהשוואה לרוב רובן של הדמוקרטיות האחרות. גם העלייה של הפוליטיקה האישית, תופעה המכונה "הפרסונליזציה של הפוליטיקה", קיצונית במיוחד בישראל (רהט, 2019; Rahat and Kenig, 2018).

הבעיה היא שאי אפשר לקיים דמוקרטיה ייצוגית מודרנית בלא מפלגות. על כל מגרעותיהן ופגמיהן – לא נמצא להן תחליף ראוי. אומנם חלקן בתפקודים המסורתיים שמילאו, כמו ערוץ תקשורת פוליטית ומוקד הזדהות עבור האזרחים, הצטמצם מאוד – אך הן עדיין משמשות עוגן מוסדי במשטר דמוקרטי. הן מספקות מסגרת מתמשכת לצירוף של תפיסות עולם ואינטרסים ולקידום ולפעולה פוליטית מתואמת של פוליטיקאים ומושא לתמיכה של הבוחרים.

לפיכך אנו מחפשים דרך לשקם את המפלגות תוך כדי התאמתן לעידן הנוכחי, במיוחד לנוכח אתגרים טכנולוגיים (במיוחד המדיה החברתית), חברתיים (למשל האינדיווידואליזם) ופוליטיים (במיוחד תהליך הפרסונליזציה הפוליטית העמוק בישראל).

זמן רב שאנו, חברי התוכנית לרפורמות פוליטיות במכון הישראלי לדמוקרטיה, עוסקים בסוגיית שיקום המפלגות. אין זו משימה פשוטה, שכן אין גורמים רבים שיכולים לסייע לנו בכך. למשל, קשה לחלץ פתרונות מן הפוליטיקאים, כיוון שבעידן הפוליטיקה האישית רבים מהם אינם מגלים עניין רב במפלגות; אנשי המטה של המפלגות עסוקים בעיקר בכיבוי שריפות, כלומר במציאת

פתרונות לטווח הקצר, ויש המשרתים בעיקר את יושב ראש המפלגה. ואולם כדי לשקם את המפלגות בכיוון הנכון צריך חזון וראייה לטווח ארוך – שכן מבטים קצרים מתוך הביצה הפוליטית ואל תוכה ותגובה מיידית לצרכים מידיים לא יעזרו. אנשי המחקר האקדמי מנתחים את ההתפתחויות ותוהים אם מדובר במשבר של המפלגות (למשל Mair, 2013; Dalton and Wattenberg, 2000) או בהסתגלות למציאות חדשה (Mair, 1997; Dalton, Farrell, and McAllister, 2011), אך עד היום רובם נמנעו מלספק פתרונות. כיוון אחד משכנע שמוצע בספרות המחקר הוא חיזוק הרכיב הדיוני (דליברטיבי) במפלגות, אולם לא ברור אם מדובר באידיאל ראוי בלבד או בפתרון של ממש. בכל מקרה ברי שזהו רק רכיב יחיד של התרופה. זאת ועוד, אף שאנו תומכים באופן עקרוני בדמוקרטיה, לרבות בדמוקרטיה פנים-מפלגתית, אנו גם מוצאים כי אין קשר ברור בין רמת הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית (שפירא ורהט, 2015) לבין הצלחה בבחירות, ויש טענות שבהיבט זה אף יש יתרון מסוים למפלגות הלא דמוקרטיות.

גם חיפוש אחר סיפורי הצלחה ברחבי העולם אינו פותר את הבעיה. ברוב רובן של המדינות נחלש הקשר בין המפלגות לבין החברה, ובכמה מן המדינות שלא זוהתה בהן ירידה ברורה בקשר זה, הקשר היה חלש מלכתחילה (Rahat and Kenig, 2018). אשר למפלגות מסוימות – ניתן אולי לזהות במבט ראשון סיפורי הצלחה של מפלגות דמוקרטיות מתחדשות (הלייבור בבריטניה) ושל מפלגות חדשות (פודמוס בספרד ותנועת חמשת הכוכבים באיטליה), אולם הצלחתן קצרת מועד בלבד. לעומת זאת ניכרות הצלחות של מפלגות מנהיג שאינן דוגמה ומופת למפלגות דמוקרטיות – כלפי פנים בהתנהלותן המפלגתית, ולעיתים גם כלפי חוץ באידיאולוגיות שהן מקדמות. בעידן מפלגות המנהיג אפשר אולי להתגעגע לימים שבהם "חוק הברזל של האוליגרכיה" (Michels, 1915) – שלפיו בכל מפלגה, דמוקרטית ככל שתהא, תמיד תשלוט קבוצת אליטה מצומצמת – הוא שהדאיג את שוחרי הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית. לסיכום, מצב המפלגות בארץ ובעולם קשה, ומצבן של המפלגות הדמוקרטיות קשה עוד יותר.

יש להבהיר כי מטרתנו היא לבחון אם וכיצד אפשר לשקם מפלגות מהסוג שלהערכתנו תורם יותר לדמוקרטיה ברמת המדינה: ראשית, מפלגות שאינן מגזריות (סקטוריאליות) אלא מִצְרֵפִיּוֹת, כלומר שמנסות לפנות אל ציבורים רחבים ולייצג אותם ומציגות תפיסת עולם כוללת; שנית, מפלגות אשר יש להן חיים פנימיים דמוקרטיים ונוכחות בשטח, ולא מפלגות חלולות, שאינן אלא פלטפורמה למנהיג ולפוליטיקאים אחרים. לשם כך עלינו לזהות את הרכיבים שהופכים את הדמוקרטיה הפנימית מנטל לנכס. למרות העדפתנו זו, ענייננו אינו בפגיעה במפלגות מהסוג המגזרי או הלא דמוקרטי אלא בעידוד וחיזוק של הסוג המצרפי והדמוקרטי.

מוקד העניין שלנו הוא בתיקון התפקוד השוטף של המפלגות בין בחירות לבחירות ולא במסע הבחירות עצמו. עם זאת, גם אם ענייננו הישיר אינו הצלחה של מפלגה בבחירות, אנו חושבים שמפלגה שתפעל נכון בין בחירות לבחירות תצליח יותר גם בזירה האלקטורלית. אמת, יש דוגמאות למפלגות שקמו יש מאין והצליחו בבחירות בלא שהיו להן חיי מפלגה מעבר לנציגות בכנסת ובממשלה. אלא שרוב רובן – מהתנועה הדמוקרטית לשינוי (ד"ש) ב-1977, דרך הדרך השלישית ומפלגת המרכז בשנות ה-90 של המאה ה-20 ועד התנועה של ציפי לבני וכולנו של משה כחלון – חיו חיים קצרים. אכן, דוגמה למפלגה בעלת חיים פנימיים עשירים שכמעט נכחדה היא מפלגת העבודה. נראה שכמה מצרותיה נבעו מהחיים הפנימיים שלה, שהקשו על יכולת התמרון של הנהגתה, מהמאבקים הפנימיים, שדלדלו את משאביה, ומנוקי הפריימריז, שהפכו את התחרות הפנים-מפלגתית לראשית (ואת התחרות הבין-מפלגתית למשנית). עם זאת, אין להקל ראש בטענה שמפלגת העבודה שרדה במשך עשורים, בקואליציה וגם באופוזיציה, בזכות חיים אלו. זאת ועוד, הטעויות של מפלגת העבודה בתחום הארגון הפנימי יכולות לשמש לקח. יש גם לזכור כי הליקויים והקשיים שליוו את החיים הפנימיים במפלגת העבודה אינם הסיבה היחידה להיחלשותה – גורמים אידיאולוגיים, דמוגרפיים ואחרים מילאו תפקיד חשוב לא פחות.

בהקשר שך היחלשות מפלגת העבודה יש לציין כי כבר בשלבים מוקדמים מאוד חוקרים מן המכון הישראלי לדמוקרטיה הזהירו כי הפריימריז, שבעבר נראו נוצצים, חדשניים ודמוקרטיים, עלולים להתהפך לזירה בעייתית (אבנון, 1996; בר, 1996; רהט ושר-הדר, 1999א; רהט ושר-הדר, 1999ב). בשל כך, חוקרי המכון הציעו שהמפלגות יערבו בבחירת המועמדים גם מוסדות מפלגתיים וגופים בוחרים מצומצמים יותר (אבנון, 1996; בר, 1996; רהט, 2006). התגובות (למשל של גורמים במפלגות) להצעות מעין אלו נעו בעת ההיא בין ביטול, בוז ותמיהה: כיצד אנו, אנשי המכון הישראלי לדמוקרטיה, מציעים לפגום בדמוקרטיה הפורחת בתוך המפלגה? ואולם היום יש הסכמה כי הפריימריז כפי שאומצו במפלגות בישראל הזיקו להן.

כפי שיובהר להלן, איננו קוראים מתוך רומנטיקה או נוסטלגיה לשוב לתור הזהב של מפלגות ההמון באמצע המאה ה-20. אנו קוראים לשיקומו של גוף שהוא הכרחי לקיום דמוקרטיה ושתפקודו הראוי והתאמתו למאה ה-21 יתרמו לאיכותה של הדמוקרטיה. מפלגות יישארו חלק בלתי נפרד מהמשטר הדמוקרטי בכל מקרה (על כך להלן במאמר זה), והשאלה היא אם הן יהיו רק או בעיקר פלטפורמות לפוליטיקאים שאפתנים או גם מוסד שמקשר בין האזרח לשלטון – מוסד שהוא חלק מהמארג הדמוקרטי ותורם לו. כפי שקובעים מחברי נייר העבודה על עתיד המפלגות, גרלנד וברט (7: Garland and Brett, 2014):

מפלגות צריכות לספק מסגרת לדיון ולהגעה להסכמות על נושאים מגוונים; הן צריכות להיות קבוצות של אנשים שעובדים יחד לממש את חזונותיהם בדבר החברה הטובה; והן צריכות להיות אבני הבניין של הממשל ושל הבקרה על הממשל. בשיאן, מפלגות יכולות לגשר על המפריד בין הציבור לבין הפוליטיקה.

מאמר זה נכתב לנוכח הקשיים שפורטו לעיל. מטרתו היא להציג שורת המלצות לשיקום המפלגות, אך הוא מתחיל – כמתחייב – במתן תשובות לכמה שאלות מקדמיות. ראשית, האם בכלל צריך מפלגות? במה הן מועילות לדמוקרטיה? לשאלה זו מוצעות תשובות אחדות, ואפשר לסכמן במשפט מתחום חיים אחר לחלוטין – קשה איתן אבל אי אפשר בלעדיהן. שנית, מהו מצבן של המפלגות בישראל לעומת העבר ולעומת מפלגות בדמוקרטיה אחרות בעולם? כפי שנראה, תמונת המצב עגומה במיוחד – אומנם ירידת המפלגות ועליית הפוליטיקה האישית היא תופעה אוניברסלית, אולם עומקה והיקפה בישראל קיצוניים במיוחד. אולי אפשר לטעון כי במדינות רבות ירידות קלות או מתונות בקשר של המפלגות עם החברה אינן אלא מחיר סביר של הסתגלות המפלגות לשינויים הפוליטיים, התרבותיים והטכנולוגיים שחלו בעשורים האחרונים ושמדובר בירידה טבעית לעומת התקופה שבה המפלגות היו בשיאן, אולם כפי שנראה, ההיקף והעומק של התופעה בישראל אינם מאפשרים לטעון זאת. שלישית, האם קיימות או יכולות להתקיים מפלגות מצליחות שהן גם דמוקרטיות? לשיטתנו התשובה חיובית – אבל חשוב גם להדגיש שלתפיסתנו דמוקרטיה פנים-מפלגתית באה לידי ביטוי לא רק או בעיקר באימוץ שיטות כוללניות לבחירת מנהיג ומועמדים דוגמת פריימריז. לשיטתנו, הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית המתפקדת והמותאמת למציאות החיים הנוכחית היא רבת פנים: היא מעניקה לציבור אפשרות להשתתף במגוון פעילויות במפלגה (מעבר לפריימריז), כגון דיוני מדיניות, והיא דמוקרטית גם בממדים נוספים כמו ייצוגיות, היענות ושקיפות.

לאחר דיון בשאלות המקדימות מוצגות ההמלצות. חלק זה מבוסס על איסוף כל ההמלצות שהצגנו במהלך השנים בעניין מפלגות (ראו למשל איצקוביץ'-מלכה ושפירא, 2013; קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא, 2013; קניג, וקנפלמן, 2013) וחשיבה מחדש לגביהן. להמלצות אלו צירפנו המלצות חדשות שגיבשנו בשנים האחרונות במהלך עבודתנו אך עדיין לא פורסמו. פרק ההמלצות מחולק לשניים: תת הפרק הראשון עוסק בפעולות שיסייעו לשיקום המפלגות ברמת המדינה ודורשות חקיקה בתחומים של מימון מפלגות, תיקונים בשיטת הבחירות ופיצול הסיעות בכנסת; ותת הפרק האחר עוסק בפעולות שיקום ברמת המפלגה – בארגון הפנימי, בבחירת מועמדים, בגיוון אופי הקשרים של הציבור עם המפלגות, בתפקוד המפלגות בכנסת, בקשר של

המפלגות עם החברה ובפעילותן במרשתת. אנו מקווים כי מכל אלו יבררו המפלגות את ההמלצות המתאימות להן ויסגלו אותן לצורכיהן ולאופיין.

1. מהי מפלגה ומי בכלל צריך אותה?

פרק זה עוסק בשאלות מקדמיות שיש להשיב עליהן לפני שפונים להציג המלצות לשיקום המפלגות. ראשית ננסה להציג תשובה לשאלה: מהי מפלגה? לאחר מכן נדון בשאלת הצורך במפלגות ונציע לה שלוש תשובות המשלימות זו את זו. לאחר מכן נבחן אם מפלגות עם חיים פנימיים דמוקרטיים יכולות להצליח בפוליטיקה בעת הזאת.

1.1. מהי מפלגה?

לפי הגדרת סעיף 1 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, מפלגה היא "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". הגדרה זו, הגם שאיננה מקיפה, חורגת מההגדרות המינימליות של מפלגה שמופיעות בספרות המחקר בכך שהיא לא רק מאפיינת את המפלגה כקבוצת מועמדים המתחרה בבחירות אלא כוללת גם את מהותה – קידום מטרות מדיניות או חברתיות. באמצע שנות ה-90 נקבע שרק מפלגה יכולה להגיש רשימת מועמדים לבחירות לכנסת. לפיכך כמעט כל הסיעות בכנסת מייצגות מפלגות קיימות (רבות מהן יותר ממפלגה אחת). בישראל רשומות כיום אצל רשם המפלגות קרוב ל-150 מפלגות. מבחינה משפטית המפלגה בישראל היא ישות חוץ-פרלמנטרית שחלים עליה הכללים המופיעים בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, הקשורים בתקנון, דפוסי ארגון, חברות, כללי מימון של בחירות מקדימות ועוד. אגב, לא כל הכללים האלה נאכפים – למשל החובה של מפלגה לפעול לפי תקנונה.

ספרות מחקר ענפה מבחינה בין סוגים של מפלגות, למשל מבחינת האידיאולוגיה או המבנה הארגוני שלהן (לדוגמה Gunther and Diamond, 2003; Katz and Mair, 1995), אך רק בעת האחרונה לונה ואחרים הציעו לבחון ולמדוד את מידת המפלגתיות של הארגונים הקרויים מפלגות במדינות דמוקרטיות (Luna et al., forthcoming). הם הציעו שורת מאפיינים המתכנסים תחת שתי קטגוריות או שני סוגי תפקידים של המפלגות: (1) תיאום התנהגות של פוליטיקאים בבחירות ובין בחירות לבחירות; (2) צירוף אינטרסים הקיימים בחברה וייצוגם בפני המדינה.

אם נבחן את המפלגות בישראל לפי המאפיינים של מפלגות במדינות דמוקרטיות שחוקרים אלו מציעים נראה כי המפלגות בישראל אכן משמשות בדרך כלל כלי לתיאום התנהגות של פוליטיקאים בבחירות (התמודדות מלוכדת ומתואמת כנגד מפלגות אחרות) ובין בחירות לבחירות (המפלגה פועלת בפרלמנט ובממשלה כגוף אחד). עם זאת ישנן חריגות מכך – הן ברמת השלטון המקומי והן במקרים שפוליטיקאים עוברים בין מפלגות (מדובר במקרים לא מעטים אך עדיין נדירים – רוב הפוליטיקאים נשארים רוב הזמן באותה המסגרת הפוליטית). עם זאת המפלגות בישראל נחלשו מאוד, ביחס לעבר וביחס למפלגות במדינות אחרות, בקשרים בינן ובין החברה – כלומר כארגונים המצרפים אינטרסים יחד (קניג וטוטנאור, 2017; Rahat and Kenig, 2018). אך לא כל המפלגות נחלשו בקטגוריה זו במידה שווה. למשל, גרעין הבוחרים של מפלגות מסוימות יציב יותר מאשר של מפלגות אחרות וכך גם הקשר שלהן עם קבוצות חברתיות. דוגמה מובהקת היא ההצלחה היחסית של המפלגות החרדיות בהיבטים אלו, במיוחד לעומת מפלגות המרכז-שמאל.

אם כן, המפלגות בישראל, לפחות כמה מהן, הן לא רק פלטפורמות להרצת מועמדים בבחירות: רובן משמשות רוב הזמן ככלי מוצלח לתיאום פעולה משותפת ברמה הלאומית בזמן בחירות ובין בחירות לבחירות. לעומת זאת הקשר של המפלגות עם החברה נחלש, למעט המפלגות החרדיות. גם האמצעים החדשים לשמירה על קשר עם הציבור, במיוחד הרשתות החברתיות, משמשים בעיקר את הפוליטיקאים הבודדים ולא את המפלגות (זמיר ורהט, 2019).

