

הרוב קובע? בחינת ההשלכות המעשיות והנורמטיביות של תופעת "ההתפקדות האסטרטגית" למפלגות בישראל

מאת

דרור מיטלמן*

תקציר

במפלגות שעורכות פריימריז, עשרות אלפי חברי המפלגה הם אשר בוחרים את מועמדיה לכנסת ולראשות הממשלה. נוכח מיעוט המצביעים היחסי במסגרת הפריימריז, יש בכוחן של קבוצות אזרחים מאורגנות שמתפקדות באופן מתואם לרכוש השפעה ניכרת על תוצאות הפריימריז באותה המפלגה, ולכן גם על מועמדיה ועל נבחריה. קבוצות שונות בחברה הישראלית זיהו את האפשרות הזו, והחלו להתפקד באופן מאורגן למפלגות שעורכות פריימריז על מנת לקדם את האינטרסים המשותפים לחבריהן. תופעה זו תאופיין באופן שיטתי לראשונה במאמר זה ותכונה בשם "התפקדות אסטרטגית". אחד המאפיינים המרכזיים של התופעה הוא שההתפקדות נעשית על מנת לקדם את האינטרסים של חברי הקבוצה, מבלי שיתקיים קשר הכרחי בין עמדותיהם הפוליטיות של המתפקדים לבין עמדותיה של המפלגה, וללא ערובה לכך שהם מתכוונים להצביע עבורה בבחירות הכלליות. מאפיינים מסוימים של התופעה אינם עולים בקנה אחד עם הדין הנוהג. מעבר לכך, התופעה מעלה קשיים לא-מבוטלים מבחינה נורמטיבית בראי התאוריה הדמוקרטית. עולה ממנה, כי שיטת הפריימריז כפי שהיא מוסדרת כיום

* בוגר תואר ראשון ושני מהפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים. מאמר זה מבוסס על עבודת תזה שהוגשה בחודש דצמבר 2017 במסגרת לימודי תואר שני במשפטים באוניברסיטה העברית, ונכתבה בהנחייתו של פרופ' ברק מדינה. אבקש להודות לפרופ' מדינה על הנחייתו ועל הערותיו המלמדות ומאירות העיניים, וכן למרכז מישאל חשין ללימודי משפט מתקדמים בפקולטה למשפטים של האוניברסיטה העברית על המלגה שהוענקה לי ושייעצה לי בכתיבת עבודת התזה. מקורם של כמה מהרעיונות המופיעים במאמר הוא בעבודה סמינריונית שנכתבה בהנחייתה של מורתי, פרופ' רות גביוון ז"ל, במסגרת לימודי התואר השני, ואני מבקש להודות לה על הדרכתה. תודה לאשתי, הגר סלקטר, על הערותיה המועילות ועל שעות ארוכות של שיחה ודיון בסוגיות שבהן עוסק המאמר. תודה גם לשחר טל על הערותיה המצוינות. ולבסוף, תודה לעורך "עיוני משפט" יובל ארז ולחברי המערכת להב פסח, ליאור שלוסברג ואריאל שנדר על עבודתם היסודית והמקיפה.

מאפשרת לקבוצות שחלקן היחסי באוכלוסייה הוא קטן להשיג השפעה לא-פרופורציונלית על נבחרי הציבור. הדבר עומד במתח מול מושכלות יסוד דמוקרטיות. בין היתר, התופעה מקימה חשש לעיוות מערך התמריצים של נבחרי הציבור באופן שעלול לפגוע ביכולתם להביא בחשבון את השיקולים הענייניים העומדים על הפרק במגוון סוגיות וכן את ההעדפות של כלל הבוחרים, ובכללם את אלה של חברי ציבורים גדולים ובלתי-מאורגנים. חשש זה מעמיד בסימן שאלה גם את יכולתן של המפלגות למלא אחר אחד מתפקידיהן הבסיסיים ביותר – ייצוג האינטרסים של כלל בוחריהן במוסדות הנבחרים. חששות אלו מצדיקים חשיבה מחדש על אופן האסדרה הנוכחי של שיטת הפריימריז.

