

טבעו של תהליך בחירת המועמדים קובע את טבעה של המפלגה; מי שיכול לבחור את המועמדים הוא הבעלים של המפלגה.

E.E. Schattschneider, 1942 p. 64

סיכום / מפלגות ומערכת פוליטית בתקופה של שינויים

האם הופכות הבחירות המקדימות את חברי המפלגה ל"בעלים של המפלגה", כדבריו של שאטשניידר, עם העברת תפקיד בחירת המועמדים לידיהם? האם מימשו הבחירות המקדימות את הציפיות שתלו בהן? האם הן תורמות לדמוקרטיזציה של המפלגות? האם הן משפרות את הדמוקרטיה השראלית? התמונה המצטיירת עם התבססות המגמה להנהיג פריימריס במפלגות רבות היא מורכבת. ועם זאת, בסופו של הדיון, ניתן לומר בברור כי התוצאות הבלתי־רצויות מהנהגת הבחירות המקדימות הן רבות וכבדות דיון, כדי לחייב את המפלגות ואת המערכת הפוליטית להערכה מחודשת של המטרות בהנהגת הפריימריס ושל תוצאות יישומן. במהלכו של הספר ניתן היה ללמוד כי לשיטת הבחירות המקדימות עשויות להיות השלכות מרחיקות לכת מעבר להשפעתה על המפלגה המאמצת אותה. אם מתכנני שיטת הפריימריס במפלגת העבודה שאפו ליצור שינוי פנימי לתועלת מפלגתם, מתברר כי לשינוי שיצרו יש השלכות רבות, מעבר למה שחזו. כשהבחירות המקדימות הופכות לנחלת מפלגות רבות, ובמיוחד לנחלתן של המפלגות הגדולות, הן משפיעות על מהותה של המפלגה כמוסד מתווך מרכזי במערכת הדמוקרטית, ועל היבטים רבים וחשובים ברמת התרבות הפוליטית ובמאפייני המשטר הפרלמנטרי. זאת ועוד, השינויים המונהגים במפלגות, והשלכותיהם על המערכת הפוליטית, מתרחשים במקביל לשינויים אחרים, חלקם מרחיקי לכת, המתחוללים במשטר ובפוליטיקה במדינת ישראל. המפלגות והמערכת הפוליטית בישראל מצויות כיום בתקופה של שינויים מהותיים. מתכונתו של ספר זה משקפת במידה רבה את תקופת המעבר שבה נתונות המפלגות. בחלק השלישי תוארו השיטות העקיפות לבחירת מועמדים שיושמו

בכל המפלגות, למעט מפלגת העבודה, לקראת הבחירות לכנסת השלוש-עשרה. למי שעוקב אחר הניסיונות הבלתי-נלאים שעושות מאז יתר המפלגות להנהיג מתכונות שונות של פריימריס בבחירת מועמדיהן, נראות השיטות העקיפות, על היתרונות והחסרונות שלהן ועל הליקויים שהתגלו ביישומן, כשייכות לעבר הרחוק, אף כי חלפו כשלוש שנים בלבד מאז יושמו לאחורונה. חלקו השני של הספר, לעומת זאת, העוסק ביישום שיטות לבחירה ישירה של מועמדים בארץ, מצביע כבר על ההשלכות הנובעות מיישומן. ולא מדובר בהשערות מלומדות בלבד. עליית המימד האישי בפוליטיקה והחלשות מנגנוני המפלגות כבר באים לידי ביטוי במציאות הפוליטית. עמידתו של חיים רמון מול מפלגתו בנושא חוק ביטוח בריאות ממלכתי, והתמודדותו ברשימה עצמאית בבחירות להסתדרות, היוו ביטוי בולט ראשון למגמות החדשות.

אף כי רק מפלגת העבודה יישמה עד כה בחירת מועמדים לכנסת באמצעות פריימריס (בליכוד נבחר רק יושב-ראש המפלגה בשיטה זו), התוכניות להנהיג בחירות מקדימות במפלגות נוספות גורמות לכך שהמערכת הפוליטית מתנהגת כאילו הפריימריס הפכו כבר לעובדה מוגמרת ברוב המפלגות. פוליטיקאים חושבים ומתנהגים במונחים של ההתמודדויות הצפויות להם בפריימריס הממששים ובאים. גם המחוקק מצא לנכון להתאים את החקיקה למציאות המשתנה וקבע כללים לגיוס תרומות ושימוש בכספים בתהליכי בחירת מועמדים.