1.2. מי צריך מפלגות? במה הן מועילות לדמוקרטיה?

לפני ששואלים כיצד לשקם את המפלגות יש לברר מדוע לשקם אותן. אולי אין מניעה שמפלגות יהיו רק פלטפורמה לפוליטיקאים בעלי חזון או שאיפות אישיות, אולי זמנן של המפלגות עבר ואילו שחקני סולו הם ההווה והעתיד של הפוליטיקה, ואולי הגיע הזמן להיפרד מהמפלגות שרק מפלגות בינינו, וכפי שקבע הטרובודור הישראלי מאיר אריאל (בשירו "קובלנה על מפלגות ישראל"): "עלו לי עד כאן"? לתמיהות אלו נציע שלוש תשובות המשלימות זו את זו.

1.2.1. אין דמוקרטיה בלי מפלגות

יש הבטוחים שהתשובה לשאלה אם ניתן לקיים דמוקרטיה בלא מפלגות ברורה. לפני קרוב ל-80 שנה קבע חוקר מדע המדינה האמריקני אלמר אריק שטסשניידר ש"המפלגות יצרו את הדמוקרטיה ולא ניתן לחשוב על דמוקרטיה מודרנית אלא במושגים מפלגתיים" (מצוטט אצל Bale, 2014: 72). שנה אחריו קבע חוקר מדע המדינה הבריטי טים בייל: "דמוקרטיה אינה

יכולה לתפקד בלא מפלגות. כל מי שחושב אחרת צריך רק להביט סביב בעולם ולמצוא דמוקרטיה אחת הפועלת בלי תחרות בין מפלגות. לא ניתן לעשות זאת" (שם). גם חוקרים אחרים מסכימים ש"אין בנמצא חלופה נראית לעין למפלגות" (Dalton, Farrell and McAllister, 2011: 231).

חלופה אפשרית אחת לדמוקרטיה המבוססת על מפלגות היא דמוקרטיה ישירה, דרך משאלי עם או אספות אזרחים. אלא שחלופה זו בהכרח מוגבלת. גם בעידן שניתן לכאורה ליישם אותה בזכות התפתחויות טכנולוגיות, מנגנוני הדמוקרטיה הישירה אינם יכולים להיות תחליף לדמוקרטיה ייצוגית אלא רק תוספת לה. אפילו במקרה של השימוש הנרחב ביותר בעולם במשאלי עם, בשווייץ, תפקידם הוא השלמה או תוספת לדמוקרטיה, שהיא בעיקרה ייצוגית מפלגתית. סיבה אחת לכך היא שאין שום אפשרות לערב את הציבור בכל החלטה והחלטה המתקבלת כיום בפרלמנטים ובמשלוחות. לרוב האזרחים אין זמן, משאבים ומוטיבציה ללמוד את אין-ספור הסוגיות, לגבש דעה מושכלת לגביהן ולהצביע עליהן. משאלי עם יכולים לשמש להכרעות נקודתיות, ולא כתחליף לפוליטיקה יום-יומית. כמו כן, דמוקרטיה ישירה, הרבה יותר מאשר דמוקרטיה ייצוגית, עלולה להידרדר לעריצות הרוב, היא חשופה למניפולציות של בעלי עניין, ואין בה איזונים ובלמים הקיימים בדמוקרטיה הייצוגית (בלאנדר ורהט, 2000; Topaloff, 2017). משאלי עם אינם יכולים לשמש לצירוף אינטרסים אלא לייצוגם הנפרד ולהפרדתם (המלאכותית) מההקשר הכולל. מנגנונים של דמוקרטיה דיונית פגיעים פחות ממשאלי עם, אך אף הם בוודאי אינם יכולים לשמש תחליף למוסדות דמוקרטיה ייצוגית אלא תוספת להם.

חלופה אפשרית אחרת היא דמוקרטיה ייצוגית המבוססת על נציגים בודדים, ללא מפלגות. חלופה זו יעילה ומועילה פחות. בשל כך כבר בדמוקרטיה הוותיקות ביותר, כגון בריטניה, פוליטיקאים בודדים התארגנו במסגרת מפלגתית באופן ספונטני, בלא כל חקיקה בעניין. גם בישראל מפלגות היו קיימות עוד הרבה לפני שמישהו חוקק חוקים בעניין. עד לשנת 1992 התמקדה החקיקה ברשימות שהתמודדו לכנסת ולא בארגון החוץ-פרלמנטרי. אולי באופן אירוני, בעת שהתרבתה החקיקה בארץ ובעולם אשר מסדירה את פעילותן של המפלגות (van Biezen and Kopecký, 2014) הן נחלשו, בעיקר בקשר שלהן עם החברה. למרות ההיחלשות, ההיגיון שהוביל ליצירת המפלגות נותר כשהיה: על מנת לייצג, לצרף ולקדם אינטרסים, תפיסות עולם ומדיניות, פוליטיקאים בדמוקרטיה חייבים לפעול במשותף. רק כך יהיה להם כוח לעשות כן. כאמור, חוק המפלגות מגדיר את המפלגה "חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים" (ההדגשה שלנו). החלופה, יצירת קבוצות אד הוק לקידום כל נושא ונושא, אינה יעילה (Kölln, 2015), משום שהיא מחייבת גיוס מחודש בכל

נושא ונושא, ולשם כך נדרשים זמן וגם הענקת תמורות נוספות בעבור תמיכת כל נציג, בשעה שהמפלגות מציעות מסגרות משותפות על בסיס הסכמות כלליות ומחויבות לתמיכה הדדית לאחר יצירת הסכמות בנושאים שנויים במחלוקת בתוכן. בקצרה, צירוף אינטרסים הוא תהליך חיוני בדמוקרטיה ייצוגית, והדמוקרטיה יוצאת נשכרת כאשר חלק חשוב ממנו מתבצע במפלגה, עוד לפני שייצוגם מגיע לפרלמנט.

חלופה אחרת היא המפלגות הפרסונליות או מפלגות המנהיג. ואולם אין זו חלופה של ממש, מכיוון שמבחינה פורמלית גם היא מוסד מפלגתי. עם זאת, יש הבדלים מהותיים בין מפלגות מנהיג לבין מפלגה כפי שאנו רואים אותה – גוף שאינו רק או בעיקר פלטפורמה חלולה להצעת מועמדים בבחירות כלליות. להלן נסביר זאת.

יש הטוענים כי התייחסות אחידה לכל קבוצת מועמדים שמתמודדים יחד בבחירות כמפלגה מוטעית, שכן, כפי שזיהו חוקרים, ישנם הבדלים גדולים בתפקודים של קבוצות אלו. כפי שהוזכר לעיל, הם טוענים כי יש להעריך כל מפלגה לפי שתי תכונות עיקריות: "תיאום אופקי בין פוליטיקאים שאפתנים בזמן מסע הבחירות ובעת כהונה, וצירוף אנכי של אינטרסים משותפים ותיווך וניתוב של תביעות קולקטיביות" (Luna et al., forthcoming: 1). מפלגה שתתפקד היטב בשני ממדים אלו תתרום למשטר הדמוקרטי, במיוחד משום שהיא תהיה כלי יעיל ויציב ותאפשר ייצוג של ערכים, רצונות ואינטרסים של הציבור. אם כך, השאלה אינה אם ישנן מפלגות, אלא מי משפיע עליהן וכיצד הן פועלות: האם הן רק פלטפורמה של פוליטיקאי או פוליטיקאים מסוימים או שהן גם ארגון מלוכד המושפע (מעבר לבחירות) מדעות תומכיו?

בהקשר זה מפלגות מנהיג אכן משמשות חלופה. בניגוד לשתי החלופות הקודמות, שאיננו סבורים שיכולות להתקיים בדמוקרטיה מודרנית (כתחליף של ממש למפלגה), מפלגות מנהיג אכן קמות ואף מצליחות. ואולם אין הן תחליפים ראויים למפלגות מצרפיות דמוקרטיות – לא מבחינת יכולתן לשרוד לאורך זמן ולא מבחינת השפעתן על הדמוקרטיה ברמת המדינה.

כמובן, ההסתמכות של מפלגות על מנהיגים הגיונית עד לרמה מסוימת. מנהיגים (במיוחד מוכשרים) חשובים לשם קביעת מדיניות ויישום. מנהיגים, כמו מפלגות, יכולים גם לבטא אידיאולוגיה ולהוות קיצור דרך או סמן לבוחרים לגבי כיוון המדיניות. עם זאת, הסתמכות יתרה על מנהיגים, כפי שקיימת כיום במפלגות מנהיג, בעייתית בהיבטים רבים. בפרט, הסתמכות מוגזמת על מנהיג עלולה לפגוע פגיעה קשה בסיכויי המפלגה לשרוד לאורך זמן: השימוש במוטג המפלגתי כקיצור דרך לפנייה אל הבוחרים נמצא בעבר הגיוני ויעיל יותר לאורך זמן מהשימוש

במנהיגים לצורך כך; מנהיגי מפלגות באו והלכו, אך המפלגה – כארגון המייצג רעיונות וערכים – נשארה. בעת הזאת, בעיצומם של תהליכי היחלשות של המפלגות ופרסונליזציה של הפוליטיקה, כלל לא ברור אם המפלגות ישרדו אחרי שהמנהיג הדומיננטי שלהן יעזוב. האם יש עתיד וישראל ביתנו יתקיימו בלי יאיר לפיד ואביגדור ליברמן? בכלל לא בטוח.

יש לשאול – האם היעלמותן של מפלגות מנהיג תפגע ברעיונות ובערכים שהן מייצגות? האם יש ערך מוסף, מבחינה דמוקרטית, למפלגות הפועלות לאורך זמן? התשובה הקצרה היא שאי-יציבות מסוימת בהצבעה אינה בעייתית ואולי אף רצויה, אם היא נובעת משיקולים ענייניים, כמו שינוי מושכל בעמדות הבוחר, ביצועי מועמדים בעבר והבטחות ריאליזציה לעתיד. אולם אי-יציבות רבה משמעה תחלופה גבוהה של פוליטיקאים. היא מזיקה משום שהפוליטיקאים החדשים אינם זוכים לזמן הנחוץ כדי להתמקצע בתפקידם ומשום שהיא פוגעת באחריותיות – כשהמפלגות והפוליטיקאים מתחלפים בכל מערכת בחירות הבוחרים אינם יכולים להעניש ולתגמל אותם על ביצועי העבר, וכך גם נשלל התמריץ העיקרי של פוליטיקאים לפעול בצורה מיטבית ומתוך חשיבה לטווח ארוך, שהוא האפשרות להיבחר מחדש. ההבטחות, ולא הביצועים, הן חזות הכול – וכידוע, קל להבטיח אך קשה לקיים.

התופעה של מפלגות המנהיג בעייתית במיוחד אם היא מובילה להחלפת סוג הסמכות המרכזי בפוליטיקה מסמכות שהיא בעיקרה לגאלית-רציונלית, שבה המנהיג, כריזמטי ככל שיהיה, שואב את סמכותו מבחירתו בידי המפלגה, לסמכות שהיא בעיקרה אישית כריזמטית, שבה המנהיג הוא המפלגה. סוג סמכות כזה אינו יכול להיות בסיס איתן לאורך זמן במשטר דמוקרטי, שכן הדמוקרטיה מבוססת על שלטון החוק והמוסדות – על כך שהאזרחים ישימו את מבטחם, בראש ובראשונה, בשלטון החוק ובמוסדות השלטון, הנותרים במקומם גם כאשר המנהיגים מתחלפים.

תפיסתנו לגבי הצורך בשיקום המפלגות אינה נובעת מאידיאליזציה שלהן אלא מהבנה שראשית, פוליטיקה דמוקרטית בכל מקרה היא משחק קבוצתי שעניינו הרכבת קואליציות (בין פרטים ופגלים בתוך מפלגות ובין מפלגות), ושנית, מפלגה היא יציר של פעולות ויחסי גומלין בין אנשים. מפלגות מורכבות מאנשים ונשים, ואינן אלא יצור אבסטרקטי שקיומו מותנה בהסכמתם ובפעולותיהם. לפיכך מה שנדרש כדי לתחזק מפלגה מצליחה שתקדם את מטרות כל חלקיה הוא איזון נכון של יחסי הגומלין בין המנהיג ליתר המשתתפים בה – מצביעים, נציגים, פעילים, חברים ותומכים. לטובת המפלגה והמשטר הדמוקרטי כולו יש צורך בשילוב נכון בין האישי למפלגתי – ממש כמו קבוצת כדורגל שיש בה כוכבים מתבלטים אך בלא שיתוף פעולה מוצלח עם כלל חברי

הקבוצה מטרותיה לא יושגו, וגם הליגה כולה תהיה טובה פחות ואטרקטיבית פחות לציבור הרחב.

1.2.2. אין תחליף (מוסדי) למפלגות

עם היחלשותן של המפלגות כמה מתפקידיהן נתפסו בידי שחקנים אחרים. בדיון לעיל עלתה האפשרות שמנהיגים יחידים יחליפו מפלגות. ראינו כי האפשרות קיימת (תוך כדי דחיקת המפלגות למעמד של פלטפורמות אלקטורליות) אך אינה רצויה מבחינה דמוקרטית ואף לא מבחינת המפלגות. בסעיף זה נבחן אם שחקנים אחרים, שמבצעים תפקידים שבעבר היו מבוצעים גם ולעיתים בעיקר בידי מפלגות, יכולים להחליפן. התפקידים של המפלגות שיידונו כאן הם תיווך בין חברה לבין מדינה, ייצוג וצירוף אינטרסים, גיוס פוליטיקאים וקביעת מדיניות.

ראשית, קבוצות אינטרס. בכמה מן הדמוקרטיות גדל במחצית השנייה של המאה ה-20 התפקיד שמילאו קבוצות אינטרס שעניינן בשוק העבודה (איגודים ומעסיקים) בקבלת החלטות, אך גם בהן הן עסקו בעיקר בהשפעה ממוקדת על שוק העבודה (נאו-קורפרטיזם). תנועות חברתיות וקבוצות שמקדמות נושאים מסוימים, מה שמכונה גם קבוצות אינטרס מקדמות (איכות סביבה או טוהר מידות למשל), אף הן יכולות לייצג אינטרסים ואפילו להשפיע על מדיניות, אך גם הן ממוקדות בנושאים ספציפיים ואינן עוסקות בצירוף אינטרסים וקביעת מדיניות. בכל הקשור לגיוס פוליטי, מדובר במאגר אקלקטי של פעילים שרק בעקבות מעבר לפוליטיקה מפלגתית יתחייבו לפעול במסגרות מצרפיות. שיתוף פעולה בין קבוצות אינטרס לבין מפלגות אפשרי ורצוי בהיבטים של פיתוח וקידום מדיניות בתחומים ממוקדים, אך רק למפלגה יש יכולת לייצג ולצרף קשת של אינטרסים, ורק למפלגה, מעצם הגדרתה, יכולה להיות נגישות ישירה ורצופה למוקדי קבלת ההחלטות.

שנית, הרשות השופטת והבירוקרטיה (המינהל הציבורי או שירות המדינה). לעיתים הן משמשות את האזרחים כאפיקים לתקשורת מול השלטון, לייצוג ואולי אף לקביעת מדיניות דרך פסיקה והחלטות מינהליות. עם זאת, בתי משפט מעצם טיבם פועלים בנושאים ממוקדים וממילא אינם עוסקים בצירוף אינטרסים. גם יכולתם לקבוע מדיניות מוגבלת מבחינת הנושאים ותחומה לגבולות החוק הנקבע על ידי בתי המחוקקים. זאת ועוד, מה שנתפס כפעילות-יתר של בתי המשפט בייצוג האינטרס הציבורי מסכן את מעמדם של בתי המשפט בחברה ואת שלטון החוק ומחייב אותם לריסון. גופי המינהל הציבורי אולי יכולים לספק תשובות לסוגיות ספציפיות ושגרתיות, אך כמו בתי משפט גם הם מוגבלים מבחינת התחום שהם יכולים לעסוק בו, וממילא

תפקידם הראשי בדמוקרטיה לא אמור להיות קביעת מדיניות כללית אלא יישום מדיניות. כמו כן, גם אם רצוי שגופים אלו יהיו ייצוגיים במידה סבירה בכל הנוגע לנשים ולמיעוטים, הרי נוסף לייצוגיות הם אמורים לממש גם עיקרון שונה, שממלא לכל היותר תפקיד משני במפלגות – המריטוקרטיה.

עוד מוסדות שנהוג להזכיר בהקשר זה הם ערוצי התקשורת. אכן, תקשורת ההמונים הלא מפלגתית במגוון אמצעים וכליה השתלטה מזמן על פונקציית התקשורת (אף שהפוליטיקאים והמפלגות חזרו באופן חלקי באמצעות המדיה החדשה, במיוחד דרך הרשתות החברתיות). לפעמים ערוצי התקשורת אכן מגשימים היבטים חשובים של פונקציית הייצוג, אבל בסופו של דבר התקשורת אינה מצרפת אינטרסים ולא קובעת מדיניות.