- מבוא..... 3
- א. רקע – תאוריה של קבוצות אינטרס והדרכים שבהן הן רוכשות השפעה..... 5
1. תאוריית קבוצות האינטרס של אולסון..... 5
2. האופנים השונים שבאמצעותם קבוצות אינטרס רוכשות השפעה..... 9
- ב. תופעת ההתפקדות האסטרטגית..... 12
1. רקע..... 12
2. תופעת ההתפקדות האסטרטגית – דוגמאות בולטות..... 17
- (א) ארגוני עובדים..... 18
- (ב) איגודים מקצועיים..... 23
- (ג) ארגונים מוניציפליים או גאוגרפיים..... 26
- (ד) קבוצות אינטרס אידאולוגיות..... 27
3. סיכום מאפייני תופעת ההתפקדות האסטרטגית..... 30
- ג. החוקים המסדירים את פעילות המפלגות בישראל..... 35
1. חוקי מימון הבחירות..... 37
2. סעיפי חוק המשפיעים על אופן עריכת הפריימריז..... 40
- ד. פרספקטיבות השוואתיות..... 42
1. האופן שבו מדינות שונות מסדירות את פעולת המפלגות..... 42
2. האם תופעת ההתפקדות האסטרטגית מוכרת במדינות נוספות שבהן נערכים פריימריז?..... 46
- ה. ניתוח התופעה על פי הדין הנוהג..... 49
- ו. דיון נורמטיבי בתופעת ההתפקדות האסטרטגית..... 57
1. תאוריה דמוקרטית..... 58
- (א) התאוריה הפלורליסטית..... 58
- (ב) התאוריה הרפובליקנית..... 60
- (ג) תפקידן של מפלגות במדינה דמוקרטית..... 61
2. ניתוח נורמטיבי – התופעה מעוררת קשיים לא-מבוטלים מבחינה דמוקרטית..... 62
- ז. הצעות להגבלת תופעת ההתפקדות האסטרטגית..... 68

1. שיקולים מקדימים שיש לקחת בחשבון בטרם ייבחרו האמצעים להגבלת התופעה.....69
2. כמה הצעות ראשוניות להגבלת התופעה.....73
- סיכום.....77

מבוא

התופעה אשר תעמוד במרכזו של מאמר זה התפתחה על רקע הדמוקרטיזציה המשמעותית שעבר הליך בחירת המועמדים של כמה מפלגות מרכזיות בישראל בעשורים האחרונים. תנאי מוקדם להיבחרות לכנסת או לראשות הממשלה הוא היבחרות או מינוי למועמדות מטעם מפלגה מסוימת לתפקידים אלה. בעבר היה רק קומץ אנשים מופקד על בחירת המועמדים של אותן המפלגות, ואילו כיום עשרות אלפי חברי מפלגה בוחרים את מועמדי המפלגה במסגרת הבחירות המקדימות לכנסת, המכונות גם "פריימריז".

אחת ההשלכות הבולטות של שינוי זה היא הגדלת ההשפעה של חברי המפלגה על זהות מועמדיה של המפלגה לכנסת ולראשות הממשלה, וכתוצאה מכך גם הגדלה משמעותית של השפעת חברי המפלגה על נבחריה לתפקידים אלה. מכיוון שפריימריז מתאפיינים במספר בוחרים קטן יחסית למספר הבוחרים בבחירות הכלליות, נוצר מצב שבו קבוצות אזרחים מאורגנות שמתפקדות למפלגה מסוימת באופן מתואם יכולות לרכוש השפעה משמעותית על תוצאות הפריימריז באותה מפלגה, ולכן גם על מועמדיה ועל נבחריה.

קבוצות שונות בחברה הישראלית זיהו את האפשרות הזו, והחלו להתפקד באופן מאורגן למפלגות מרכזיות שעורכות פריימריז על מנת לרכוש השפעה על נבחריה הציבור וכך לקדם את האינטרסים המשותפים לחבריהן. תופעה זו, אשר תאופיין באופן שיטתי לראשונה במאמר זה, תכונה בשם "התפקדות אסטרטגית". באמצעות שימוש בהתפקדות אסטרטגית ובניגוד למה שהיה ניתן לצפות שיקרה בדמוקרטיה, קבוצות אינטרס מסוימות עשויות להשפיע על המערכת הפוליטית באופן חורג הן מחלקן היחסי באוכלוסייה והן מעוצמת העדפותיהן.

אחד המאפיינים המרכזיים של התופעה הוא שההתפקדות נעשית באופן אסטרטגי על מנת לקדם אינטרסים משותפים לחברי הקבוצה, מבלי שיתקיים קשר הכרחי בין עמדותיהם הפוליטיות של המתפקדים לבין עמדותיה של המפלגה שאליה הם מתפקדים, וללא כל ערובה לכך שהם מתכוונים להצביע בעדה בבחירות הכלליות. במילים אחרות, ההתפקדות אינה נעשית על מנת לבטא תמיכה אמיתית ומהותית במפלגה, אלא כשיטה להשפיע על נבחריה. תופעה זו מצטרפת למגוון דרכים שבהן קבוצות אינטרס שחלקן היחסי באוכלוסייה אינו גדול משתמשות ביתרונות ההתארגנות ובמאפיינים נוספים שלהן כדי לרכוש השפעה משמעותית על המערכת הפוליטית.