הבעיות הניצבות בפני המפלגות והפוליטיקאים ערב הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, שונות מאוד מהבעיות שהמפלגות התמודדו איתן עוד בימים שלפני הבחירות לכנסת השלוש-עשרה, ב-1992. לא רק שקדחת הפריימריס עדיין לא אחזה אז ברוב המפלגות, אלא שרובן התמודדו עם בעיות הרבה יותר יסודיות. חלקן היו נתונות בשלבי גיבוש ראשוני של מוסדותיהן, או של עיצוב שיטת בחירה דמוקרטית לראשונה בתולדותיהן. לחלקן לא היה תקנון פנימי, ונהלים לבחירת מועמדים עוצבו בתהליכים חפוזים על-מנת להציג דימוי של בחירה דמוקרטית. במפלגות ותיקות וממוסדות כמו הליכוד והמפד"ל, התגלו ליקויים באופן בחירת הגופים הבוחרים. למתבונן במתרחש במפלגות מאז ההכנות לבחירות לכנסת השלוש-עשרה, נראה כי מקצת מהמפלגות עדיין לא סיימו לטפל בבעיות של ארגון פנימי וביסוס הליכים דמוקרטיים, וכבר פנו לבחון יישום של שיטות פריימריס. בעוד שבעבר הלא רחוק שימשה ישראל דוגמא נוחה, בספרות המקצועית, למדינה שבה השיטות לבחירת מועמדים ניצבו בקצהו הריכוזי והאוליגרכי של רצף השיטות לבחירת מועמדים (Ranney, 1987a p. 72), היום היא מועמדת ודאית לשמש דוגמא לקצהו השני של הרצף, עם שיטות הבחירה הפתוחות ביותר במשטרים פרלמנטריים. מה מקור התופעה? מדוע המגמה להנהיג בחירת מועמדים ישירה התבססה

כל-כך במערכת הפוליטית הישראלית?

מפלגת העבודה החלה בתהליך מתוך רצון להביא לשינויים במבנה המפלגה, להתגבר על מיסוד יתר של תהליכים פנימיים, ואולי יותר מכל, מתוך מטרה לשקם את דימויה הציבורי, על-ידי מהלך שנתפס כחדשני ודמוקרטי. מפלגות אחרות פונות לאימוץ שיטה דומה כדי לעמוד בתחרות הפוליטית. הנהגת בחירות מקדימות, כך נדמה, היא צעד שעשוי לשפר את הסיכויים האלקטורליים. גם אינטרסים פוליטיים פנים-מפלגתיים מעורבים, ללא ספק, במאמציהם של חלק מהחברים להניע את מפלגותיהם לאמץ שיטות של בחירות מקדימות. זאת, משום ששינויים בשיטות לבחירת מועמדים עשויים לעזור לקידום של פעילים מסויימים (כשם שהן פוגעות באחרים). אולם מעבר לגורמים הללו, נראה כי מתפתחת בקרב רבים במערכת הפוליטית נטיה לזהות דמוקרטיזציה בדפוסי בחירת מועמדים עם שיטת בחירות ישירה.

נטיה זו אינה מפתיעה במיוחד, על רקע שינוי מהותי אחר במערכת הפוליטית הישראלית. המגמה להנהיג יסודות של דמוקרטיה ישירה מצאה ביטוי בשינוי מרכזי ביותר במשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, עם חקיקת חוק יסוד: הממשלה החדש, הקובע כי החל מהבחירות לכנסת הארבע-עשרה, ייבחר ראש-הממשלה בבחירות ישירות על-ידי האזרחים. רצוי להזכיר כי המגמה לאמץ יסודות של דמוקרטיה ישירה החלה עוד בשנות השבעים, עם חקיקת החוק שקבע כי ראשי רשויות מקומיות ייבחרו בבחירה אישית.