לסיכום, קבוצות אינטרס, תנועות חברתיות, בתי המשפט, הבירוקרטיה וכלי התקשורת יכולים למלא – ואף ממלאים – כמה מהתפקידים שמפלגות מילאו ולעיתים עדיין ממלאות, אך אין הם יכולים להחליף את הפוליטיקאים הנבחרים במשטר דמוקרטי. בפרט אין הם יכולים להחליף את התפקיד החשוב של צירוף אינטרסים, שכדי למלאו הן הפוליטיקאים כפרטים הן ציבור הבוחרים נזקקים למפלגות. תפקיד זה מחייב קשב מכסימלי לציבור מגוון ורחב ויכולת לתאם בין נציגי המפלגה על מנת לקדם אינטרסים וערכים מוסכמים.

1.2.3. המפלגות הן רכיב חיוני במארג האיזונים והבלמים של הדמוקרטיה הליברלית

דמוקרטיה היא משטר המתבסס בין השאר על ביזור העוצמה הפוליטית. למפלגות יש פוטנציאל ממשי לתרום לביזור העוצמה ולחיצוק האיזונים והבלמים – ובמיוחד הן יכולות למלא תפקיד של איזון ובלימה אל מול כוחה הרב של הרשות המבצעת. אם למפלגה יש עוצמה, התוצאה היא שראש ממשלה, שרים או חברי קואליציה מתחשבים בה במסגרת השיקולים והאילוצים המנחים אותם בקביעת מדיניות (בצד שיקולים נורמטיביים, אידיאולוגיים, מקצועיים, מדיניים, כלכליים וכו'). ייתכן שהמפלגה תקשה על קידום מדיניות מסוימת – כך יקרה למשל אם נציגי המפלגה בשלטון יאמינו שקידום מדיניות הסותרת את עמדת המפלגה יפגע פגיעה קשה בסיכוייהם להיבחר מחדש במסגרתה. בישראל יש לכך חשיבות יתרה משום שהשלטון במדינה ריכוזי במיוחד ואין בה מוסדות רבים המגבילים את הרשות המבצעת, לעומת מדינות אחרות, אשר בהן יש שני בתי מחוקקים, שלטון תת-מדינתי נבחר או חוקה כתובה ומשוריינת (כהן, 2018).

יש מי שיטענו שגם בתנאים של תחרות אישית הדמוקרטיה יכולה לשגשג (Pakulski and Körösényi, 2012), אולם אנו מטילים בכך ספק. במצב של תחרות אישית מבוזרת ייווצרו בכל

מקרה קבוצות אד הוק לקידום מדיניות, ועמדותיהן אכן ישוקללו על ידי פוליטיקאים המעוניינים בתמיכתן, אבל בכל הנוגע להגבלת השלטון, המפלגות עדיפות על קבוצות אלו בהיותן כלי יציב וקבוע יותר לייצוג אינטרסים וערכים, לצירופם ולקידומם. לכן לאיזונים ולבלמים שהמפלגות מציעות יש עוצמה רבה יותר (מכיוון שהמנהיג יודע שיזדקק לתמיכת המפלגה גם בעתיד) והם מתבססים על אינטרסים רחבים יותר. יתר על כן, במצב של תחרות אישית ריכוזית בין מספר קטן של מנהיגים תיווצר דינמיקה בונפרטיסטית – המנהיגים יפעלו בלא ריסון בשם הלגיטימציה העממית שלהם, והם עלולים להיות מנהיגים פופוליסטיים ולרסק את הדמוקרטיה או לפגוע בה בהתקפותיהם על מוסדות המשפט, התקשורת והדרג המקצועי. לעומת זאת במפלגות שאינן מפלגות מנהיג יהיו תמיד חילוקי דעות ותחרות פנימית, ובגללם המפלגה (אם היא חלק מהשלטון) תהיה גורם נוסף המרסן את הרשות המבצעת.

2. משבר המפלגות בישראל

בשנות ה-90 זוהתה ירידת המפלגות בישראל בקובץ מאמרים שכותרתו "קץ המפלגות" (קורן, 1998). מחקרים זיהו את ישראל כמקרה קיצון של היחלשות המפלגות (קניג וטוטנאור, 2017; Rahat and Kenig, 2018) ושל פרסונליזציה של הפוליטיקה (שם; רהט, 2019). המחקרים השוו את המפלגות בעבר ובהווה באמצעות אמות מידה שונות. כמעט כולן העידו על ירידת המפלגות – רק באלו שבחנו אם לנבחרי הציבור בממשלה ובכנסת יש רקע מפלגתי לא נמצא שינוי. נמצאה ירידה חדה בקשר של המפלגות עם מי שאמורים לתווך בינן לבין החברה – חברי מפלגה, שלטון מקומי וקבוצות אינטרס: ניכרה ירידה חדה במספר חברי המפלגות, ירידה בנוכחות המפלגות בשלטון המקומי והיחלשות הקשר של המפלגות עם קבוצות אינטרס. בקשר הישיר של המפלגות עם הבוחרים נמצאו ירידות חדות בשיעור המזדהים עם המפלגות וגם בהשתתפות בבחירות (אם כי בשנים האחרונות נרשמה התאוששות ברכיב זה), וגם עלייה בניידות הקולות (שינוי הצבעה בין בחירות לבחירות) ובהצלחתן של מפלגות חדשות (ועל פי רוב גם נפילתן). עוד נמצא שחשיבותם של הפוליטיקאים כיחידים גדלה, והדבר מתבטא בין היתר בעליית מפלגות מנהיג ובהתחזקות המנהיגים במפלגות אחרות על חשבון המפלגה;¹ בכיסוי תקשורתי שמתמקד יותר ויותר בפוליטיקאים ופחות ופחות במפלגות; בכך שהפוליטיקאים הבודדים שולחים לציבור מסרים ישירים, במיוחד ברשתות החברתיות, ועוקפים את התיווך על ידי המפלגה שהם שייכים לה (זמיר

¹ תופעה זו ניכרת בין היתר בכך שרשימות רבות המתמודדות בבחירות מכלילות את שם מנהיגן בשם הרשימה ושיותר ויותר מפלגות חדשות נרשמות אצל רשם המפלגות בשם הכולל את שם מנהיגן.

ורטה, 2019); ובדפוס התנהגות עצמאיים יותר של פוליטיקאים – הבלטה אישית והתחזקות המעמד שהבוחרים מעניקים למנהיג בשיקולי ההצבעה שלהם (רהט, 2019).

כמעט בכל מקום בעולם הדמוקרטי ירדו המפלגות מגדולתן ביחס לתור הזהב שלהן, שמזוהה כשנות ה-50–60 של המאה ה-20. עם זאת, יש דמוקרטיות שהמפלגות בהן נחלשו רק במעט, וניתן לטעון כי הן הסתגלו לנסיבות הפוליטיות, החברתיות, הכלכליות, התרבותיות והטכנולוגיות המשתנות בקצב הולך וגובר. בצידן יש דמוקרטיות, בהן ישראל, שהמפלגות בהן התרסקו לטובת הפוליטיקה האישית. מניסיוןן של מדינות אחרות ברי כי התרסקות זו של המפלגות אינה גזרת גורל אלא ניתן לבלום את התהליך ואפילו לחזק את מעמדן (בהשוואה למצב הנוכחי). אומנם ישן התפתחויות אוניברסליות (חברתיות, כלכליות, תרבותיות, טכנולוגיות, דמוגרפיות וכו') שמובילות לפיחות במעמד המפלגות בכל העולם הדמוקרטי, אך ישנם גם חוקים ומוסדות בשליטת האדם המשפיעים על מעמדן של המפלגות במערכת פוליטית נתונה. גם המפלגות מצידן יכולות לשנות את אופן התנהלותן כדי להתאים את עצמן לשינויים. אפילו את הפרסונליזציה של הפוליטיקה, תהליך שבו הפוליטיקאי כפרט מתחזק (במיוחד מנהיגי המפלגות) ואילו המפלגות כמוסדות נחלשות, אפשר לרתום לטובת שיקום המפלגות. אחרי הכול, מאז ומעולם המפלגות, גם בשיא כוחן, לא היו אלא קבוצות של אינדיווידואלים שניתבו את האנרגיות האישיות שלהם לטובת המפלגה. אם כך, הרי יש סיכוי לחזק את המפלגות גם כיום.

אמון הציבור במפלגות בישראל נמוך מאוד. בסקרי מדד הדמוקרטיה הישראלית שיעור המביעים אמון רב או די הרבה אמון במפלגות בשנת 2019 היה 14% בלבד. מאז 2008 ועד היום היו שינויים במידת האמון במפלגות (בשנת 2013 נרשם שיא של 38%), אך תמיד הן זכו למידת האמון הנמוכה ביותר ביחס למוסדות אחרים, אפילו המוסדות הפחות אהודים, כמו הכנסת, הממשלה והתקשורת (הרמן ואחרים, 2019). התפיסה שלמפלגות לא אכפת מה הציבור חושב רווחת גם היא.² בסקר משנת 2010 רק 27% מהנשאלים הסכימו עם הטענה ש"למפלגות בארץ אכפת מה הציבור חושב", ואילו 43% לא הסכימו עימה. כאשר הוצגה לנשאלים בסקר משנת 2011 הטענה "המפלגות בארץ משקפות את מה שחושב הציבור" הסכימו עימה רק 33% ואילו 41% לא הסכימו איתה, ובשנת 2012 44% הסכימו ו-50% לא.

לעומת זאת כאשר אזרחים נשאלו שאלות אחרות לגבי המפלגות, ניכר כי רבים מהם מכירים בחיוניותן. למשל, בסקר משנת 2010 52% מהנשאלים הסכימו עם האמירה ש"המפלגות נחוצות כדי שהמשטר הדמוקרטי יתפקד כמו שצריך", ורק 25% לא הסכימו עימה; עם האמירה "בימינו

² כל נתוני הסקרים להלן לקוחים מדאטה ישראל.

המפלגות אינן נחוצות, לכן ניתן לבטלן" הסכימו רק 31% מהנשאלים ו-64% התנגדו לה. באותו הסקר 40% מהנשאלים הביעו הסכמה עם האמירה "המפלגות פוגעות בדמוקרטיה בארץ כי הן מגבירות את חילוקי הדעות בעם" ו-51% לא הסכימו איתה. בשנת 2010 הסכימו עם האמירה ש"תחרות בין מפלגות מחזקת את הדמוקרטיה" 42% ורק 34% לא הסכימו איתה; בשנת 2011 53% הסכימו לעומת 27% מתנגדים; בשנת 2012 59% הסכימו ו-36% התנגדו.

מעבר לזה, הגם שהאזרחים חלוקים בדעתם אם המפלגות שונות זו מזו, יש נטייה מסוימת, משתנה בין סקר לסקר, לראות אותן כממלאות את תפקידן בייצוג של מדיניות ואידיאולוגיה: בסקר משנת 2010 הוצגה הטענה "אין הבדלים אמיתיים בין המפלגות השונות בישראל" – 49% מהנשאלים לא הסכימו עימה ו-47% הסכימו; בסקר משנת 2011 הוצגה הטענה "היום אין הבדלים אמיתיים בין המפלגות בישראל" – 37% מהנשאלים לא הסכימו עם הטענה ו-33% הסכימו; בשנת 2012 הוצגה השאלה "האם לדעתך, יש או אין הבדלים ביכולתן של המפלגות השונות לטפל בבעיות המדינה?" – 65% השיבו בחיוב ורק 29% השיבו בשלילה; בסקר משנת 2013 הוצגה השאלה "באיזו מידה יחסי הכוחות בין המפלגות בכנסת מבטאים את התפלגות הדעות בציבור הרחב?" – 59% מהנשאלים השיבו כי הן מייצגות "במידה רבה מאוד" או "במידה מסוימת", ורק 30% השיבו כי הן מייצגות "במידה מעטה" או "בכלל לא".

את תפיסות הציבור בכללותן לגבי המפלגות ניתן אולי לסכם בכך שרובו חושב שקשה איתן אך אי אפשר בלעדיהן. אם כך, מתוך הכרה זו, המשותפת לציבור ולחוקרים, שאף הם אינם מתפעלים מתפקודן של המפלגות, יש מקום לנסות לשפר את הרע – לכיוון הנסבל ואולי אף אל הטוב.

3. מפלגות דמוקרטיות ומצליחות: האם יש דבר כזה?

בישראל של שנות ה-90 נתפסו הפריימריז – בחירות פנימיות כוללניות שבמסגרתן בחרו עשרות אלפי מתפקדים את מנהיג המפלגה ואת המועמדים לכנסת – כסימן לדמוקרטיזציה מפלגתית וכמתכון להצלחה אלקטורלית. מפלגת העבודה בחרה את מנהיגה ומועמדיה בפריימריז בפעם הראשונה לקראת בחירות 1992 וניצחה אז בבחירות ניצחון מובהק ראשון מאז בחירות 1973. מפלגות רבות שקלו לאמץ שיטה זו, והמתחרה הבולטת של העבודה, הליכוד, עשתה כן מייד לאחר הפסדה בבחירות 1992. מאז ועד היום, המפלגה היחידה שדבקה בשיטת הפריימריז לבחירת הרשימה לכנסת הייתה מפלגת העבודה. ירידתה האלקטורלית הכמעט רצופה של מפלגת העבודה ניתקה את התפיסה שקיים קשר בין מידת הכוללות של השיטה לבחירת מועמדים לבין

הצלחה אלקטורלית. בכל זאת מפלגות, בהן הליכוד, קדימה, מרצ והבית היהודי, השתמשו בשיטה זו לבחירת מועמדים (אם כי לא באופן רצוף), לעיתים בניסיון לסמן חדשנות ודמוקרטיזציה.

אם בוחנים מגמות במספר חברי הכנסת אשר נבחרו בידי גופים שונים במהלך שני העשורים האחרונים ניכר כי לאורך זמן יש ירידה במספר חברי הכנסת שנבחרו בידי גופים כוללניים (חברי מפלגות ובמיוחד צירים במוסדות מפלגתיים, דוגמת מרכז, מועצה או ועידה) ועלייה במספרם של מי שנבחרו בידי מנהיג המפלגה (קניג ורהט, 2020). נתון זה מבטא הן את הצלחתן של מפלגות דמוקרטיות פחות מבחינת ממדי הכוללות או ההשתתפות בבחירה הפנים-מפלגתית והן את העובדה שמפלגות אינן נוטות עוד לאמץ שיטות כוללניות. זאת ועוד, כל המפלגות החדשות שנציגיהן נבחרו לכנסת מאז 2009 הן מפלגות מנהיג (יש עתיד, התנועה, כולנו, חוסן ישראל, תל"ם, הימין החדש, גשר ואפילו התנועה הירוקה וישראל דמוקרטית).

ואולם יש לזכור כי פריימריז אינם חזות הכול בדמוקרטיה פנים-מפלגתית. אומנם, מכיוון שהם מבטאים את הרחבת מעגל ההשתתפות הפוליטית (שפירא ורהט, 2015) או את מימוש עקרון ההכללה (Ignazi, 2020), הם נתפסים כרכיבים של דמוקרטיה פנים-מפלגתית, חלק מהממדים של השתתפות או כוללות. אולם גם מי שרואים בהם סימן לדמוקרטיה (ויש קשר מובהק בין התנהלות דמוקרטית בממד ההשתתפות לבין התנהלות דמוקרטית בממדים אחרים, כמו ייצוגיות ושקיפות) מזהים את הפתולוגיות שלהם (קניג, 2018; Cross et al., 2016) ואף את האפשרות שיתנגשו עם רכיבים דמוקרטיים אחרים. למשל, לעיתים זוהה קושי בהבטחת ייצוגיות דווקא במפלגות המשתמשות בשיטות כוללניות לבחירת מועמדים, כמו הפריימריז (שפירא ורהט, 2015; Rahat, Hazan and Katz, 2008; Rahat, 2013).

בהתאם לכך השתתפות פוליטית היא רק רכיב אחד מתוך חמישה שמציעים שפירא ורהט (2015) למדידת דמוקרטיה פנים-מפלגתית (האחרים הם ייצוגיות, תחרות, היענות ושקיפות), וגם בתוך רכיב זה יש היבטים שאינם קשורים לפריימריז, לדוגמה השתתפות בעיצוב המצע. בדומה, כוללות היא גם רק רכיב אחד מתוך ארבעה שמציע איגנזי (Ignazi, 2020) לדמוקרטיה פנים-מפלגתית – האחרים הם פלורליזם, הידינות וביזור.

גם אם ננקוט גישה כוללנית לגבי דמוקרטיה פנים-מפלגתית, שמביאה בחשבון את מגוון רכיביה ולא רק פריימריז, לא נמצא כל קשר בין רמות הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית לבין הצלחה בבחירות (שפירא ורהט, 2015). כמה מהמפלגות המצליחות ביותר של בחירות 2019 ו-2020 הן

מפלגות מנהיג (יש עתיד, חוסן לישראל ותל"ם, שהרכיבו את ברית כחול לבן), ואילו מפלגות שהפגינו רמה גבוהה של דמוקרטיה פנימית הצליחו פחות (העבודה ומרצ). לעומת זאת הליכוד, מפלגה שיש בה דמוקרטיה פנימית, גם אם היא נחלשה בשנים האחרונות, הצליח ואף התחזק.