מתעוררות שאלות רבות בנוגע למידת החוקיות של חלק מהמאפיינים שבאים לידי ביטוי במסגרת ההתפקדות האסטרטגית, ונראה שחלק ממאפייניה אינם עולים בקנה אחד עם הדין הנוהג. כמו כן, על אף שנראה שביטויים מסוימים של התופעה עשויים להיות חוקיים לחלוטין, היא מעלה קשיים לא-מבוטלים בראי התאוריה הדמוקרטית. בחינתה הנורמטיבית של התופעה תיעשה ביחס לתאוריה הרפובליקנית וביחס לתאוריה הפלורליסטית של הדמוקרטיה, תוך התייחסות לתפקידן המקובל של המפלגות בשיטות דמוקרטיות ולתאוריית קבוצות האינטרס. מטרתה של בחינה זו אינה להשוות בין שיטת הפריימריז לבין שיטות אחרות לבחירת מועמדים ולהכריע איזו מהן מוצלחת יותר, אלא לבחון באופן ביקורתי אלמנטים מסוימים בשיטת הפריימריז אשר באים לידי ביטוי במסגרת תופעת ההתפקדות האסטרטגית, ולהאיר מאפיינים מסוימים שלה הטעונים שיפור. התופעה ממחישה ששיטת הפריימריז כפי שהיא מוסדרת כיום מאפשרת לקבוצות שחלקן היחסי באוכלוסייה הוא קטן להשיג השפעה לא-פרופורציונלית על נבחר הציבור במפלגות שעורכות פריימריז. הקושי העקרוני נובע מכך שבמקרים מסוימים דווקא קבוצות גדולות מבחינה מספרית יתקשו להשפיע על המערכת הפוליטית, לעומת קבוצות קטנות יותר ומאורגנות. קושי זה עומד במתח מול מושכלות יסוד דמוקרטיות.

תופעת ההתפקדות האסטרטגית מקימה חשש לעיוות מערך התמריצים של נבחר הציבור באופן שעלול לפגוע ביכולתם לקחת בחשבון את השיקולים הענייניים העומדים על הפרק במגוון סוגיות וכן את העדפותיהם של כלל הבוחרים, ובכללם את אלו של חברי ציבורים גדולים ובלתי-מאורגנים. חשש זה מעמיד בסימן שאלה גם את יכולתן של המפלגות למלא את אחד מתפקידיהן הבסיסיים ביותר – ייצוג האינטרסים של כלל בוחריהן במסגרת המוסדות הנבחרים. אני סבור כי חששות אלו מצדיקים חשיבה מחדש על אופן האסדרה הנוכחי של שיטת הפריימריז.

בפרק הראשון יוצג רקע נחוץ לדיון בתופעה, ובמסגרתו תוצג תאוריית קבוצות האינטרס של הכלכלן מנקור אולסון, שמציעה הסבר לכך שקבוצות מסוימות מתאימות פחות טוב מאחרות להשגת מטרות המשותפות לכלל חברי הקבוצה. התאוריה תסייע בהמשך המאמר להבנה עמוקה יותר של תופעת ההתפקדות האסטרטגית ולבחינתה הנורמטיבית. כן יוצגו שני אמצעים מרכזיים שבאמצעותם קבוצות אינטרס רוכשות השפעה על נבחר הציבור – תרומה לנבחר הציבור ושתדלנות, ויערך דיון בסוג ההשפעה שהם מקנים. הפרק השני יעסוק בתופעת ההתפקדות האסטרטגית ובמסגרתו יוצג רקע על אודות הפריימריז, שנועד להבהיר את פוטנציאל ההשפעה של התופעה. לאחריו יוצגו דוגמאות בולטות לשימוש בהתפקדות אסטרטגית וניתוח מאפייניה המרכזיים. הפרק השלישי יעסוק במסגרת החוקית המסדירה את פעילות המפלגות בישראל. בחלקו הראשון יוצג מערך החוקים המקיף העוסק במימון הבחירות ובמימון המפלגות, ובחלקו השני יוצג מערך החוקים העוסק בפעילות המפלגתית הקשורה לבחירת מועמדי המפלגה, שהוא דל לעומת זה הנוגע למימון בחירות. הפרק הרביעי יעסוק במתרחש במדינות אחרות בעולם. בחלקו הראשון יוצג האופן שבו מדינות שונות מסדירות את פעולת המפלגות, ובחלקו השני תיבחן השאלה אם התופעה מוכרת במדינות נוספות שנערכים בהן פריימריז. בפרק החמישי תיבחן חוקיות התופעה על

בסיס מאפייניה המרכזיים בראי החוק והפסיקה בארץ. בפרק השישי יובא רקע לתאוריה דמוקרטית, שבו יוצגו שתי הגישות המובילות בתאוריה הדמוקרטית – הרפובליקנית והפלורליסטית, וכן יוצגו התפיסות בדבר תפקיד המפלגות בדמוקרטיה. לאחר מכן ייערך דיון נורמטיבי בתופעה על רקע התאוריה של אולסון ועל רקע התאוריה הדמוקרטית. בפרק השביעי יוצגו כמה שיקולים שיש לקחת בחשבון בעת ניסיון לתת מענה לקשיים שעולים מתופעת ההתפקדות האסטרטגית. כן יוצגו בקצרה כמה דרכי פעולה אפשריות, אשר באמצעותן ניתן להגביל את היקף התופעה.