הנהגת הבחירות המקדימות איננה רק חלק ממגמה להנהיג יסודות של דמוקרטיה ישירה. היא גם אחד הביטויים למגמה רחבה יותר, לחולל שינויים במערכת הפוליטית הישראלית, אשר חוק יסוד: הממשלה החדש הוא רק אחד הצדדים שלהן. בשנים האחרונות מצויה הכנסת בתנופה של חקיקה קונסטיטוציונית. בתיקון לחוק הבחירות העלתה הכנסת את אחוז החסימה ל-1.5%; נחקק חוק המפלגות המסדיר את פעילותן של המפלגות; מאוחר יותר הוכנס תיקון לחוק המפלגות המטפל בנושא מימון בחירות מועמדים בתוך המפלגות; כן נחקקו חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; וחוק יסוד חופש העיסוק. המערכת הפוליטית הישראלית מצויה בעיצומה של תקופה בה נעשים מאמצים להביא לשינויים רבים ומהירים, לאחר שבמשך שנים רבות היתה הרגשה של משבר במערכת ושל העדר יכולת להתמודד עם בעיות.

המאמצים לחולל שינויים במערכת הפוליטית בשנים האחרונות, באים לביטוי גם בהתרחבות מעורבותם של האזרחים בפעילויות שמטרתן להביא לשינויים בנורמות הציבוריות בארץ, ולהאיץ תהליכי רפורמה. בשנים האחרונות היינו עדים לביטויי מחאה ציבורית נגד חתימתם של הסכמים פוליטיים על-ידי מפלגות; להתנגדות שקמה למינויים פוליטיים בשירות המדינה; להתעניינות גוברת בדוחות מבקר המדינה; ולריבוי פניות לבג"צ מתוך

מטרה לחייב את המערכת הפוליטית לעמוד בכללים של אתיקה ציבורית. במקביל קמו גם התארגנויות וולונטריות שמטרתן לקדם רפורמות מוסדיות.¹ אם התופעות הללו מבטאות מגמה של הרחבת השתתפות האזרחים בתהליכים הפוליטיים, אין ספק כי הבחירות המקדימות מחזקות מגמה זו ומעמידות לרשות האזרחים ערוץ נוסף להשתתפות ישירה המעניק תחושת השפעה ממשית. עם זאת, ההתלהבות שבה התקבלו הבחירות המקדימות מהווה גם ביטוי לסלידה של אזרחים רבים מתופעות שליליות בפוליטיקה, שהמפלגות הן בעיקר אלה שסימלו אותן. הרצון לבסס עקרונות של הגינות וטוהר מידות במערכת הפוליטית הוא כמובן חיובי, אך המגמה לעקוף, כביכול, את המפלגות ומוסדותיהן משקפת חוסר הבנה לגבי חשיבותן של המפלגות כמוסדות המרכזיים עליהן נשען המשטר הדמוקרטי.

הבחירות המקדימות, העוקפות את מוסדות המפלגה, גורמות להחלשת המפלגות, כפי שהראה הדיון בפרק ה'. ראוי להדגיש, כי אנו עדים כאן לסוג חדש של פגיעה במפלגות. אם בעשורים האחרונים, "ירידת המפלגות" במשטרים דמוקרטיים התבטאה בראש ובראשונה בירידה במספר החברים, הרי הפריימריס דווקא מעודדים התפקדות המונית. ואולם, בעוד שמספר חברי המפלגה עולה, מוסדות המפלגה נחלשים, כשנוטלים מהם את הסמכות לבחור את ההנהגה, ומעמדה כמוסד מתווך מרכזי במשטר דמוקרטי יורד.

אומנם שיטת הבחירה הישירה מזכה את חברי המפלגה בהשפעה מיידית, ובלתי מוטלת בספק, על בחירת הנהגת המפלגה ונציגיה בכנסת. זהו הישג מרשים לחברי המפלגה. עם זאת, נשאלת השאלה, האם הרחבת השתתפות וההשפעה של חברי המפלגה בתהליך בחירת המועמדים מקנה להם גם השפעה רבה יותר בקביעת דרכה של המפלגה, במישור העקרוני ובמישור המעשי? לו היו דבריו של Schattschneider, שצוטטו במובאה שבראש הפרק, נכונים גם היום, כי אז היו חברי המפלגה הופכים ל"בעלים של המפלגה". ואולם נראה כי תהליך בחירת מועמדים ישיר, עם כל העוצמה שהוא מעביר לידי חברי המפלגה, מגדיל בראש ובראשונה את עוצמתם של הנבחרים, אלה הזוכים בקולותיהם של רוב חברי המפלגה. עוצמתם של הנבחרים עולה ללא ספק על חשבון עוצמתה של המפלגה; האם היא עולה גם על חשבון יכולת השפעתם של חברי המפלגה? האם העוצמה שרוכשים הנבחרים בבחירה ישירה מאפילה על מחויבותם החדשה כלפי בוחריהם? או שמא, הבחירה הישירה אכן תיצור את המחויבות המצופה של הנבחרים כלפי בוחריהם? לא כל ההשלכות מהנהגת הבחירות הישירות נהירות בשלב זה.