בספרות המחקר מוצעים פה ושם כיוונים לשיקום המפלגות בהתבסס על דוגמאות שנתפסות כמוצלחות בעת הכתיבה ועל תפיסות נורמטיביות פרו-דמוקרטיות. למרבה הצער, בדרך כלל המקרים המזוהים כמוצלחים – מפלגות חדשות או מתחדשות שמציעות דרכים חדשות של ארגון ויצירת קשר עם הציבור, כמו גם מפלגות מתחדשות – נהנים מהצלחות קצרות מועד. לדוגמה, תנועת חמשת הכוכבים באיטליה (שהיא עדיין המפלגה הגדולה בפרלמנט האיטלקי, אך היא נחלה מפלה בבחירות המקומיות והסקרים מנבאים את התרסקותה) ופודמוס בספרד הציעו לכאורה סוג חדש של פוליטיקה חדשה ודמוקרטית, כולל שימוש נרחב באינטרנט, וזכו לעלות וליפול בתוך תקופה קצרה (Lanzone and Rombi, 2018); מפלגת הלייבור בבריטניה הצליחה לשפר את ייצוגה בפרלמנט בעקבות בחירות 2017 במקביל לפתיחת שורות המפלגה להשתתפות של תומכים ולא רק חברים בבחירת המנהיג, אולם בבחירות 2019 נחלה תבוסה קשה בתוצאה הגרועה ביותר שלה מאז 1935 (מבחינת ייצוג בפרלמנט). לעומת דוגמאות אלו, ניכרת הצלחתן של מפלגות מנהיג לא דמוקרטיות. במאמר אחר בקובץ מאמרים זה, תומר לוטן טוען שאם משקללים את סך היתרונות והחסרונות, המפלגות הדמוקרטיות נמצאות בעמדת נחיתות בתחרות הבין-מפלגתית, אלא אם הן בשלטון ויכולות לתעל משאבים שלטוניים כדי לרצות את מכלול הגורמים המפלגתיים (כמו שעושה הליכוד).

עם זאת, אם בוחנים הישרדות לטווח הארוך ולא הצלחה אלקטורלית נקודתית ניכר יתרון למפלגות דמוקרטיות שיש להן בסיס מוסדי (סניפים, מרכז או ועידה) וחברים. המוסדות והחברים מסייעים למפלגות לשרוד גם אחרי שמנהיג זה או אחר מתחלף או שקרנו יורדת. התאוששותו של הליכוד אחרי המפלה של בחירות 2006 (12 מנדטים) ואפילו הישרדותה של מפלגה העבודה, שסבלה מירידה כמעט מתמדת בכוחה, שנים רבות לאחר שיאה (שורות אלה נכתבו לפני הבחירות לכנסת ה-24, בעת שגורלה של המפלגה בבחירות אלה לא היה ידוע) הן דוגמאות מובהקות לכך. הבעיה היא כמובן שבפוליטיקה הנוכחית, בעידן של ירידת המפלגות והפוליטיקה האישית, פעמים רבות ניתנת עדיפות לטווח הקצר.

מבט לעולם הרחב מלמד שיש מפלגות דמוקרטיות שמצליחות (לפחות באופן יחסי) לשרוד ולתפקד בעידן של ירידת המפלגות והפוליטיקה האישית, אולם מדובר באותן מפלגות שלא שמות את כל הביצים בסל הפריימריז אלא השכילו לאזן בין מכלול רכיבים של דמוקרטיה פנים-

מפלגתית. בהן ניתן למנות מפלגות ותיקות שהשכילו לשמור על מעמדן במציאות משתנה ונזילה תוך כדי יישום רפורמות שמקדמות דמוקרטיה פנים-מפלגתית (המפלגה הליברלית בקנדה, מפלגת הלייבור באוסטרליה, המפלגה השמרנית בבריטניה). ניתן גם למנות את המפלגות הירוקות, במיוחד (אך לא רק) בגרמניה. בתחילת דרכן של מפלגות אלו הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית נתפסה בעיניהן כערך עליון – לא רק כוללות בבחירת מנהיגים ומועמדים וקביעת מדיניות אלא אפילו עיקרון של רוטציה של שכבת ההנהגה. בחלוף השנים הן הסתגלו וריכזו את גישתן אך שמרו באופן יחסי על רכיבים דמוקרטיים של השתתפות והכללה וגם על ייצוגיות (מגדרית ושל מיעוטים אתניים או לשוניים). מניסיוןן אפשר לגזור המלצות בכל הקשור ברכיבים של דמוקרטיה פנים-מפלגתית.

4. המלצות: שיקום המפלגות

המלצותינו מעוצבות לפי שלושה קווים מנחים. הראשון, חיזוק הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית מתוך תפיסתה כיצור רב-ממדי. דמוקרטיה פנימית אינה מתבטאת רק או בעיקר בקיום פריימריז ראשות המפלגה או לבחירת מועמדים, הגם שהם חלק ממנה בהיותם ביטוי להשתתפות כוללת ודמוקרטית, אולם השתתפות וכוללות (או כל ממד אחר) אינן חזות הדמוקרטיה בכלל והדמוקרטיה הפנים-מפלגתית בפרט. תפיסה רב-ממדית זו של הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית באה לידי ביטוי במדד הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית אשר הציעו שפירא ורהט (2015). כאמור, במדד שהם הציעו השתתפות פוליטית היא רק אחד מחמישה ממדים של הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית, ונוספות לה ייצוגיות, תחרות, היענות ושיקיפות.

אלברט ולה רחה (Albert and La Raja, forthcoming) מציעים תפיסות תפיסות אחדות של האופן הרצוי לבחירת מועמדים. אנו מציעים להרחיבן ולהגדיר באמצעותן את אופי הארגון הפנים-מפלגתי הדמוקרטי הרצוי. תפיסה אחת היא התפיסה הפופוליסטית, המקנה סמכויות רבות לציבור הרחב ביותר במפלגה (חברים, תומכים או מצביעים).³ במפלגה עם תפיסה כזאת בחירת המועמדים והמנהיג, קביעת המדיניות והכרעות אחרות יתקבלו בהכרעת רוב על ידי ציבור רחב של אזרחים בעלי זיקה למפלגה. תפיסה זו מאפיינת את המפלגות בארצות הברית ואת מפלגות הירוקים (לפחות בתחילת דרכן) באירופה. הבעיה בשיטה הזאת היא עלולה להפוך את המפלגות לכלים ריקים, לפלטפורמות אישיות למועמדים ולמושא לחצים לקבוצות אינטרס,

³ לא מדובר בהכרח בהגדרה המקובלת של התפיסה הפופוליסטית המשמשת לניתוח תנועות, מפלגות ומנהיגים פופוליסטיים, הגם שיש להן מאפיינים דומים.

עסקים, לוביסטים ותורמים (Rahat, 2008). לביקורת המקובלת על המצב בארצות הברית ראו עסקים, לוביסטים ותורמים (Katz and Kolodny, 1994) או שאין היא מאפשרת תפקוד יעיל בעולם הפוליטי (לביקורת המקובלת על המקרה של הירוקים ראו Poguntke, 1987). המלצותינו יוגשו לפי תפיסה אחרת – התפיסה הפלורליסטית, שלפיה מפלגה דמוקרטית מורכבת ממארג של מוסדות וכוחות, בדומה לדמוקרטיה הליברלית (ובניגוד לדמוקרטיה הפופוליסטית, המקדשת את שלטון הרוב וריכוז העוצמה בידי הרשות המבצעת). לפי תפיסה זו העוצמה הפנים-מפלגתית מתחלקת בין המנהיג, קבוצת הנהגה מצומצמת, נבחרי הציבור, הפעילים, החברים, המצביעים ומעגלים אחרים. היתרון העיקרי שלה הוא שהיא מעניקה מהות אמיתית למוסד המפלגה מעבר לנציגיו במוסדות השלטון, וכך הוא יכול לשמש בסיס ארגוני להיערכות לבחירות ובה בעת גם לתפקוד מהותי, כולל השפעה על מדיניות. הבעיה שיש לתת עליה את הדעת היא סרבול יתר, שמתבטא בין השאר בהפיכת הוויכוח הפנימי לחזות הכול, ויש למצוא דרכים להימנע מכך. תפיסה אחרת היא התפיסה האליטיסטית, ועליה מתבססות מפלגות המנהיג הלא דמוקרטיות. אין ספק שמפלגות אלו קלות תנועה וגמישות יותר ממפלגות שמקיימות את המודל הפלורליסטי. בטווח הקצר יש להן יתרון תחרותי, אולם בטווח הארוך סביר שרובן לא ישרדו לאחר ירידת יוקרתו של המנהיג או חילופי הנהגה).

הקו המנחה השני הוא שאסור שרפורמה שמחזקת את הדמוקרטיה הפנימית תעמיד את המפלגה בעמדת נחיתות בזירה הבין-מפלגתית – רצוי שתיצור יתרון. המפלגות יבחרו מתוך תפריט את מה שמשרת אותן בצורה הטובה ביותר. יש להכיר בכך שהשיקול הראשון במעלה עבורן יהיה הצלחה בבחירות, שממנו נגזרת השפעה על חלוקת משרות שלטוניות ועל מדיניות וגם מימון מפלגות גדול יותר. כאן אנו אולי מכפיפים את האידיאל לאינטרס, אבל יש להודות שהאידיאל לא ימומש אם האינטרס לא יתקיים. זאת ועוד, אם האידיאל והאינטרס יתקיימו זה בצד זה, ומפלגות לא-דמוקרטיות יחקו את המפלגות שיש בהן דמוקרטיה פנימית, סך הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית במערכת הפוליטית תגדל. לפיכך בישראל על המדינה ראשית כול ליישר את הרצפה העקומה שנוצרה בעקבות נורמות שהשתרשו וחקיקה שהובילה לרגולציית-יתר של מפלגות דמוקרטיות (או לרגולציית-חסר של מפלגות לא דמוקרטיות, לפי אותה נקודת מבט) (קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא, 2013). שנית, על המדינה לבלום את המוטיבציות של מפלגות לבזבוז-יתר של כספים בבחירות הכלליות, תופעה המובילה לשעבוד ההכנסות של המפלגות לכיסוי הוצאות לבחירות ומקשה עליהן להוציא כספים לצרכים פנים-מפלגתיים אחרים. שלישית, יש להוסיף רגולציה רכה שתגמל מפלגות דמוקרטיות. רביעית, על המפלגות להימנע מיצירת מבנה מפלגתי שיהפוך את

הפוליטיקה הפנימית לזירת מאבקים מתמשכים שיעמידו אותה בנחיתות תחרותית לעומת מפלגות אחרות. הפוליטיקה הפנימית והאנרגיות שלה צריכים לשמש גם לטובת המאבק כלפי חוץ, עם המפלגות האחרות.

הקו המנחה השלישי הוא לפעול בהתאם לתנאים הקיימים. לא נמליץ על חזרה לאחור לכיוון של האידיאל (המדומיין בחלקו) של מפלגת ההמון, אך גם לא נשלים עם המצב ולא נקבל את העמדה שאי אפשר לשפרו. המשימה היא לנתב את זרמי האנרגיות האישיות החזקים המושקעים בפוליטיקה אישית לטובת הפוליטיקה המפלגתית – לא ללכת נגד הפוליטיקה האישית אלא לביית אותה (או את חלקה). בסופו של דבר מפלגה אינה אלא קבוצה של פרטים, והם ייטו לפעול כקבוצה אם בדרך זו יוכלו להשיג יותר מאשר אם יפעלו כפרטים. היסוד המפלגתי יתחזק אם המפלגות יתחזקו ואם התמריצים לפעולה אישית ייחלשו. אין לקונן על שינויים תרבותיים (אינדיווידואליזם) וטכנולוגיים (הרשתות החברתיות) או להתעלם מהם – אלא, כאמור, לתעל אותם לטובת התארגנות מחדש.

אם כך, המטרה היא לחבר בין שתי מטרות שלא בהכרח מתיישבות זו עם זו: חיזוק הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית וחיזוק המפלגות בהתמודדותן עם מפלגות אחרות, דמוקרטיה פחות – במילים אחרות, הפיכת הדמוקרטיה הפנימית מנטל לנכס. לשיטתנו, מימוש מטרה זו מחייב התערבות של המדינה. בכך עוסקות ההמלצות בתת הפרק הראשון בפרק זה (4.1). בתת הפרק השני (4.2) נציג את הצעדים שלהבנתנו המפלגות צריכות לנקוט בעצמן כדי לשלב בין דמוקרטיה פנים-מפלגתית לבין היכולת להתחרות במפלגות אחרות, כולל מפלגות דמוקרטיה פחות ולא דמוקרטיה כלל.

4.1 פעולות שיסייעו לשיקום המפלגות ברמת המדינה (מותנות חקיקה)

ישנם שלושה תחומים שבהם המדינה יכולה לפעול כדי לעודד פריחה של מפלגות מצרפיות דמוקרטיה: כללי חלוקה של כספי מימון המפלגות (אין כל צורך להגדילם, אם כי אם המפלגות אומנם יפעלו בצורה משופרת, אין מניעה להעניק תגמול נוסף לטובת הפרחת הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית); תיקונים בשיטת הבחירות; הקשחת כללים לפיצול מפלגות בכנסת.

4.1.1 מימון מפלגות

כמו ברובן המכריע של הדמוקרטיה המפותחות, גם המפלגות בישראל מקבלות מימון מהמדינה, מתוך הכרה שפעילותן חיונית למשטר הדמוקרטי ומתוך רצון למנוע תלות של המפלגות בתורמים

בעלי הון (קשרי הון-שלטון). בישראל קיימת הפרדה בין מימון בחירות, שנועד למימון הוצאות בתקופת בחירות לצורכי בחירות, ובין מימון שוטף, שנועד לכל הצרכים האחרים. שני סוגי המימון האלה נקבעים לפי מספר חברי הכנסת שנבחרו מטעם המפלגה (לכנסת הקודמת והנוכחית) או המייצגים אותה (בכנסת הנוכחית) – ככל שהייצוג גדול יותר, כך המימון גדול יותר (מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת אינן מקבלות מימון שוטף כלל, ורק מפלגות שקיבלו יותר מ-1% מהקולות בבחירות מקבלות מימון בחירות). במבט השוואתי המימון שהמפלגות בישראל מקבלות גבוה מאוד: מחקר שבדק את המימון הציבורי למפלגות ב-26 דמוקרטיה החברות ב-OECD בשנים 2007–2011 (בממוצע לבוחר ובמונחי שווי כוח הקנייה) מצא שהמימון בישראל בשנת בחירות הוא הגבוה ביותר, והמימון הממוצע לשנה (שנת בחירות ושנים אחרות) במקום השביעי (בן בסט ודהן, 2014).⁴

כמו במדינות אחרות גם בישראל יש מגבלות על תרומות למפלגות ועל הוצאות של מפלגות. המגבלה בישראל על גובה התרומה המותרת קיצונית במבט השוואתי: לאדם ובני ביתו מותר לתרום לכל היותר 2,300 ש"ח למפלגה (המיוצגת בכנסת) בשנת בחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, ו-1,000 ש"ח בשנים אחרות. במחקר נמצא כי בשנת 2011 תקרת התרומות בישראל הייתה הנמוכה ביותר מכל מדינות ה-OECD, הן לשנת בחירות והן לשנים אחרות (במונחי שווי כוח הקנייה) (שם).

הכללים פוגעים במפלגות בכמה היבטים. ראשית, מפלגות משקיעות כמעט את כל משאביהן במימון מסע הבחירות. למרות ההפרדה הפורמלית בין מימון שוטף למימון בחירות, בפועל חלק ניכר מכספי המימון השוטף של המפלגות משועבד למימון גירעונות שנצברים בתקופת הבחירות (לכנסת ולרשויות המקומיות). הנטייה של המפלגות לבזבז יותר כסף משמוקצה להן במימון הבחירות יכולה להיות מוצדקת מצידן, מכיוון שהמימון הוא נגזרת של מספר המושבים בכנסת. כך כל מפלגה יכולה להצדיק את ההשקעה של כל שקל במסע הבחירות כדי שניב הכנסות עתידיות. ואולם כשכל המפלגות עושות כן הרי מדובר במרוץ חימוש שבו הן מנטרלות זו את זו, וסך ההוצאות עולה כמעט תמיד על סך ההכנסות.⁵ מה שחשוב מבחינתנו הוא שמכיוון שהמפלגות משתמשות במימון השוטף לכיסוי גירעונות שנצברו בתקופת הבחירות אין הן משקיעות את כספי

⁴ בהקשר זה יש לזכור שבשנים 2007–2011, שלגביהן נערך החישוב של המימון הממוצע לשנה, התקיימה בישראל מערכת בחירות אחת בלבד לכנסת. אם החישוב של המימון הממוצע לשנה היה נערך לשנים שחלפו מאז, יש להניח שישראל הייתה מדורגת במקום גבוה עוד יותר, בשל ריבוי מערכות הבחירות לכנסת בשנים אלו (2013, 2015, 2019, 2021).

⁵ תיקון מסי' 33 לחוק מימון מפלגות מ-2014 אף הסדיר מבחינה חוקית את השימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות. תיקון זה קבע שלאחר הבחירות מפלגה רשאית ללוות כספים מאוצר המדינה, והלוואה זו – שבאופן טבעי תשמש במקרים רבים לכיסוי הוצאות הבחירות – תוחזר מניכוי מכספי מימון ההוצאות השוטפות שהמפלגה תקבל במהלך כהונת הכנסת החדשה.

המימון השוטף שהן מקבלות מהמדינה ביישום מטרות פנים-מפלגתיות שאינן קשורות לבחירות, לרבות פעילות אידיאולוגית, הכשרת פעילים, שמירה על קשר עם הציבור גם שלא בתקופת הבחירות וכו'.