א. רקע – תאוריה של קבוצות אינטרס והדרכים שבהן הן רוכשות השפעה

פרק זה יספק רקע תאורטי בדבר טבען של קבוצות אינטרס ובדבר יתרונות ההתארגנות של חלקן, שמאפשרים לחבריהן לפעול בצורה אפקטיבית לקידום מטרותיהם המשותפות. כן יוזכרו חלק מהדרכים שבהן קבוצות אינטרס פועלות כדי לרכוש השפעה על נבחרי הציבור. המידע שיובא בפרק זה יסייע להבין טוב יותר את תופעת ההתפקדות האסטרטגית ואת הרקע לצמיחתה, ויסייע בבחינתה הביקורתית בפרק השישי. מהפרק יעלה, שבשל כמה מאפיינים שיפורטו בו, קבוצות קטנות וקבוצות גדולות ומאורגנות¹ צפויות לגבור פעמים רבות במאבקים ציבוריים על קבוצות בלתי-מאורגנות הגדולות מהן בהרבה, בניגוד למה שניתן היה לצפות שיתרחש בדמוקרטיה.

1. תאוריית קבוצות האינטרס של אולסון

קבוצות אינטרס – כשמן – נוטות להתגבש סביב אינטרס משותף. הכלכלן מנקור אולסון טען שארגון הפועל להשיא אינטרס של קבוצה גדולה לא יזכה לסיוע וולונטרי מאף חבר קבוצה רציונלי ואגואיסטי, שכן בקבוצה גדולה אובדן סיוע מחבר אחד לא יגביר את הנטל על השאר באופן ניכר לעין, ולכן חבר הקבוצה לא יצפה שחוסר נכונותו לסייע למאמץ הקבוצתי יעודד אחרים לנהוג כמוהו.² ניתן לכנות את הדינמיקה הזו "בעיית ההשתמטות".

מנגד, ניתן לטעון שבנוגע לקבוצות שאינן פועלות במסגרת שוקית-מסחרית מעורבים במשוואה מרכיבים רגשיים ואידאולוגיים שיגרמו לאנשים לשתף פעולה. אולסון השיב לכך באמצעות דוגמת מדינות הלאום, שהן מושא לרגשות חיוביים חזקים מאוד מצד אזרחיהן ושלרוב מספקות להם גם תועלת כלכלית באמצעות החוק והסדר שהן משליטות, המהווים תנאי בסיסי לפעילות כלכלית. למרות זאת, מדינות אינן

¹ כהגדרתן על פי התאוריה של אולסון, שתוצג בהמשך הפרק.
² MANCUR OLSON, THE LOGIC OF COLLECTIVE ACTION: PUBLIC GOODS AND THE THEORY OF GROUPS 8, 11-12 (1965). אולסון אף התייחס לכך שהמודל אינו מחייב שהפרט יהיה אנוכי, אלא רק רציונלי (שם, בעמ' 64).

יכולות להתקיים באמצעות תשלומים וולונטריים מאזרחיהן, ולכן נדרשת הטלת מס חובה.³

מדינות נאלצות להטיל מיסים לא רק בגלל בעיית ההשתמטות, אלא גם בגלל "בעיית הטרמפיסט",⁴ שבמסגרתה אי-אפשר להגביל את ההנאה מחלק מהשירותים הבסיסיים שהן מספקות (כמו ביטחון ושיטור) ולהתנותה בתשלום רצוני. שירותים כאלה מכונים "טובין ציבוריים".⁵ לטענת אולסון, ארגונים גדולים, שאינם מגיעים כדי גודלה של מדינה, מספקים לחבריהם "טובין קבוצתיים", ובדומה למדינה גם הם אינם מסוגלים לממן את פעילותם מבלי לתמרץ את חבריהם להשתתף באופן אישי בנטל הפקת הטובין הקבוצתיים, מאותן הסיבות (אחת הדוגמאות לכך היא חובת התשלום של דמי חבר בארגון עובדים).⁶