1. התארגנויות כמו "התנועה למען שינוי שיטת הממשל", "חוקה לישראל" ו"התנועה למען איכות השלטון".

תומכי השינויים המתחוללים במפלגות רואים בהם מעבר לתפיסה אחרת של דמוקרטיה. רבים סבורים כי הנהגת יסודות של דמוקרטיה ישירה מהווה קפיצת דרך דמוקרטית. ואולם דמוקרטיה עקיפה מבוססת על התפיסה כי למוסדות המתווכים, על תהליכי ההתייעצויות, הסינון, המיקוח והפשרה שבהם, יש תרומה משלהם לתהליך הדמוקרטי. בחברה בעלת שסעים חברתיים וקיטוב אידיאולוגי, כמו החברה הישראלית, תפקידם של המוסדות המתווכים חשוב במיוחד לקיום מנגנוני פישור פנימיים ולשמירת האיזונים החברתיים. הבחירות המקדימות גורמות להחלשת המנגנונים הללו ומעלות יסודות חדשים, המשנים את אופיה של הפוליטיקה הדמוקרטית בישראל, כפי שראינו בפרק ה', הן בהשלכות מהנהגת הבחירות המקדימות.

בשלב זה נראה כי המערכת הפוליטית בארץ נמצאת בתנופה של שילוב יסודות של דמוקרטיה ישירה בחיי המפלגות ובמשטר הדמוקרטי בכלל. המגמה הזאת, מעלה מספר שאלות כבדות משקל. אחת השאלות היא: האם תהליכים אלה יכולים להיות הפיכים? האם יתכן שלאחר תקופה דינמית של שינויים תבוא תקופה של הערכה מחדש וניסיונות למתן את התהליכים, או שמא אנו עומדים בתחילתה של תקופה חדשה, שבה ישתנו מהותית פני המשטר והתרבות הפוליטית במדינת ישראל? יתכן שיהיה קשה, ואולי בלתי-אפשרי "לקחת חזרה" מחברי המפלגה כוח שניתן להם. בהתחשב בעובדה שנושא הבחירות המקדימות (כמו עניין הבחירה הישירה בראש-הממשלה) עלה כשברקע תחושות המשבר במערכת הפוליטית, והסלידה ממפלגות ומפוליטיקה, יתכן שחזרה לדפוסים שנתפסים כפחות פתוחים ופחות דמוקרטיים תיצור משבר אמון מחודש בין האזרחים לפוליטיקאים, משבר שהשפעתו עשויה להיות לא פחות קשה מהתוצאות השליליות של הבחירות המקדימות שנדונו בהרחבה בספר זה. ואולי ניתן יהיה, בכל-זאת, לשנות דפוסים פורמליים של מנגנוני בחירה, אך קשה יהיה לבטל את השלכותיהם שכבר חלחו אל התרבות הפוליטית, כמו למשל המגמות הפופוליסטיות שהתפתחו?

הבחירות המקדימות עלו למודעות ציבורית כתהליך פנימי במפלגת העבודה. ככזה, היה התהליך בעיקר מושא לוויכוחים פנים-מפלגתיים ולא הפך בזמנו לנושא לדיון ציבורי. בהשוואה אליו, נושא הבחירה הישירה בראש הממשלה, בהיותו שינוי קונסטитуציוני רדיקלי, לוה בוויכוחים ציבוריים נרחבים. מהתיאורים והניתוחים בספר זה בנושא הבחירות המקדימות ותוצאותיהן, ניתן ללמוד כי למרות היותן תהליכים המתרחשים במוסדות וולונטריים – אם יהפכו לנחלת רוב המפלגות – הן עומדות לחולל שינויים מהותיים במפלגות ובמעמדן במערכת הדמוקרטית, בנורמות הציבוריות, במשטר הפרלמנטרי ובתרבות הפוליטית. כיוון שכך, ראוי כי יעמדו לדיון ציבורי נרחב.