שנית, כללי המימון והרגולציה פוגעים יותר במפלגות המקיימות הליכים דמוקרטיים לבחירת מועמדים ומנהיג לעומת מפלגות שאינן מקיימות הליכים כאלה, משום שלהליכים האלה יש עלויות: עלות כספית בגין ניהול ההליכים הדמוקרטיים; רגולציה כבדה מצד מבקר המדינה, בעיקר בהקשר של הוצאות והכנסות של המועמדים, לרבות סנקציות; ביקורת ציבורית, בשל הרגולציה הכבדה ודוחות מבקר המדינה בעניין. לעומת זאת מפלגות שאינן בהן בחירות פנימיות יכולות לחסוך את הכספים לשם ההתמודדות הבין-מפלגתית ולהימנע מכל ההשלכות המפורטות כאן.

שלישית, הכללים אינם מעודדים מפלגות לשמור על קשר עם הציבור מחוץ לתקופת הבחירות. סיבה אחת לכך היא שהמדינה אינה מעודדת את המפלגות להשקיע כספים בשמירה על קשר עם הציבור. המפלגה חופשית לגמרי להשתמש בכספי המימון לפי בחירתה, ואין לשימוש שלה בכספים שום השפעה על גובה המימון. כאמור, מכיוון שהמימון מושפע מהישגי המפלגה בבחירות – הרי שבחישוב כלכלי-רציונלי משתלם לה להשקיע את רוב הכסף לצורכי בחירות. סיבה אחרת היא שאין למפלגות תמריץ לגייס כספים מהציבור – פעילות שגם היא מחייבת קשר רצוף עם הציבור – הן משום שהן מקבלות מימון נדיב ביותר מהמדינה (ולכן אינן נזקקות לתרומות) והן משום שהתרומות בישראל מוגבלות מאוד. חשוב לציין שלהגבלת סכום התרומה המותר יש חשיבות רבה, שכן היא מונעת יצירת ערוץ לקשרי הון-שלטון פסולים. עם זאת, בישראל כאמור ההגבלה קיצונית. במערכת בחירות 2015 מימון הבחירות שקיבלו המפלגות היה 97% מסך כל הכנסותיהן, כ-183 מתוך כ-188 מיליון ₪; ובשנת 2017, שבה לא התקיימה מערכת בחירות, המימון הציבורי השוטף היה כ-80% מכלל הכנסותיהן. מחקר השוואתי שבדק 18 דמוקרטיות פרלמנטריות (וחצי נשיאותיות) בשנים 2010–2014 מצא שהשיעור הממוצע של הכנסותיהן של המפלגות שהגיע ממימון ממשלתי הוא 57.5%, ואילו בישראל 81%; רק בהונגריה המפלגות היו תלויות במימון ציבורי (מעט) יותר מהמפלגות הישראליות (Poguntke et al., 2016: 664).

בהתאם לכך אנו ממליצים על תיקונים בכללי מימון המפלגות. יצוין שמדובר בהמלצות כלליות בלבד, והן יכולות להיות בסיס להצעה מפורטת יותר.

1. סכום המימון השוטף יושפע לא רק מייצוג המפלגה בכנסת אלא גם ממימון תואם (matching):

- **מימון תואם לתרומות נמוכות** – המדינה תעניק למפלגות גם סכום השווה לסכום שהמפלגה גייסה מתרומות קטנות (לא יותר מכמה מאות שקלים לשנה). תרומות קטנות הן ביטוי להשתתפות פוליטית ויש לעודד אותן כערוץ ליצירת קשר עם החברה. מנגנון דומה קיים למשל בגרמניה.

- **מימון תואם בעבור משלמי דמי חבר שנתיים למפלגה** – מנגנון דומה קיים בהולנד. מכיוון שאנו מעוניינים לעודד התפקדות איכותית ולא התפקדות המונית (שלעיתים קרובות אינה כנה, כלומר שהמתפקדים מצביעים למפלגות אחרות), חובה לקבוע מגבלות על מספר משלמי דמי החבר שלטובתם יוקצה מימון תואם – למשל, שהמימון התואם יוענק רק תמורת 5,000 חברים ולא יותר, או לקבוע סכום מימון תואם מקסימלי. מעבר לכך, כפי שנפרט להלן, על המפלגה ליצור ערוצי התקשרות אחרים עם הציבור, שאינם בהכרח באים לידי ביטוי בתרומות או בחברות במפלגה.

2. ייאסר שימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות, כפי שהמליצה גם ועדת לוי (2000). על חריגה מכלל זה יוטל קנס כספי כבד (ואף עונשים פליליים, אם החריגה נעשתה ביודעין). בהקשר זה יש לשאול: כיצד תכסה המפלגה את הגירעונות שנוצרים בתקופת הבחירות? התשובה היא שראשית יש לקוות שאם המפלגות יידעו מראש שאין הן יכולות לשעבד את כספי המימון השוטף לצורכי מימון הבחירות, גם ההוצאות שלהן בתקופת הבחירות יפחתו – וייפסק מרוץ החימוש; שנית, בשל האיסור הנזכר המפלגות יתומצו להגדיל את מאמציהן לגייס תרומות, ואנחנו אף מציעים לעודד זאת באמצעות מימון תואם לתרומות בסכומים קטנים, כפי שפורט לעיל.

3. מפלגות יחויבו להשקיע שיעור נכבד מההוצאות השוטפות שלהן בפעילויות שיוגדרו מראש. אנו מציעים שכמו בדמוקרטיה רבות בעולם (באופנים שונים) ייקבע שלפחות חצי מההוצאות השוטפות של המפלגות ינוצלו לצרכים שיוגדרו מראש. אנחנו מציעים את הצרכים הבאים: הקמת אתר אינטרנט ורשתות חברתיות ותפעולם, פעילות רעיונית ומחקרית (בתוך המפלגה או באמצעות גוף מחקר חיצוני שהמפלגה תשלם לו) והכשרת פעילים ופוליטיקאים.⁶

⁶ מנגנונים דומים קיימים במדינות רבות בעולם. בדרום קוריאה, למשל, לפחות 10% מכספי המימון צריכים להיות מועברים למוסדות מפלגתיים ברמה המקומית, לפחות 10% לקידום נשים בפוליטיקה ולפחות 30% למכון מחקר מפלגתי. בארגנטינה לפחות 30% מכספי המימון השוטף צריכים להיות מוקדשים לפעילויות המכוונות כלפי צעירים מתחת גיל 30, ועוד לפחות 20% לפעילויות מחקר ופיתוח מנהיגות.

4. מפלגות המקיימות הליכים דמוקרטיים לבחירה של מועמדים לכנסת ומנהיג יקבלו מימון לצורך כך במנגנון של כיסוי הוצאות. מימון כזה יסייע לאיזון המצב הלא רצוי שבו מפלגות המקיימות הליכים דמוקרטיים נפגעות לעומת מפלגות אחרות, ותהיה בו גם הצהרה עקרונית של המדינה שהיא מעודדת דמוקרטיה פנים-מפלגתית. יש לקבוע תנאים ברורים למימון (למשל פריימריז, פריימריז פתוחים או בחירה על ידי מוסד מפלגתי נבחר, או שילוב ביניהם) ואת גובהו, בהתאם למספר המשתתפים בהליך (ייתכן שמתאים שהוועדה הציבורית שאחראית לקביעת יחידת המימון לפי חוק מימון מפלגות תעסוק בנושאים אלו).

בהקשר זה יש להזכיר את חוק אמסלם. לפי תיקון מס' 24 לחוק מימון מפלגות משנת 2017, כמה מהמועמדים בבחירות פנימיות לרשימת המפלגה לכנסת מקבלים מימון לצורך כיסוי הוצאות הבחירות מטעם המדינה: מועמדים המכהנים כחברי כנסת מקבלים מימון מלא, ואילו מועמדים חדשים מקבלים מימון מותנה – הם יכולים לקבל הלוואה, שתיהפך למענק רק אם ייבחרו (ולמענק חלקי אם יזכו לתוצאה טובה אך לא ייבחרו). אנו מציעים לתקן את החוק כך שכל המתמודדים יהיו זכאים לתנאים שווים. אפשר להשיג זאת על ידי הקצאת סכום מסוים למטרה זו במסגרת הסכום המוקצה למפלגה המקיימת הליכים דמוקרטיים לבחירת מועמדים, שייקבע לפי מספר חברי הכנסת המכהנים בפועל, והיא תחלק אותו באופן שוויוני בין כל המתמודדים (ולפיכך סביר שתגביל את מספרם בהליך סינון מוקדם).

5. יוקצה מימון נוסף למפלגות אשר יעמדו במינימום של ייצוג לשני המינים, ברוח התיקון שהוכנס ב-2014 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), וכפי שקיים בדמוקרטיה ברחבי העולם. למשל, אפשר לקבוע שכדי שסיעה תהיה זכאית לתוספת למימון המפלגות רשימת המועמדים שלה צריכה לכלול לפחות שלושה מועמדים מכל מין בכל עשירייה, ולפחות מועמד אחד מכל מין משלושת המועמדים הראשונים. על כל מועמד שנבחר לכנסת מהמין שמיוצג פחות תקבל המפלגה תוספת של יחידת מימון אחת למימון הוצאות הבחירות. אפשר גם לקבוע למשל כי לאחר עשר שנים יועלו הדרישות – לפחות ארבעה מועמדים מכל מין בכל עשירייה. נוסף על כך מוצע שתוספת המימון תתבטל אם פעמיים רצופות ביום כינון הכנסת יכהנו לפחות 40% חברי כנסת מכל מין (להרחבה על מכסות ייצוג מגדריות ראו שפירא ואחרים, 2013).

לסיכום עניין זה יש להדגיש כי אנו ממליצים על יצירת תמריצים חיוביים למפלגות כדי שישקיעו את המימון השוטף שלהן ביצירת ארגון חי, פעיל, ייצוגי ודמוקרטי. אין הן חייבות לפעול להעמקת הדמוקרטיה והחיים הפנימיים, אך אם יבחרו לעשות כן המדינה הדמוקרטית תסייע

להן. מפלגות שיבחרו שלא ליהנות מתמריצים אלו ייהנו מתקצוב צנוע יותר, וממילא הוצאותיהן נמוכות יותר בהיעדר דמוקרטיה וחיים פנימיים להן.

4.1.2. תיקונים בשיטת הבחירות והממשל

שיטת הבחירות בישראל היא שיטה רשימתית סגורה המקנה למפלגה שליטה מוחלטת לכאורה על הרכב הרשימה לכנסת. בשונה מרוב הדמוקרטיות, ביום הבחירות אין לבוחר כל השפעה על איוש המושבים בכנסת (אטמור, 2010; פרידברג, אטמור וקנפלמן, 2013). למעשה בעידן שיש פריימריז מצד אחד ומפלגות מנהיג מצד שני, ברוב המקרים השליטה של המוסדות המפלגתיים ושכבות הביניים של המפלגה על איוש הנציגים לכנסת אינה גדולה (על הפריימריז ראו Rahat, 2008). הכנסה של רכיב אישי מתון בבחירות לכנסת צפויה ליצור איזון מחודש בין כוחן של המפלגות לבין כוחם של תומכיהן ומנהיגיהן. המלצתנו היא לאמץ שיטת בחירות רשימתית חצי פתוחה (כנהוג בבלגיה ובשוודיה למשל), שבה הבוחר יכול להצביע לרשימת המפלגה כפי שהיא או לבחור בכמה מועמדים ברשימה. אם מועמד זוכה למכסת קולות מסוימת (למשל קולות שְׁוִי ערך לחצי מנדט) הוא יוקפץ במעלה הרשימה בלא קשר למיקומו המקורי בה (אטמור, 2010; פרידברג, אטמור וקנפלמן, 2013).

שינוי השיטה באופן שישתף בוחרים אך יותר את השליטה בידי המפלגה ימתן או יביית את הפרסונליזציה. הוא ימתן את השפעת המנהיג במפלגות המנהיג, משום שהמנהיג יידע כי הרשימה עומדת למשפט הציבור וכי הציבור יוכל להביע את דעתו עליה. הוא גם יביית את הפרסונליזם המבוזר (לכל מועמד ומועמד, בניגוד לפרסונליזם הריכוזי, שקשור רק למנהיג) משני טעמים: האחד, השיטה תשאיר בידי המפלגות השפעה ניכרת על בחירת המועמדים משום שתנאי הכרחי להתמודדות הוא בחירה קודמת בידי המפלגה, כל מפלגה לשיטתה (מומלץ בגרסה של שיטה רב-שלבית או מעורבת כפי שמוצע להלן), והניסיון מלמד שברוב המקרים ייטו הבוחרים ממילא להצביע לרשימה או למי שמופיע בצמרתה ובכך יעניקו להן לגיטימציה נוספת; הטעם השני הוא שבניגוד לפריימריז, בשיטה זו אין פיצול בין הקול האישי למפלגתי – אם בפריימריז להלכה וגם למעשה מועמדים יכולים להיבחר למקום ריאלי ברשימה לכנסת בקולות חברים שאינם מצביעי המפלגה (קניג ואחרים, 2014), בבחירות הכלליות בשיטה המוצעת כל קול הוא למועמד ולמפלגתו בעת ובעונה אחת. כתוצאה מכך המועמדים יעמלו קשה להשיג תמיכה אישית, שבמקרה זה היא גם תמיכה במפלגה עצמה. בפריימריז האנרגיות האישיות מנותבות כדי להבחין את המועמד ממתמודדים אחרים במפלגתו, ולעיתים הניתוב הזה פוגע בלכידות המפלגתית ובדימויה, ואילו לפי הצעתנו האנרגיות האישיות יסייעו למפלגה להגדיל את ייצוגה וגם למועמדים האחרים

להיבחר. בקצרה, בשיטה זו האנרגיות האישיות של עידן הפוליטיקה האישית ינותבו בצורה אופטימלית לטובת המפלגה. יתרון אחר למפלגה הוא שבמקרים שמועמדים שמוקמו נמוך יחסית יקבלו קולות רבים, גם אם לא יוקפצו במעלה הרשימה, המפלגה תקבל סימנים מן הבוחרים ותוכל להשתמש בהם בעיצוב הרשימה בבחירות הבאות (Andre et al., 2017).

מהלך נוסף של תיקון שיטת הבחירות שיכול לסייע לשיקום המפלגות הוא אימוץ של שיטת בחירות אזוריות במקום השיטה הארצית הנהוגה בישראל. כמו בשיטה הרשימתית הסגורה, גם השיטה שלפיה כל ישראל היא אזור אחד שבו נבחרים כל 120 חברי הכנסת נדירה במבט השוואתי – כמעט בכל הדמוקרטיה המפותחות הבחירות נערכות במחוזות בחירה. ישנן גרסאות שונות של שיטה יחסית אזורית, ומתוכן לנו יש העדפה ברורה לכך שכלל הנבחרים ייבחרו באופן יחסי במסגרת מחוזות בחירה רב-נציגיים גדולים: ישראל תחולק ל-12 מחוזות בחירה, שיתבססו על החלוקה לנפות של משרד הפנים או החלוקה לאזורים של ועדת הבחירות המרכזית (ואיחודם של כמה נפות או כמה אזורים); בכל מחוז ייבחרו באופן יחסי 8–13 נציגים לכנסת (פרידברג ואטמור, 2013). מהלך כזה יאלץ את המפלגות לבזר את הארגון שלהן מבחינה טריטוריאלית, שכן על מנת להצליח בבחירות הן יצטרכו להפגין פעילות מתמדת ברמת האזור ולא להסתפק בפעילות ריכוזית לאומית מן המרכז, וגם יחזק באופן ניכר את הקשר בין הבוחר לבין הנבחר ואת ממד האחריותיות (accountability).⁷

4.1.3. כללי פיצול

כדי לקדם התגבשות של מפלגות מצרפיות יש לא רק לעודד בריתות ומיזוגים (כפי שיקרה למשל אם תאומץ שיטת הבחירות האזורית היחסית) אלא גם למנוע פיצולים. החוק הישראלי כבר מטיל סנקציות על פיצולים סיעתיים בכנסת. מומלץ לשמור עליהן ולא להקל על פיצולים גם לנוכח פיתויים פוליטיים (למשל לאחר פיצול סיעת דרך ארץ בכנסת ה-23 ביטלו את הסנקציה של שלילת מימון שוטף שהייתה אמורה להיות מוטלת עליה), ואף לחזק ולהקשיח את הסנקציות הקיימות. חשוב במיוחד לעשות כן כעת, משום שבעידן הפוליטיקה האישית מתחזקת הנטייה להקים יש מאין מפלגות יחיד או יחידים אשר מתמודדות עם מפלגות אחרות במסגרת של בריתות טכניות. כלומר, יש לשקול דרכים להעניק תמריצים למיזוגים אך לא לבריתות טכניות שיתפצלו במהרה לאחר הבחירות. אפשר להשיג זאת, למשל, אם הסנקציות הקיימות על פיצולי סיעות יחולו על כל הסיעות בכנסת, בלא פטורים מסנקציות, המוענקים כיום על פיצול סיעה משותפת לפי המפלגות המרכיבות אותה או על פיצול של לפחות שליש מחברי הסיעה. הפוליטיקה

⁷ אימוץ שיטת בחירות אזוריות ישפיע גם על הפוליטיקה המקומית, אך סוגיה זו חורגת מעניינו של מאמר זה.

הדמוקרטית עניינה בצירוף אינטרסים וערכים, וראוי שחלק ניכר מכך יבוצע בין המפלגות, עוד טרם ההתמודדות לכנסת, בצורת רשימות משותפות שיחזיקו מעמד גם במהלך הכהונה.