המצב שונה בנוגע לקבוצות קטנות, מכיוון שבחלקן חברי הקבוצה צפויים להרוויח מהשגת הטובין הקבוצתיים יותר מעלות השגתם. לכן קבוצה קטנה שבה כל חבר זוכה בנתח משמעותי מהרווח הכללי⁷ תצליח לעיתים קרובות להשיג טובין קבוצתיים באמצעות פעולה וולונטרית של חבריה. נוסף על כך, סביר להניח שבחלק מהקבוצות הקטנות השתמטות של אחד מחברי הקבוצה תשפיע באופן ניכר לעין על רווחת חברי הקבוצה האחרים.⁸ במילים אחרות, קבוצות קטנות חשופות פחות לבעיות ההשתמטות והטרמפיסט ולהשלכותיהן. כמו כן, עלויות הארגון הנדרשות לקיומה של פעולה קבוצתית עולות ככל שהקבוצה גדולה יותר. מכל האמור עולה כי ככל שקבוצה גדולה יותר, כך היא תתקשה לקדם את האינטרסים המשותפים לחבריה מבלי להפעיל תמריצים אישיים על חברי הקבוצה.⁹

אולסון הגדיר כמה סוגים של קבוצות. שניים מהם רלוונטיים במיוחד למאמר זה ויידונו כאן. הסוג הראשון נקרא "קבוצה פריבילגית" (או "קטנה"), ובו לפחות לחלק מן החברים יש תמריץ לדאוג להשגת הטובין הקבוצתיים, גם אם עליהם לשאת לברם

³ שם, בעמ' 12-13.

⁴ ראו למשל: ROBERT BALDWIN & MARTIN CAVE, UNDERSTANDING REGULATION: THEORY, STRATEGY AND PRACTICE 13-14 (1st ed. 1999); Oliver Kim & Mark Walker, *The Free Rider Problem: Experimental Evidence*, 43 PUB. CHOICE 3, 3 (1984); Carlisle Ford Runge, *Institutions and the Free Rider: The Assurance Problem in Collective Action*, 46 J. POL. 154, 155-56 (1984).

⁵ BALDWIN & CAVE, לעיל ה"ש 4, בעמ' 13-15.

⁶ OLSON, לעיל ה"ש 2, בעמ' 16. יודגש שמשמעות הדבר אינה שארגונים מספקים רק טובין ציבוריים. כך למשל, ממשלות מספקות גם טובין שאינם ציבוריים, כגון חשמל, וגובות תשלום עבורם. עם זאת טובין ציבוריים הם התוצר המאפיין פעילות קבוצתית, שכן טובין שאינם ציבוריים ניתן בדרך כלל להפיק באמצעות פעילות פרטית. פעילות קבוצתית היא הכרחית רק כאשר היא נועדה להשיג טובין ציבוריים או מטרה משותפת אחרת.

⁷ מצב זה עשוי להיות שכיח יותר מאשר בקבוצות גדולות מעצם העובדה שבקבוצה יש חברים מעטים, והרווח צפוי להתחלק בין אנשים מעטים.

⁸ OLSON, לעיל ה"ש 2, בעמ' 34 ו-43.

⁹ שם, בעמ' 36, 44-45 ו-47-48.

בנטל הדרוש לכך. חזקה על קבוצה שכזו שהטובין הקבוצתיים יושגו.¹⁰ הסוג השני נקרא קבוצה "רדומה" או "גדולה", ובו השפעת החבר הבודד היא זניחה יחסית. קבוצות אלה סובלות מבעיית ההשתמטות, ולכן לחבריהן אין תמריץ לסייע בהשגת הטובין הקבוצתיים גם כשערכם גבוה. רק הפעלת תמריץ אישי ונפרד – חיובי או שלילי – תעורר חבר קבוצה רציונלי לתרום למאמץ הקבוצתי, מכיוון שהדבר יאפשר מתן יחס שונה למשתמטים. קבוצה רדומה שהצליחה להתארגן באמצעות תמריצים אישיים מכונה "קבוצה רדומה מגויסת", ולשם הנוחות תכונה כאן "קבוצה גדולה ומאורגנת".¹¹

יודגש כי אנשים אינם מושפעים רק מתמריצים כלכליים, אלא גם מתמריצים חברתיים בדמות הערכה על תרומה למאמץ המשותף או גינוי בגין השתמטות. תמריצים חברתיים ניתנים להפעלה באופן אפקטיבי בעיקר בקבוצות קטנות,¹² מכיוון שבקבוצה גדולה השתמטות תהיה בעלת השפעה זניחה ולכן אין טעם לגנותה, וחשוב מכך – מכיוון שקבוצה גדולה חסרה את ההיכרות הנדרשת בין כלל הפרטים על מנת לזהות את התנהגות היחיד ולהפעיל עליו תמריצים חברתיים. לפיכך קבוצות קטנות נהנות מיתרון כפול על קבוצות גדולות, ברמת התמריצים הכלכליים והחברתיים כאחד.¹³

מכל האמור עולה, שבניגוד למה שניתן היה לצפות שיתרחש בדמוקרטיה,¹⁴ קבוצות קטנות עשויות לעיתים קרובות להביס קבוצות גדולות נוכח קשיי ההתארגנות שמהם סובלות הקבוצות הגדולות. עם זאת אולסון הדגיש שקבוצות קטנות ייהנו מהשפעה גדולה במיוחד בסוגיות שנוגעות לתעשייה ספציפית, מכיוון שבסוגיות רחבות יותר עליהן להילחם בקבוצות גדולות ומאורגנות, שעובדת התארגנותן מאפשרת להן להיאבק בצורה אפקטיבית ולהביא לידי ביטוי את היתרונות שנלווים לגודל.¹⁵

¹⁰ שם, בעמ' 46 ו-49-50. סוג נוסף נקרא "קבוצת ביניים", ובניגוד לקבוצה הפריבילגית אין בה חברים שמשתלם להם לשאת לבדם בנטל הדרוש להשגת הטובין הקבוצתיים. עם זאת מספר החברים שבה מקשה על השתמטות, ולכן החברים חייבים לפעול במשותף להשגת הטובין. במסגרת קבוצה זו נדרש תיאום או ארגון חלקי כדי להשיג כמות מסוימת מן הטובין הקבוצתיים (שם, בעמ' 50). מאפייניה של "קבוצת ביניים" קרובים יותר לאלו של "קבוצה פריבילגית" מאשר ל"קבוצה גדולה", ולצורך הדין שבמאמר זה אין צורך להרחיב בעניינה.

¹¹ שם, בעמ' 50-52. טיפולוגיית הקבוצות של אולסון עוררה דיונים ומחלוקות רבות. ראו למשל: IAIN MCLEAN, PUBLIC CHOICE: AN INTRODUCTION 62-65 (1991); RICHARD TUCK, FREE RIDING 3-8 (2008).

¹² ישנו חריג של קבוצות גדולות בעלות מבנה פדרטיבי, המורכבות מקבוצות קטנות. ראו OLSON, לעיל ה"ש 2, בעמ' 63.

¹³ שם, בעמ' 60-63.

¹⁴ היותה של קבוצה מסוימת מקרב האזרחים קבוצה גדולה או אולי אפילו רוב מקרב הציבור אמור לכאורה לחזק את יכולתה להשיג את האינטרסים שלה ולא להפך. ראו Bruce A. Ackerman, *Beyond Carolene Products*, 98 HARV. L. REV. 713, 719 (1985).

¹⁵ OLSON, לעיל ה"ש 2, בעמ' 127-128 ו-147.

לכאורה, עצם קיומן של קבוצות גדולות ומאורגנות שפועלות להשגת טובין קבוצתיים, כגון ארגוני עובדים, איגודים מקצועיים וארגונים חקלאיים, אינו מתיישב עם כל מה שנאמר עד כה בקשר למאפייני הקבוצה הגדולה. הסברו של אולסון לעצם קיומן של קבוצות גדולות ומאורגנות הוא כי מדובר בקבוצות שמתארגנות בשלב ראשון לטובת מטרות שניתן להגביל את ההנאה מהן, וכי פעילותן להשגת טובין קבוצתיים מתאפשרת בהמשך כמעין תוצר לוואי למטרות ההתארגנות המקוריות. הפעולה להשגת טובין קבוצתיים מתאפשרת הודות ליכולתם של ארגונים להניע את הקבוצה הרדומה באמצעות תמריצים אישיים, והארגונים היחידים שמסוגלים לעשות זאת הם אלו שיש להם סמכות ויכולת להעניש או לתגמל את חבריהם. לכן ישנם ארגונים רבים שממלאים גם תפקיד שתדלני (הפעילות המשותפת להשגת טובין קבוצתיים) וגם תפקיד כלכלי או חברתי,¹⁶ כגון הארגונים שהוזכרו בתחילת הפסקה.

תמונת מראה לקבוצות גדולות ומאורגנות הן קבוצות גדולות שאולסון כינה "הקבוצות הנשכחות", "אלו שסובלות בשקט". קבוצות אלו אינן מאורגנות ואינן פעילות, אף שהן מהקבוצות הגדולות ביותר בכל אומה והאינטרסים המשותפים לחבריהן הם לעיתים קרובות חיוניים ביותר.¹⁷ ככל שחברי הקבוצה הם אנונימיים ומפוזרים יותר חברתית וגאוגרפית, כך עלויות ההתארגנות יגדלו ולכן סיכויי ההתארגנות יפחתו. דוגמאות קלאסיות לקבוצות מפוזרות שכאלה הן נשים ואנשים שחיים בעוני (במקרה של אנשים שחיים בעוני אף מדובר בקבוצה "אנונימית", שכן לרוב אין דרך לדעת אם אדם מסוים חי בעוני או לא על סמך הופעה חיצונית בלבד). שתי הקבוצות הללו אינן מצליחות לתרגם את גודלן הדמוגרפי להשפעה פוליטית המתקרבת לחלקן היחסי באוכלוסייה.¹⁸

יודגש כי מחקרו של אולסון רלוונטי בעיקר לניתוח פעולתן של קבוצות אינטרס כלכלי ופחות לפעולתן של קבוצות אינטרס אידאולוגי,¹⁹ אף שמטבע הדברים החלוקה ביניהן אינה תמיד חדה ודיכוטומית. משמעות הדבר אינה שמחקרו אינו רלוונטי לניתוח דפוסי הפעולה של קבוצות אינטרס, אלא שהוא רלוונטי לניתוח החלקים הכלכליים בדפוסי הפעולה הללו ושהמאפיינים שהוא זיהה מספקים הסבר משמעותי גם אם לא בלעדי – לפעולת קבוצות האינטרס.