4.2. פעולות שיקום ברמת המפלגה

תהליך פיתוח של הארגון המפלגתי הוא מהלך אסטרטגי שמומלץ לכל מפלגה לא מגזרית בישראל לנקוט (ואולי גם למפלגות מגזריות שמעוניינות לפרוץ אל מעבר לגבולות המגזר), ולא רק למפלגות שמנסות לחשב את דרכן מחדש לנוכח מה שנתפס ככישלון בבחירות – שהרי המצליחות הגדולות של היום עלולות להיות המובסות של מחר. הליכוד, שבעת כתיבת שורות אלו נהנה משלטון של למעלה מעשור ברציפות, היה גם במצבים אחרים, למשל בבחירות 2006 כשזכה ל-12 מושבים בלבד. גם התאוששותו מאז לא השיבה אותו אל הישגיו האלקטורליים בימיו הגדולים בשנות ה-70 וה-80. לגבי כל יתר המפלגות נראה שאין צורך להסביר מה ההבדל בין הצלחה חד-פעמית לבין הטווח הארוך, שבו ענייננו.

ברי כי כל מפלגה מופעלת בלחצי הרגע והשעה ומכווננת במיוחד לטווח הקצר, לכל היותר עד הבחירות הבאות – אבל אסור שהתכווננות זו תמנע ממנה לנסח לעצמה מטרות ארוכות טווח וחזון. פוליטיקה אינה ריצה למרחקים קצרים – מי שרוצה להיבחר ולהשפיע חייב להיות מוכן להסתכל הרחק קדימה. מסעות בחירות הם רכיב מכריע בחיי מפלגה, ומההישגים האלקטורליים של המפלגה נגזרים גם משאביה (נושא שראוי לתיקון חלקי, ועל כך לעיל), אולם אסור שארגון חפץ חיים והשפעה יתמקד רק בהם. יש להזכיר: רוב רובן של הפלטפורמות החדשות שקמו לקראת בחירות, משיקולים קצרי מועד, נידונו לכישלון. מן הסתם שיקולים אידיאולוגיים יכולים להיות בסיס מוצדק לעזיבת מפלגה, אולם יש לזכור כי רוב רובם של הפוליטיקאים שדילגו כאחוזי תזזית בין מפלגה למפלגה לא הצליחו להעצים כך את כוחם. אפילו בן-גוריון הגדול ירד מגדולתו כשעזב את מפלגתו. בימינו אנו ציפי לבני עברה בין לא פחות משלוש מפלגות במהלך הקריירה שלה, ולא הגיעה למחוז חפצה, וגם פוליטיקאים אחרים שעזבו מפלגות לא בהכרח הרוויחו מכך (נפתלי בנט ואיילת שקד, אהוד ברק ואחרים). לעומת זאת בנימין נתניהו נשאר באותה מסגרת מפלגתית גם אחרי שהופל לקרשים בבחירה הישירה של 1999 ובבחירות לכנסת של 2006, והוא ייזכר בהיסטוריה כפוליטיקאי מנצח. ברור שאין כאן הוכחה אמפירית לקשר סיבתי כלשהו, אבל הדוגמאות לכל הפחות מלמדות שהקמת פלטפורמות חדשות, רעועות וקצרות מועד מסוכנת, ולעיתים קרובות כדאי לפוליטיקאים לדבוק ולהשקיע במפלגה.

המהלך המוצע הוא מהלך אסטרטגי רחב ארוך טווח. הצלחתו משמעותה לא רק הצלחה אלקטורלית (בוודאי לא מיידית) אלא גם השגה של מטרות ארגוניות, כגון התנהלות כלכלית נבונה, ארגון מוצלח ויעיל של החיים הפנימיים והתנהלות פנימית דמוקרטית ותחרותית שלא תפגע ביכולתה של המפלגה להתמודד מול מפלגות אחרות (ראו van den Berg et al., 2013). המפלגות אמורות לא רק להגיב לשינויים בסביבתן או להסתגל אליהם אלא גם לנקוט פעולות אשר ישנו את סביבתן. מדובר בפעולה שדורשת חזון ותכנון ומטרות ארוכות טווח. כפי שמצוטטים בריסון ואלסטון (Bryson and Alston, 2011) אצל ון דן ברג ואחרים (van den Berg et al., 2013: 19), תכנון אסטרטגי עניינו "מאמץ מסודר של התייעצות ליצירת החלטות ופעולות מהותיות שיעצבו ויכוונו את הארגון ויקבעו מה הוא עושה ומדוע הוא עושה כן".

ניתן לבקר כמה מהמלצותינו ולטעון כי הן דורשות השקעה של כסף רב מצד המפלגות שהקופות שלהן ריקות. התשובה שלנו לביקורת זו כפולה: ראשית, הצענו לעיל שינוי במודל המימון שיאפשר להגשים את המלצותינו וחזונותינו המפורטים להלן; שנית, גם עם משאבים צנועים ניתן לממש חלק ניכר מהמפורט להלן. מפלגות במדינות אחרות, שבהן מימון המפלגות צנוע יותר, פועלות באופן דומה להמלצות. אפילו בישראל, פה ושם, מפלגות פועלות כך. שינויים טכנולוגיים מוזילים במידה רבה פעולות שבעבר היו עתירות משאבים, כמו תקשורת ישירה עם הבוחרים ומפגשים ודיונים רבי משתתפים, אלא שבישראל במיוחד הטכנולוגיה הזאת משמשת פוליטיקאים יחידים ולא את המפלגות, הגם שלמפלגות יש מימון נכבד המיועד לכך ואילו פוליטיקאים זוכים למימון צנוע יותר.

4.2.1. ארגון פנימי

עקב אכילס של המפלגות הדמוקרטיות הוא המוסדות הפנימיים: מנכס של מפלגת ההמון באמצע המאה ה-20 הן היו לנטל על המפלגה במאה ה-21. על מנת לשנות מציאות זו יש לנתב מחדש את האנרגיות של פעילי המפלגה המאיישים את המוסדות הללו. המטרה צריכה להיות מעבר מתחרות פנימית, סכסוכים פנימיים שוחקים ובזבוז אנרגיות מיותרות בוויכוחים על הליכים מסורבלים ופרוצדורות להידינות שיוצרת הסכמות. מטרה זו תושג אם המפלגות יוותרו על המבנה הריכוזי שלהן – שיש להודות שהוא נגזרת הגיונית, אך לא הכרחית, של שיטת הבחירות הארצית בישראל – לטובת מבנה גמיש ומבוזר יותר. הביזור יכול להיות לפי מיקום גאוגרפי, שיוך מקצועי, תחום מדיניות או כל עקרון התארגנות אחר.

מבחינת הארגון הפנימי, המפלגה האידיאלית מצד אחד פתוחה מספיק לתת מקום לכל מי שיחפוץ בכך, ומצד אחר קלת רגליים ולא מסורבלת בהתנהלותה. השילוב הזה אפשרי וקיים בעולם העסקי בצורת הרשתות המספקות זיכיונות למפעיליהן: הזכיין נדרש לעמוד בדרישות מסוימות אך מקבל גם חופש מסוים ליוזמה מקומית, כי הצלחתו היא הצלחת החברה וכישלונו עלול לפגוע בה. מודל כזה מחייב חשיבה ריכוזית פחות של הצמרת אך גם מחויבות לספק משאבים צנועים לזכיינים – מכסף ועד הופעות של פוליטיקאים בכירים. מדובר אפוא על רשתות של גופים שפועלים כזכיינים של המפלגה במגוון תחומים, נהנים מאוטונומיה חלקית אך גם זוכים למידה כזו או אחרת של חסות שלה, וכך מאפשרים לה לחזק את הקשר שלה עם הציבור (Carty, 2004). אופי כזה של התארגנות הכרחי לנוכח המגמה החברתית-תרבותית של אינדיווידואליזציה, שבה האזרחים אינם מוכנים לקבל תכתיבים מהמוסד המפלגתי כיצד לפעול ולהתנהל בתוך המפלגה אלא רוצים לעצב בעצמם את אופן פעילותם ואת הנושאים שיעסקו בהם.

הפעולה הקבוצתית בסגנון שתואר לעיל יכולה להתבצע – ורצוי שתתבצע – במפגשים של קבוצות קטנות, שבהן יחוש כל משתתף או משתתפת שיש להם קול ומקום. המפגשים יכולים להתקיים במקום פיזי או ברשת. בעניין פעילות מקוונת, ישנן פלטפורמות ייעודיות לדיונים אשר בנויות להוביל ליצירת הסכמות בין המשתתפים. כדי ליצור רשת של קבוצות מידיניות ולמנוע סכסוכים תכופים ביניהן יש לאפשר חלוקה לגזרות: כל מי שיחפוץ בכך יפעל באופן רצוף בשיתוף חבר הכנסת או נציג אחר שעוסק בנושאים שהוא מעוניין לקדם.

המפלגה תקיים ועידה שנתית – כינוס פתוח של כמה ימים שיהיו נוכחים בו כל נציגי המפלגה במוסדות השלטון, וכל אחת מן הקבוצות הקשורות למפלגה תוכל להציג בו את עצמה, את מטרותיה ואת פועלה. במילים אחרות, תהיה חזרה לעיסוק במהות ולא רק בפוליטיקה האישית. המפלגות לא יפקירו את הנושאים שעל סדר היום ולא יותירו אותם לארגוני חברה אזרחית לא מפלגתיים אלא יהיו מעורבות גם הן בפעילות שתשלב חברי כנסת, קבוצות בשטח וגם אנשי מנגנון ומוסדות מפלגתיים.

נוסף על יצירת רשת הקבוצות, על המפלגה גם ליזום בעצמה התארגנויות. אכן, ניסיונות קודמים בארץ להפוך מפלגות לדמוקרטיות יותר היו מאכזבים. הסיבה לכך היא שרוב הניסיונות הממשיים להמריץ השתתפות דרך שיפור הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית נותרו קשורים בתפיסה סוכמת של דמוקרטיה. תפיסה זו רואה את סכימת ההעדפות האישיות כתוצר המהותי של הדמוקרטיה ובכך מתעלמת מהחשיבות של תהליכי הדיון ועיצוב ההעדפות, והיא באה לידי ביטוי מובהק באימוץ פריימריז. רפורמות של שיתוף ציבור, בפרט רפורמות דיוניות, הן התגובה הראויה

ביותר לדרישה הגוברת של האזרחים לביטוי עצמי ולמודל לא היררכי של העיסוק בפוליטיקה. המפלגה המודרנית צריכה ליצור בעצמה פורומים פיזיים ומקוונים של דמוקרטיה דיונית (Invernizzi-Accetti and Wolkenstein, 2017). כדאי לאפשר לכל חבר, אוהד או תומך (פוטנציאלי) להשתתף בדיוני מדיניות. ישנם אנשים שנושאים פוליטיים בוערים בקרבם, שרוצים להשמיע ולהשפיע, אך רבים מהם נמנעים ונרתעים מלהתקרב למפלגות שנתפסות כגופים היררכיים המשרתים את העומדים בראשם ושאינן להם אמירות מעבר לתחומים כגון הפתרון לסכסוך הישראלי-ערבי והישראלי-פלסטיני או לעיתים נושאי דת ומדינה. אנשים אלו אפשר למשוך אל הריק הקיים, ואם ייכנסו אליו דעתם תעצב ותישמע ותשפיע.

נוסף על כך יש להשיב למצע המפלגה את כבודו האבוד. אומנם המצע אינו מעניין רבים מן האזרחים ואין הוא משפיע כהוא זה על דפוסי הצבעה,⁸ אך בכל זאת ימצאו מי שישמחו להשתתף בעיצובו או בעיצוב החלק בו שמעניין אותם במיוחד. במילים אחרות – ייתכן שהמצע לא חשוב בפני עצמו, אבל תהליך דיוני של גיבוש המצע יוכל לתרום למפלגה בכך שהוא יזמין מעורבות של הציבור המעוניין בכך. לטובתו כדאי לפתוח הליך מקוון של כתיבת מצע שיתופי. גם שיתוף של עשרות ושל מאות בודדות של אנשים יש בכוחו להניב בטווח הארוך פירות ארגוניים ואלקטורליים.

בשילוב כל אלו, צמרת המפלגה תנוהל בידי הנהלה פוליטית מצומצמת ולצידה אנשי מקצוע באופן שיאפשר קלות תנועה בהתנהלות היום-יומית. מנהיג המפלגה (ראשון בין שווים) עם קבוצת צמרת מצומצמת (למשל חמשת הראשונים ברשימה לכנסת בתוספת חמישה נציגים בכירים מהפוליטיקה המקומית וממקומות אחרים, למשל איגודי עובדים או גופים חוץ-פרלמנטריים אחרים) יובילו את המפלגה. מנגנון המפלגה יורכב מאנשי מקצוע שיועסקו בשכר. כאמור, המפלגה תקיים ועידה רעיונית פתוחה מדי שנה שתהיה נקודת מפגש של צמרת המפלגה, פעיליה, חברה ותומכיה.

איננו תמימים. פוליטיקה היא לא רק על ה"מה" אלא גם על ה"מי". בפוליטיקה תמיד יש תחרות על מספר משרות מוגבל. הבעיה בישראל היא שהמפלגות הלאומיות המצרפיות מציעות מספר מקומות מצומצם ביותר בצמרתן. אובדן הכוח ברשויות המקומיות, בתאי הסטודנטים ובאיגודי העובדים צמצם את האפשרויות לייצוג מפלגתי מחוץ לזירות הכנסת והממשלה. על המפלגות הלאומיות להשקיע כל מאמץ כדי להחזיר לעצמן מעמד ומקום במחוזות אלו – רק כך ייווצר

⁸ כמה מהמפלגות המצליחות ביותר בעשור האחרון (הליכוד, ש"ס, יהדות התורה) לא פרסמו מצעים 11 שנים ואף יותר.

מרחב פעילות ומקום להצמחת מנהיגי עתיד, רק כך ישתקם הקשר בין המפלגות לבין החברה. כאן נמליץ למפלגות לא רק לראות את עצמן כזירת תחרות אלא למלא תפקיד פעיל בהכנת פעיליה לקראת התחרות: על המפלגות להכשיר פעילים לקראת התמודדות למשרות נבחרות בכל הרמות ולכהונה בהן; עליהן לארגן סדנאות שיכללו דיונים אידיאולוגיים, שיחות עם פוליטיקאים פעילים, תרגול של עמידה לפני קהל וכו'. פעולות אלו יעניקו יתרון למפלגות בתחום זה במישור המקומי (רשימות מקומיות אינן יכולות להציע זאת) ויחזקו את ההזדהות והזהות המפלגתית בקרב המשתלמים (כלומר יסייעו בהליך הסוציאליזציה).⁹ זהו עוד רכיב שאנו מציעים להקצות לו מימון ייעודי במסגרת החלוקה המחודשת של כספי מימון מפלגות. מעבר לכך על המפלגות להקפיד שהתחרות האישית על מספר מקומות מוגבל לא תיצור מתחים שהמפלגה לא תוכל להכיל. בנושא רגיש זה של בחירת מועמדים (לרשימה לכנסת ואולי בעתיד למועמדויות למשרות אחרות) נדון בסעיף הבא.

4.2.2. בחירת מועמדים

בחירת מועמדים תמיד תהא תחרות על משאב מוגבל. עם זאת, ישנם הליכים ושיטות שמעודדים עימותים, העלולים להוביל לשבר במפלגות, ויש שמעודדים שיתופי פעולה בתוך המפלגה. הליכים שיפזרו את הבחירה בין כמה גופים בוחרים יוכלו לרכך את התחרות, משום שמועמדים שיודעים שהם ניצבים לפני כמה גופים יסגלו את התנהגותם לכך – הם לא ינסו לשפר את סיכויי הבחירה רק בדרך אחת, כמו היום, על ידי הבלטה עצמית (במקרה של קהל בוחרים גדול), התחנפות למוקדי כוח פנים-מפלגתיים (במקרה של ציבור בוחרים מצומצם יותר או מוסדות מפלגתיים) או צייתנות מופרזת (במקרה של בחירה בידי המנהיג הכול-יכול); במקום זאת הם יאזנו בין כל אלו. כך גם ישתפו בבחירה כלל חלקי המפלגה. אפילו בארצות הברית, מדינה שבה פריימריז פתוחים מאוד הם השיטה הנפוצה כבר עשרות שנים (אפילו הפריימריז הסגורים הנהוגים בכמה ממדינות ארצות הברית פתוחים בהרבה מהפריימריז הנהוגים במקומותינו), נמצא כי הציבור רואה בעין יפה שילוב של כמה גופים בוחרים בהליך הבחירה וגם כי רוב רובו של הציבור אינו רואה בעין יפה דומיננטיות של אליטה מצומצמת בהליך בחירת המועמדים (Albert and La Raja, forthcoming).

אפשר לשלב גופים בוחרים בשיטות רב-שלביות, למשל: שיטה שבה גוף בוחר מצומצם (ועדה מסננת שתורכב מחברי מפלגה שנבחרו באקראי ומוותיקי המפלגה) יעצב "רשימה קצרה"; צירים

⁹ הכוונה היא לאירוע מפלגתי הממומן בכספי המפלגה ועוסק בעיקרו בהכשרה. בליכוד מתקיים אירוע בשם הליכודיאדה שיש בו רכיבים כאלו אך ככל הידוע לנו אירוע זה מאורגן באופן פרטי ואין הוא עוסק בהכשרת פעילים.