מכל האמור עולה, שקבוצות קטנות וקבוצות גדולות ומאורגנות נהנות מיתרון מובנה על קבוצות גדולות ובלתי-מאורגנות, היות שהן חשופות פחות לבעיות ההשתמטות והטרמפיסט. תופעת ההתפקדות האסטרטגית, אשר עומדת במרכזו של המאמר ותוצג בפרק הבא, ממחישה איך קבוצות גדולות ומאורגנות מביאות לידי ביטוי את היתרונות הללו על מנת לרכוש השפעה על נבחרי הציבור ועל המפלגות בכלל, ומדגימה איך השימוש בתמריצים אישיים מסייע להניע לפעולה משותפת. הדבר מאפשר לקבוצות הללו לפעול בצורה אפקטיבית להשגת טובין קבוצתיים, ובמובן

¹⁶ שם, בעמ' 132-134 ו-139-140.

¹⁷ שם, בעמ' 165-166.

¹⁸ Ackerman, לעיל ה"ש 14, בעמ' 727, 730 ו-742.

¹⁹ OLSON, לעיל ה"ש 2, בעמ' 159.

הרלוונטי למאמר זה – להשפיע על נבחרי הציבור על מנת שיקדמו את האינטרסים שלהן. עם זאת העובדה שהן מסוגלות לעשות זאת בפועל לא בהכרח מעידה על כך שהפרקטיקה שבמסגרתה הדבר נעשה היא חוקית, או שהדבר רצוי מבחינה דמוקרטית. דיון בסוגיות אלה ייערך בהמשך המאמר בפרק החמישי והשישי. בחלק הבא יוצגו בקצרה שתי דרכים מרכזיות שבאמצעותן קבוצות אינטרס רוכשות השפעה על נבחרי הציבור בדמוקרטיה מערבית – תרומה לנבחרי ציבור ושתדלנות.

2. האופנים השונים שבאמצעותם קבוצות אינטרס רוכשות השפעה

פעולות כגון קידום או בלימה של חוקים מסוימים או של רגולציה עשויות להיטיב עם קבוצת אינטרס, והן מהוות טובין קבוצתיים. קבוצות אינטרס פועלות בכמה אופנים כדי להשיג את אותם טובין קבוצתיים. שניים מהמרכזיים שבהם הם תרומה לנבחרי ציבור ושתדלנות, והם יוצגו בחלק זה בקצרה.

אמצעי השפעה נפוץ שבו קבוצות אינטרס משתמשות הוא תרומה לנבחרי ציבור. ארצות הברית ידועה כדוגמה קיצונית למעורבות של כסף פרטי בפוליטיקה. לשם ההמחשה, בבחירות לנשיאות שנערכו בשנת 2012 הוציאו גופים שונים מעל מיליארד דולר כתמיכה במועמדים השונים. כשני שלישים מהסכום הזה הגיעו מכיסיהם של 209 תורמים פרטיים, אשר כל אחד מהם תרם חצי מיליון דולר לפחות.²⁰ את המוטיבציה שמאחורי התרומה לנבחרי ציבור ניתן לחלק באופן כללי לשני מודלים. לפי מודל "האדם הפוליטי", מטרת התורמים היא להשפיע על תוצאת הבחירות – המועמדים מגבשים את עמדותיהם מראש, וקבוצות האינטרס תורמות למועמדים שעמדותיהם בסוגיות הרלוונטיות הן הקרובות ביותר לעמדותיהן. בהתאם למודל, התורמים הם צרכנים פסיביים של עמדות המועמדים. לעומת זאת, מודל "האדם הכלכלי" רואה בתורמים משקיעים "הרוכשים" את עמדות המועמדים, והוא מניח יחסי "תן וקח" שבמסגרתם המועמדים מספקים ביטוי לעמדות התורמים.²¹

בספרות האמפירית הועלו אפשרויות שונות באשר לשאלת השפעתן של התרומות בפועל. יש מי שטוענים כי מעולם לא נמצא קשר ישיר ומובהק בין תרומות לנבחרי ציבור לבין הצלחת מדיניות מסוימת בבית המחוקקים. עם זאת ישנה הכרה בכך, שכסף ומשאבים קונים לכל הפחות גישה רבה יותר לנבחרי הציבור.²² הדבר מתבטא למשל במידת נכונותם של נבחרי הציבור להיפגש עם ארגונים פוליטיים שתרמו לקמפיין

20 Michael S. Kang, *The Year of the Super PAC*, 81 GEO. WASH. L. REV. 1902, 1903, (2013). כך שהסכום הממוצע לתורם היה מעל ל- 3 מיליון דולר.