נבחרים (או חברי הנהלת המפלגה) יוכלו לערוך בו שינויים בהליך מיוחד (למשל ברוב מוחלט); גוף רחב (חברים ותומכים) יקבע את הדירוג הסופי של המועמדים מתוך רשימה זו. שיטה אחרת יכולה להיות בחירה על ידי כמה גופים בוחרים, למשל: המנהיג ימנה כמה מועמדים, והאחרים ייבחרו בידי חברי המפלגה ותומכיה במפלגה (במשולב או לחוד). בשיטה זו ניתן גם לתת משקל שונה להצבעת כל גוף בוחר (צירים נבחרים, חברים, תומכים וכו') ולהעניק זכות וטו למנהיג המפלגה או לקבוצת הנהגה מצומצמת (לדיון באפשרויות ראו קניג, 2018. לדיון בהצדקת שילוב של גופים בוחרים אחדים בבחירת מועמדים מנקודת מבט דמוקרטית ראו רהט, 2006; Rahat, 2009). העיקר הוא לדבוק בעיקרון של ביזור ההכרעה בין כמה גופים בוחרים ולא לשים את כל הביצים בסל אחד, כלומר להסתפק בגוף בוחר אחד. בבחינה השוואתית של 170 מפלגות בעולם הדמוקרטי נמצא כי רק ב-15.9% מהן גוף בוחר יחיד היה מעורב בבחירת המועמדים לפרלמנט, ב-24.7% מהן בבחירת המועמדים היו מעורבים שני גופים בוחרים, ב-35.9% שלושה, וב-23.5% היו מעורבים ארבעה-שישה גופים. אפילו אם מצמצמים את הרשימה רק לגופים שהיו מעורבים באופן משמעותי בהליך הבחירה באמצעות סינון או בחירת מועמדים (ולא כוללים בה גופים שהיו מעורבים רק באמצעות הצעת מועמדים או הטלת וטו על מועמדים), רק ב-37.9% מהמקרים נמצא כי גוף בוחר יחיד בוחר את המועמדים (PPDB R2, 2020).

נוסף על כך יש לשים לב לשיטות ההצבעה הנהוגות בבחירת המועמדים. חשוב להימנע משיטות הצבעה רוביות, שבהן מספר המקומות הריאליים העומדים להכרעה שווה למספר ההצבעות (הסימונים) העומד לרשות כל מצביע בגוף הבוחר. שיטות אלו מעודדות יצירת גוש של רוב שמשלט על כל המועמדות הריאליות מטעם המפלגה (מיוריזציה). יש לאמץ שיטות שבהן מספר ההצבעות נמוך ממספר המקומות הריאליים – כך נוצרת למיעוט אפשרות להשיג ייצוג גם לנוכח התארגנות של הרוב; כך גם מלכתחילה בהכרח פוחת התמריץ ליצירת גוש של רוב כזה. נוסף לכך, שיטות שבהן חברי הגוף הבוחר מדרגים את המועמדים ולאחר מכן דירוג המועמדים משוקלל עם עצם הבחירה בהם אף הן יכולות ליצור תמריצים לשיתופי פעולה בין מועמדים, אפילו במרוצים אישיים.¹⁰

¹⁰ הכוונה היא לשיטות שבהן מועמד מקבל נקודות על עצם בחירתו ולכך מתווספות נקודות על מיקומו. למשל בבחירת חמישה מועמדים המדורג החמישי מקבל 3 נקודות, הרביעי 4, השלישי 5, השני 6 והראשון 7. השיטה יוצרת תמריץ להתמודדות הכוללת שיתופי פעולה ולא רק תחרות של הכול או לא כלום, כפי שמתרחשת בשיטה שבה ערכו של המקום הראשון שווה פי 5 מערכו של המקום האחרון ולא רק פי 2.33. על כך ראו Hazan and Rahat, 2010.

בחירה במנהיג המפלגה צריכה אף היא להתבסס על ערבוב גופים בוחרים, אם כי במקרה זה ניתן, אחרי סינון ראשוני של מועמדים, לאפשר בחירה רחבה בשיטת פריימריז פתוחים.¹¹ בבחירה זו ניתן לשתף גם את מי שאינם חברי המפלגה, הגם שיש לשקול אם לתת להם משקל שווה למשקל של חברי מפלגה או לשקלל את קולותיהם של חברי המפלגה והתומכים בה כך שקולות החברים יהיו שווים מעט יותר. בבחירת מנהיג המפלגה יש לנסות להימנע מצורך בסיבוב שני על ידי שימוש בהצבעת דירוג שמספקת בכל מקרה הכרעה בסיבוב יחיד (ברוב המקרים שנבחר מנהיג מפלגה בישראל נהוג לקיים סיבוב שני אם אף מועמד אחד לא זכה ב-40% מן הקולות).

האופן שבו המפלגות הדמוקרטיות מנהלות את מערכת הבחירות הפנימיות מחטיא את המטרה. במקום שמערכת הבחירות הפנימיות תלווה רק במסעות גיוס תמיכה אישיים של המועמדים ובעימותים ביניהם, היא יכולה להפוך לאירוע שיתרום למפלגה כולה. לשם כך, ניתן לתכנן מסע בחירות של מועמדים למנהיג המפלגה או למועמדיה לכנסת שיורכב מאספות בכמה אתרים ברחבי הארץ וממפגשים מקוונים. במפגשים האלה יציגו המועמדים את עצמם, ישיבו לשאלות, יידיינו ובסופם תתקיים הצבעה (להצבעות אלו יינתן משקל מסוים בבחירת המנהיג או המועמדים). כך יתקיימו רכיבים של דמוקרטיה דיונית אפילו בתוך התחרות האישית. המפלגה תמשוך תשומת לב תקשורתית חיובית יותר אם תשכיל לקיים דיונים מונחים ומסודרים שבהם ידונו לא רק על ה"מי" אלא גם על ה"מה".

4.2.3. חברות במפלגות

המפלגות צריכות להדגיש את איכות החברים בהן ולא את הכמות – אלפים בודדים של חברים מסורים מסייעים לארגון יותר מעשרות ומאות אלפים שבאים והולכים, רוב רובם פסיביים לחלוטין ומיעוט לא קטן מהם אפילו אינו מצביע למפלגה (קניג ואחרים, 2014). במפלגה שאין בה אלא כמיהה לכמות, החבר הנאמן אובד בהמון, ואילו הפעיל המתוגמל אינו החבר המסור למפלגה אלא קבלן הקולות שפוקד אזרחים כדי שיתמכו במועמדים מסוימים. יש פוקדים וחברים שהצטרפו על מנת לתמוך במועמד וכאשר המפלגה במצב קשה הם נודדים לארצות החום, כלומר למפלגה שמצבה נראה מבטיח יותר.

זאת ועוד: בעידן של אינדיווידואליזם יש לתת לכל פרט מגוון של אפשרויות ומסלולים לפעול בהם ואף להשפיע. שימוש נבון בטכנולוגיה יכול לספק גיוון כזה. מפלגה שתשכיל לאסוף תומכים,

¹¹ אפשר לסנן מועמדים להנהגת המפלגה באמצעות דרישה להצגת מינימום של תמיכה במועמד/ת מצד חברי המפלגה או תומכיה. יש מקום לשקול גם הליך סינון באמצעות גוף תומכים וחברים שיכונס לפגישות, יפגוש את המועמדים, ידון ויעמיד רק מספר מוגבל מהם לבחירת הציבור.

אוהדים, חברים, עוקבי טוויטר וחברי פייסבוק תפרוש רשת רחבה, ובטווח הארוך תגיע לרבים וטובים ולרבות וטובות. כדי להתאים את המפלגות לדרישות האינדיווידואליות העכשוויות של הציבור עליהן להבחין בין סוגי קשר שונים של אנשים למפלגה (van Haute and Gauja, 2015; Scarrow, 2015): נוסף לחברים משלמי דמי חבר (באלפים) על המפלגה לאפשר רישום של תומכים שאינם חברים (בעשרות אלפים).¹² כמו כן יש לנהל את אתרי המדיה החברתית של המפלגה כראוי ולנצל גם את האתרים של המנהיג והפוליטיקאים לטובת המפלגה (ראו להלן בנושא המפלגה והמרשתת, סעיף 4.2.6). על המפלגה לתחזק כל אחד מסוגי היחסים הללו (פעילים, חברים, תומכים, עוקבים וכו') באופן רצוף והדוק. חשוב מאוד שיהיה גמול לכל אחת מקבוצות אלו, אך גם חשוב שהוא יהיה דיפרנציאלי ומותאם למידת הקשר עם המפלגה. למשל, ניתן לשתף גם חברים וגם תומכים בבחירות פנימיות במפלגה אך לתת להצבעת החברים יותר משקל בשקלול הקולות הסופי.

4.2.4. המפלגות בכנסת

זירת הפעילות הבולטת ביותר של המפלגות הישראליות היא הכנסת. בכנסת המפלגה יכולה לנתב לטובתה לפחות חלק מהאנרגיות האישיות שחברי הכנסת משקיעים ומניסיונם להתבלט. לפיכך ראשית על המפלגה לחלק גורות באופן פומבי בין חבריה, בהתאם לחברותם בוועדות הכנסת ולרקע שלהם, ולהציג אותם לפני הציבור כמומחים ודוברים מטעם המפלגה בנושא מסוים או כלפי מגזר או אזור מסוים. תהליך זה מתרחש כמעט מאליה, אבל לעיתים הוא מקבל נופך אישי והפן המפלגתי מוצנע, שלא בצדק ושלא לצורך. כל חבר כנסת האחראי על זירה מסוימת יהיה גם אחראי על אותן הקבוצות העצמאיות בחלקן הפועלות בשטח. כך הוא יוכל לגייס לעצמו תמיכה אישית ובעת ובעונה אחת לחזק את הקשר של המפלגה עם החברה.

שנית, כשמדובר בכלים פרלמנטריים אישיים, על המפלגה לפעול בתיאום וכקבוצה מלוכדת, באופן שכל אחד מהחברים מסייע לפעולות של חברים אחרים ואף לוקח בהן חלק. למשל, נמצא כי יש הבדלים רבים בין המפלגות בתחום החקיקה הפרטית: ישנן מפלגות שבהן כלל חברי הכנסת מתגייסים לתמיכה ולקידום הצעות חוק פרטיות, וישנן מפלגות שבהן כל חבר כנסת פועל לבדו (Friedman and Friedberg, forthcoming). המפלגות צריכות לשאוף להימנות עם הסוג הראשון.

4.2.5. המפלגות בחברה

¹² בבדיקה מהשנים 2017–2018 נמצא ש-15 מפלגות מתוך 170 בדמוקרטיה ברחבי העולם נתנו לתומכים שאינם חברים במפלגות תפקיד בבחירת מועמדי המפלגות לפרלמנט (PPDB R2, 2020).

במדינות אחרות יחסי המפלגות עם החברה נחלשים אך גם מתעצבים מחדש, ואילו בישראל נראה שרוב רובן של המפלגות (בעיקר המצרפיות) ויתרו על הקשר שלהן עם החברה. פה ושם נותרים סימנים בודדים לקשר – נציג או שניים ברשויות מקומיות לא רבות, פעילי מפלגה שעומדים גם בראש ועדי עובדים, נציגים בתאי סטודנטים. על המפלגות לנסות לשוב להיות נוכחות בכל מקום, ליצור רשת של פעילים שיהיו מפוזרים מבחינה גאוגרפית, מקצועית, מגזרית ומכל בחינה אחרת שתאפשר לייצר קשר. הטכנולוגיה העכשווית מאפשרת לתחזק רשת כזו במחירים לא גבוהים. ישנן מפלגות בישראל שנשכרות מכך שלא הפקירו את השטח: ישראל ביתנו נהנית בכל בחירות מקיומם של פעילים מקומיים המחוברים לרשויות המקומיות, וכמוה גם המפלגות הדתיות והחרדיות, ובמידה מסוימת גם מרצ. לעומת זאת המפלגות המצרפיות הגדולות מתקשות לתחזק קשר כזה.

על המפלגות המצרפיות לנסות להריץ רשימות מקומיות בכל מקום שיש להן סיכוי כלשהו לזכות לייצוג במועצת העירייה או במועצה המקומית. עליהן להקפיד כי הרשימה תהא מזוהה עימן באופן ברור, אך עם זאת אפשר לתת לה גוון מקומי, דוגמת רשימות ישראל ביתנו הנקראות בשם העיר שהן מתמודדות בה (אשדוד ביתנו וכו'). הזיהוי חשוב משום שרק כך ייווצר קשר מחודש בין המפלגה הלאומית לבין הרשימות המקומיות הקשורות אליה. ברי כי לפחות בשלב הראשון רוב רובם של ראשי הערים יימנעו מלרוץ בתווית מפלגתית. הצורך לגייס תמיכה של לפחות 40% מן המצביעים בבחירות לראשות העיר יוצר תמריץ לטשטוש הזיהוי המפלגתי כדי לנסות לגייס תמיכה של מצביעי מפלגות רבות. ואולם, אם המפלגה הלאומית משתתפת ברשימה של מועמד לראשות העיר, עליה לכל הפחות לדאוג ששמה יוזכר בשם הרשימה. המפלגות הלאומיות מביאות על פי חוק נדוניה של מימון ציבורי לחתונה, ומותר להן לדרוש לפחות את זה.¹³

על ניסיונות החזרה למאחזים שהיו ואינם ניתן להוסיף שני רכיבים. האחד הוא עריכת קמפינים לקידום נושאים על פלטפורמות מפלגתיות, בשיתוף פעולה מצד הקבוצות העצמאיות למחצה או ארגוני חברה אזרחית או בלעדיו. פעילות סביבתית, נושאי איכות שלטון, נושאי חברה וכלכלה אינם א-פוליטיים וגם אינם לא מפלגתיים בהכרח. מפלגות יכולות להתחבר לחברה אם יפעלו לקידום רעיונות ואפילו אינטרסים, אם מיוזמתן ואם מתוך חיבור ליוזמה מהשטח. כך הן יכולות לגייס לטובתן נושאים ואינטרסים רבים שאין גורם פוליטי בלעדי המייצג ומקדם אותם. הרכיב השני הוא ניצול מיטבי של המרשתת, ובו נעסוק בסעיף הבא.

¹³ במאמר זה לא נעסוק ברפורמות החוקיות הדרושות בכל הכרוך בקשר בין מפלגות ארציות ובין רשימות מקומיות אך נציין כי גם בתחום זה נדרשים תיקונים בחוק.

4.2.6. המפלגות במרשתת

מצבן של המפלגות בישראל ברשתות החברתיות עגום. ניתוח של הפעילות ובמיוחד של צריכת האתרים החברתיים של המפלגות (דפי הפייסבוק וחשבונות הטוויטר) מלמד על דומיננטיות של הפוליטיקאים, במיוחד מנהיגי המפלגות. למשל, בשנת 2015 כל עמוד פייסבוק של פוליטיקאי קיבל בממוצע יותר מפי 20 לייקים מעמוד פייסבוק של המפלגה, ובטוויטר יחס העוקבים היה 1:40. לעומת זאת כמעט בכל המדינות האחרות לא זוהו פערים כה גדולים בין פוליטיקאים ובין מפלגות, ופעמים רבות המפלגות לא נפלו מהפוליטיקאים ואף עלו עליהם מבחינת צריכת התכנים שהם מייצרים (זמיר ורהט, 2019).

המפלגות חייבות להתאמץ וליצור להן קהל עוקבים משל עצמן. למשל, הן יכולות לבנות לעצמן תחנת שידור אינטרנטית שתכלול שידורים חיים וגם תכנים שאפשר לצרוך בכל עת, כגון סרטונים והסכתים (פודקאסטים). חלק מהיצירתיות שניכרת לעיתים לקראת בחירות יכולה להתרחש גם ביום-יום. אזרחים שיחושו כי המפלגה (ולא רק פוליטיקאים בודדים) דואגת להם ולמצוקותיהם ביום-יום (ולא רק לקראת בחירות) צפויים לגמול לה ביום הבחירות.

ואולם קודם כול, צעד הגיוני במצב הקיים הוא מיזוג הפעילות האישית והמפלגתית ברשתות החברתיות. בשלב ראשון, מינימלי ובסיסי על המפלגות לתבוע מנציגיהן בכנסת ובממשלה שבכל פרופיל שלהם ברשתות החברתיות, וככל האפשר בכל הופעה שלהם ברשתות החברתיות, יופיעו שם מפלגתם והלוגו שלה. הבוחרים בחרו אותם כנציגי מפלגה ולפיכך תביעה זו לגיטימית. בשלבים מתקדמים יותר יש לבחון אפשרויות לשיתוף תכנים וליצירת תנועה של גולשים מהפוליטיקאים למפלגות. את המעקב אחר – והשליטה על – פעילות המפלגה יש להעביר לפלטפורמות מקוונות ייעודיות. אלו יאפשרו למפלגה לתאם את כל פעילויות הרשת שלה.

5. סיכום

בראשית מאמר זה השבנו לכמה שאלות מקדמיות: מהי מפלגה? האם בדמוקרטיה אנו זקוקים למפלגות? האם מפלגות מצליחות יכולות להיות גם דמוקרטיות באופן התנהלותן? הסקנו כי המפלגות יישארו איתנו בכל מקרה וכי הן חיוניות במיוחד לטובת צירוף אינטרסים (וערכים), תפקוד המשטר הדמוקרטי ויציבותו. כמו כן הבהרנו כי אומנם מפלגות דמוקרטיות מתקשות להתחרות במפלגות לא דמוקרטיות, במיוחד לפי כללי המשחק הקבועים בישראל, אך עדיין אפשר

לחפש ואף למצוא נוסחה שתאפשר להפוך את הדמוקרטיה הפנימית מנטל לנכס. משם עברנו לשורת המלצות לרפורמות ברמת המדינה וברמת המפלגות. תקציר שלהן מוצג להלן בפרק 6.

אנו מקווים כי חברי כנסת בישראל ירימו את הכפפה ויתקנו את תיקוני החקיקה המוצעים. ברור שלכמה מהם לא יהיה קל לתמוך בחוקים שיחייבו אותם לשנות את אופן התנהלותם ואת אופן ההתנהלות של מפלגתם, אולם אנו מעריכים כי רובם ככולם ייצאו נשכרים מכך. מעמד המפלגות כה חלש שכל ניסיון לשיפור צפוי לשאת פירות כבר בטווח הקצר. נוסף לכך הדמוקרטיה תצא נשכרת מתיקונים אלו, לרווחתם של כלל נבחרים וציבור ואזרחי ישראל. אנו מאמינים כי אפילו אם מפלגה אחת או מפלגות בודדות ירימו את הכפפה ויאמצו את ההמלצות המוצעות ברמת המפלגה, יתחולל שינוי גם אצל מפלגות אחרות. אלו יחקו אותן מתוך רצון שלא לפגור אחריהן בתחרות על ליבו של הבוחר.¹⁴ הדמוקרטיה הישראלית זקוקה למוסדות דמוקרטיים חיוניים, והמפלגות הן מוסד חשוב במארג זה.

¹⁴ כך היה כאשר בשנות ה-90 מפלגות אימצו את שיטת הפריימריז. לעומת זאת כאשר מפלגה שאימצה כבר בשנת 1977 את הפריימריז, המפלגה הדמוקרטית לשינוי (ד"ש), התפוררה ונעלמה – היעלמותה האטה במידת מה את הרפורמות במפלגות בתחום זה.

6. תקציר ההמלצות

6.1. המלצות ברמת המדינה (תיקוני חקיקה)

1. תיקונים בכללי מימון מפלגות

- המדינה תעניק למפלגות מימון תואם על תרומות נמוכות שהיא גייסה ועל דמי חבר שנתיים שגבתה (במגבלות על הסכום או על מספר המשלמים).
- ייאסר שימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות.
- מפלגות יחויבו להשקיע שיעור נכבד מההוצאות השוטפות שלהן (לפחות 50%) על פעילויות שייקבעו מראש בחקיקה – לדוגמה הקמת אתר אינטרנט ותפעולו, פעילות רעיונית ומחקרית, הכשרת פעילים ופוליטיקאים.
- מפלגות המקיימות הליכים דמוקרטיים לבחירה של מועמדים לכנסת ומנהיג יקבלו מימון מיוחד לצורך כך.
- מפלגות אשר יעמדו בתנאי מינימום של ייצוג לשני המינים ברשימה יקבלו תוספת למימון הבחירות שלהן.

2. תיקונים בשיטת הבחירות

- הכנסת רכיב אישי לשיטת הבחירות – אימוץ שיטה רשימתית פתוחה למחצה.
- הכנסת רכיב אזורי לשיטת הבחירות – מעבר לבחירות יחסיות באזורי בחירה רב-נציגיים.

3. הקשחת התנאים לפיצול סיעות בכנסת – הטלת סנקציות על כל סוגי הפיצול, לרבות פיצול סיעה משותפת לפי מפלגות קיימות ופיצול של למעלה משליש מחברי הסיעה.

6.2. המלצות ברמת המפלגות (וולונטריות)

1. מעבר לפעילות מבוזרת באמצעות רשתות של גופים וולונטריים עצמאיים למחצה (זכיינים) הפועלים בתחומים מסוימים (לפי אזור גאוגרפי או השתייכות דמוגרפית, עיסוק מקצועי, נושא מהותי כמו איכות סביבה וכו'). המפלגה תשתף פעולה עם הגופים האלה מבחינת חסות פומבית, קשרים רצופים עם נציגי המפלגה בכנסת ובממשלה, השתתפות של נציגי הגופים האלה בוועידה מפלגתית שנתית ואולי גם מימון (בהתאם לקריטריונים שהמפלגה תקבע).
2. פעילות דיונית נרחבת, פיזית ומקוונת, במגוון נושאים שבה יוכל להשתתף כל מי שירצה. גם מצע המפלגה יגובש בדרך זו.

3. המפלגה תנוהל בידי הנהלה פוליטית מצומצמת שתסתמך על צוות מקצועי.

4. המפלגה תקיים סדנאות להכשרת פעילים ופוליטיקאים.

5. בחירת מועמדים לכנסת ומנהיג

- המפלגה תאמץ הליך מבוזר לבחירת מועמדים לכנסת שיהיו מעורבים בו כמה גופים בוחרים (מנהיג, אליטה מצומצמת, מוסד ייצוגי, כל החברים או כל התומכים). ההליך יכול להיות בשלבים (כלומר כל גוף יהיה מעורב בשלב אחר של הבחירה) או במקביל ובנפרד (כלומר כל גוף יבחר מועמדים אחרים, או שיינתן לו משקל מסוים בהליך הבחירה).

- יש להימנע משיטות רוביות לבחירת מועמדים אלא לאמץ שיטה שבה מספר ההצבעות (סימונים) של כל בוחר קטן ממספר המקומות הריאליים. יש להעדיף הצבעת דירוג.

- מנהיג המפלגה ייבחר באופן דמוקרטי על ידי ציבור רחב (חברים, תומכים, פריימריז פתוחים). יש להעדיף הצבעת דירוג, ובכך להימנע מסיבוב שני.

- המפלגה תארגן מסעות בחירות של מועמדים לרשימה לכנסת ולמנהיג, לרבות מפגשים פיזיים ומקוונים בין המועמדים לציבור, שיכללו דיון, עימות והצבעה.

6. חברי מפלגה

- ייפתחו מגוון מסלולים ואפשרויות – בצד חברי מפלגה (משלמי דמי חבר) יהיה אפשר להצטרף למפלגה במעמד אחר, למשל תומכים שאינם חברים.

- בכל הנוגע לחברי המפלגה – המפלגה תעדיף חברות איכותית על פני חברות המונית.

- יינתן גמול דיפרנציאלי לפי עוצמת הקשר למפלגה – למשל, גם חברים וגם תומכים ישתתפו בהליך בחירת המועמדים, אך יינתן משקל גדול יותר להצבעת החברים.

7. המפלגה בכנסת

- המפלגה תחלק גזרות בין חברי הכנסת שלה – כל אחד מהם יתמקד בנושא משלו, בתוך הכנסת ומול הציבור (לרבות אותן קבוצות של גופים וולונטריים עצמאיים למחצה או זכיינים). התמקדות זו תובלט כלפי התקשורת והציבור הרחב.

- המפלגה תפעל באופן מלוכד בכל הכרוך בשימוש בכלים פרלמנטריים אישיים (כמו הצעות חוק פרטיות).

8. המפלגה בחברה

- המפלגה תתחזק רשת של פעילים ושל גופים (הזכיינים) שיפעלו בכל האזורים במגוון נושאים וזירות בחברה.
 - המפלגה תקיים קמפיינים נושאים, לבדה או בשיתוף של ארגוני חברה אזרחית או עם הזכיינים.
 - המפלגה תחזור להשקיע ולהתמודד בבחירות המקומיות, בבחירות למועצה ולראשי הרשויות, מתוך זיהוי ברור של המועמדים עם המפלגה.
9. המפלגה במרשתת
- המפלגה תעלה באופן רצוף (ולא רק בתקופת בחירות) תכנים באינטרנט, באמצעות תחנת שידור מקוונת, לרבות סרטונים והסכתים.
 - המפלגה תנצל את הפעילות האישית של פוליטיקאים באינטרנט וברשתות החברתיות לטובתה, באמצעות יצירת קשר ברור בין השניים: הפוליטיקאי ידרש לסמן את עצמו כנציג המפלגה (למשל באמצעות הסמל של המפלגה) ולשתף תכנים של המפלגה, והמפלגה גם תעודד תנועה של הגולשים מהפוליטיקאים למפלגות.
 - פעילות המפלגה תועבר לפלטפורמות ייעודיות שיאפשרו לה לתאם את כל פעילויות הרשת שלה.

רשימת המקורות

- אבנון, דן, 1996. "מפלגות בישראל בין 'פריימריס' לפרלמנטריזם", בתוך: עליזה בר, "פריימריס": בחירות מקדימות ושיטות אחרות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד, עמ' 11–25.
- אטמור, ניר, 2010. שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים, מחקר מדיניות 82, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- איצקוביץ'-מלכה, רעות, ואסף שפירא, 2013. "המפלגות בזירה הפרלמנטרית: לכידות סיעתית", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), תיקון שיטת הממשל בישראל, תל אביב וירושלים: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 251–273.
- בלאנדר, דנה, וגדעון רהט, 2000. משאל עם: מיתוס ומציאות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2014. רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- בר, עליזה, 1996. "פריימריס": בחירות מקדימות ושיטות אחרות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה והקיבוץ המאוחד.
- דאטה ישראל. אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- הרמן, תמר, אור ענבי, וויליאם קביסון ואלה היר, 2019. מדד הדמוקרטיה הישראלית 2019, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- זמיר, שחף, וגדעון רהט, 2019. פרסונליזציה פוליטית מקוונת: מפלגות ופוליטיקאים בישראל במבט השוואתי, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- כהן, עמיחי, 2018. פסקת ההתגברות: איזונים ובלמים של המוסדות הפוליטיים ומערכת המשפט, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- לוי, דב, 2000. הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית: דין וחשבון, <https://bechiro23.bechiro23.gov.il/election/Decisions/vadattaamula/Documents/le-vin-committee2000report.pdf>.

פרידברג, חן, וניר אטמור, 2013. "שיטת בחירות יחסית אזורית", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 60–113.

פרידברג, חן, ניר אטמור ואנה קנפלמן, 2013. "שיטות בחירות רשימתית סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 46–59.

קורן, דני, 1998. **קץ המפלגות: הדמוקרטיה הישראלית במצוקה**, רעננה: הקיבוץ המאוחד.

קניג, עופר, 2018. **פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, רעות איצקוביץ'-מלכה ואסף שפירא, 2013. "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", בתוך: גדעון רהט, שולמית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, תל אביב: עם עובד והמכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 214–236.

קניג, עופר, ואור טוטנאור, 2017. "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני?", בתוך: מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), **הבחירות בישראל 2015**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 25–57.

קניג, עופר, ואנה קנפלמן, 2013. "דעיכת המפלגות הגדולות: ישראל במבט השוואתי", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 145–183.

קניג, עופר, וגדעון רהט, 2020. "מפלגות מנהיג, דמוקרטיה פנימית ובחירת מועמדים לכנסת", **אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה**.

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 ע"ש ספיר, עמ' 138–149.

רהט, גדעון, 2019. *ירידת הקבוצה ועליית הכוכבים*: מפוליטיקה מפלגתית לפוליטיקה אישית, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

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

רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1999א. *הפריימריס המפלגתיים של 1996 ותוצאותיהם הפוליטיות*, נייר עמדה 12, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, ונטע שר-הדר, 1999ב. *איך נבחרים חברי הכנסת: בחירת מועמדי המפלגות לרשימה לכנסת ולראשות הממשלה 1995–1997*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג ורעות איצקוביץ'-מלכה, 2013. *ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואתי*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

שפירא, אסף, וגדעון רהט, 2015. "מדד הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית: פיתוח, יישום ותוצאות", בתוך: מיכל שמיר (עורכת), *הבחירות בישראל 2013*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 130–162.

Albert, Zachary, and Raymond J. La Raja, forthcoming. "Who Should Decide the Party's Nominee? Understanding Public Attitudes toward Primary Elections," *Party Politics*.

Andre, Audrey, Sam Depauw, Matthew S. Shugart, and Roman Chytilék, 2017. "Party Nomination Strategies in Flexible-List Systems: Do Preference Votes Matter?," *Party Politics* 23 (5): 589–600.

Bale, Tim, 2014. "Introduction," in: Jess Garland and Will Brett (eds.), *Open Up: The Future of the Political Party*, London: Electoral Reform Society, pp. 4–5.

Bryson, John M., and Farnum K. Alston, 2011. *Creating Your Strategic Plan*, 3rd ed. San Francisco: Jossey-Bass.

- Carty, R. Kenneth, 2004. "Parties as Franchise Systems: The Stratarchical Organizational Imperative," *Party Politics* 10 (1): 5–24.
- Cross, William, Ofer Kenig, Scott Pruysers, and Gideon Rahat, 2016. *The Promise and Challenge of Party Primary Elections: A Comparative Perspective*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Dalton, Russell J., David M. Farrell, and Ian McAllister, 2011. *Political Parties and Democratic Linkage: How Parties Organize Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J., and Martin P. Wattenberg (eds.), 2000. *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Deacon, David, 2004. "Politicians, Privacy and Media Intrusion in Britain," *Parliamentary Affairs* 57 (1): 9–23.
- Friedman, Avital, and Chen Friedberg, forthcoming. "Personalized Politics and Weakened Parties — An Axiom? Evidence from the Israeli Case," *Party Politics*.
- Garland, Jess, and Will Brett, 2014. *Open Up: The Future of the Political Party*, London: Electoral Reform Society.
- Gherghina, Sergiu, and Victoria Stoiciu, 2020. "Selecting Candidates through Deliberation: The Effects for Demos in Romania," *European Political Science* 19 (2): 171–180.
- Hazan, Reuven Y., and Gideon Rahat, 2010. *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford: Oxford University Press.

- Ignazi, Piero, 2020. "The Four Knights of Intra-Party Democracy: A Rescue for Party Delegation," *Party Politics* 26 (1): 9–20.
- Invernizzi-Accetti, Carlo, and Fabio Wolkenstein, 2017. "The Crisis of Party Democracy, Cognitive Mobilization, and the Case for Making Parties More Deliberative," *American Political Science Review* 111 (1): 97–109.
- Katz, Richard S., and Robin Kolodny, 1994. "Party Organization as an Empty Vessel: Parties in American Politics," in: Richard S. Katz and Peter Mair (eds.), *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London: Sage: 23–50.
- Katz, Richard S., and Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party," *Party Politics* 1 (1): 5–28.
- Kenig, Ofer, Michael Philippov, and Gideon Rahat, 2013. "Party Membership in Israel: An Overview," *Israel Studies Review* 28 (1): 8–32.
- Kölln, Ann-Kristin, 2015. "The Value of Political Parties to Representative Democracy," *European Political Science Review* 7 (4): 593–613.
- Lanzone, Maria Elisabetta, and Stefano Rombi, 2018. "Selecting Candidate Online in Europe: A Comparison among the Cases of M5S, Podemos and European Green Party," in Guillermo Cordero and Xavier Coller (eds.), *Democratizing Candidate Selection: New Methods, Old Recipes?*, London: Palgrave Macmillan, pp. 99–122.
- Luna, Juan Pablo, Rafael Pinheiro Rodríguez, Fernando Rosenblatt, and Gabriel Vommaro, forthcoming. "Political Parties, Diminished Subtypes, and Democracy," *Party Politics*.

- Mair, Peter, 1997. *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford: Oxford University Press.
- Mair, Peter, 2013. *Ruling the Void: The Hollowing of Western Democracy*, London: Verso.
- Michels, Robert, 1915. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*, Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Pakulski, Jan, and Andras Körösenyi, 2012. *Toward Leader Democracy*, London: Anthem Press.
- Poguntke, Thomas, 1987. "The Organization of a Participatory Party: The German Greens," *European Journal of Political Research* 15 (6): 609–633.
- Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow, Paul D. Webb, Elin H. Allern, Nicholas Aylott, Ingrid van Biezen, Enrico Calossi, Marina Costa Lobo, William P. Cross, Kris Deschouwer, Zsolt Enyedi, Elodie Fabre, David M. Farrell, Anika Gauja, Eugenio Pizzimenti, Petr Kopecký, Ruud Koole, Wolfgang C. Müller, Karina Kosiara-Pedersen, Gideon Rahat, Aleks Szczerbiak, Emilie van Haute, and Tània Verge, 2016. "Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century," *Party Politics* 22 (6): 661–678.
- PPDB R2, 2020. The Political Party Database Project,
<https://www.politicalpartydb.org/>.
- Rahat, Gideon, 2008. "Entering through the Back Door: Non-party Actors in Intra-Party (S)electoral Politics," in: David Farrell and Rudiger Schmitt-Beck (eds.), *Non-Party Actors in Electoral Politics: The Role of Interest Groups and*

- Independent Citizens in Contemporary Election Campaigns*, Baden-Baden: Nomos-Verlag, pp. 25–44.
- Rahat, Gideon, 2009. “Which Candidate Selection Method Is the Most Democratic?,” *Government and Opposition* 44 (1): 68–90.
- Rahat, Gideon, 2013. “What is Democratic Candidate Selection?,” in: William Cross and Richard S. Katz (eds.), *The Challenges of Intraparty Democracy*, Oxford: Oxford University Press: 136–149.
- Rahat, Gideon, Reuven Y. Hazan, and Richard S. Katz, 2008. “Democracy and Political Parties: On the Uneasy Relationship between Participation, Competition and Representation,” *Party Politics* 14 (6): 663–683.
- Rahat, Gideon, and Ofer Kenig, 2018. *From Party Politics to Personalized Politics? Party Change and Political Personalization in Democracies*, Oxford: Oxford University Press.
- Scarrow, Susan, 2015. *Beyond Party Members: Changing Approaches to Partisan Mobilization*, Oxford: Oxford University Press.
- Topaloff, Liubomir, 2017. “The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?,” *Journal of Democracy* 28 (3): 127–140.
- van Biezen, Ingrid, and Petr Kopecký, 2014. “The Cartel Party and the State: Party–State Linkages in European Democracies,” *Party Politics* 20 (2): 170–182.
- van Haute, Emilie, and Anika Gauja (eds.), 2015. *Party Members and Activists*, London: Routledge.