21 DENNIS C. MUELLER, PUBLIC CHOICE III 476 (2003).

22 Beth L. Leech et al., *Does Money Buy Power? Interest Group Resources and Policy Outcomes*, paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association 5-6 (Apr. 12-15, 2007), https://fbaum.unc.edu/papers/MPSA_2007_Doe_s_Money_Buy_Power.pdf

שלהם בעבר.²³ לצד זאת ישנן גם עדויות לכך, ששיקולים של גיוס כספים משפיעים על הנכונות של נבחרי ציבור לתמוך במדיניות מסוימת.²⁴ יודגש כי תמיכה במדיניות אינה מתבטאת רק בשאלה אם נבחר הציבור הצביע בעד או נגד החלטה כלשהי, אלא גם במידת המאמץ שהוא השקיע כדי לקדם מדיניות מסוימת. ייתכן שבעקבות גישה מוגברת של קבוצה מסוימת לנבחר הציבור הוא יפעל – במודע או שלא במודע – באופן שייטיב עם האינטרסים שלה. פעולה שכזו יכולה להתבטא בהחזרת נוסח מסוים לחקיקה או בהצבעה לטובת האינטרסים של הקבוצה בסוגיות שאינן הסוגיות העיקריות שמעסיקות את קהל הבוחרים שלו.²⁵

דרך נוספת שבה תרומות יכולות להשפיע על הליך החקיקה היא "קניית הזמן" של נבחרי הציבור לעבודה "מאחורי הקלעים" על סוגיות שהן חשובות לקבוצת אינטרס ספציפית. ייתכן שנבחר הציבור כבר שוכנע מראש, אך הוא עשוי לעבוד בחריצות יתרה כדי להעביר חקיקה מסוימת או כדי להעלותה לראש סדר היום, נוכח האפשרות לקבל תרומה מקבוצה רלוונטית במערכת הבחירות.²⁶

אמצעי סמוי יחסית שבאמצעותו ממומשת השפעת התרומות הוא הלחץ שנבחר הציבור מסוגלים להפעיל על רגולטורים. שינוי המדיניות שנגרם כתוצאה מכך עשוי להיות מתון ומאוחר מספיק בזמן כדי לנתק את מראית העין של הקשר שבין פעולת נבחר הציבור לשינוי המדיניות. ישנה טענה כי בהתחשב במאפייני הרגולציה, שהיא לעיתים קרובות נסותרת מעיני הציבור ובעלת השפעה משמעותית על קבוצות אינטרס, ייתכן שתרומות מצד קבוצות אינטרס קונות בעיקר השפעה של נבחרי הציבור על הפקידות. השפעה זו עשויה להיות קשה במיוחד להבחנה מצד אזרחים ואף מצד פקידים, מכיוון שהיא מערבת פעולות שנחשבות לגיטימיות ושגרתיות מצד נבחרי הציבור.²⁷

טענה נוספת, שהעלו ג'סטין פוקס ולורנס רות'נברג, מעניינת דווקא בגלל הנחות המוצא המינימליסטיות שלה.²⁸ לפי הטענה, גם כאשר קבוצת אינטרס אינה מנסה "לקנות" החלטות מדיניות אלא מחפשת אחר מועמד שעמדותיו תואמות את האינטרסים שלה, התנהגות המתמודדים תשתנה נוכח האפשרות לקבל את התרומה או נוכח האפשרות שמתחרה שלהם יזכה בתרומה. יודגש כי לא מדובר במערכת יחסים של "תן וקח" או במחויבות הדדית, ואף ייתכן שאין תקשורת ישירה בין המתמודד לבין קבוצת האינטרס. כאשר הקבוצה היא חסרת ודאות בנוגע לעמדות המועמד, הליך התרומה עשוי להוליד הטיית מדיניות מצד המועמד לטובת הקבוצה. כך למשל, מועמד

Joshua L. Kalla & David E. Broockman, *Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment*, 60 AM. J. POL. SCI. 545 (2016).²³

Leech et al., לעיל ה"ש 22, בעמ' 35.²⁴

John M. de Figueiredo & Elizabeth Garrett, *Paying for Politics*, 78 S. CAL. L. REV. 591, 609-610 (2004).²⁵

שם, בעמ' 610.²⁶

שם, בעמ' 611-610.²⁷

Justin Fox & Lawrence Rothenberg, *Influence Without Bribes: A Noncontracting Model of Campaign Giving and Policymaking*, 19 POL. ANAL. 325, 326-327 (2011).²⁸

עשוי לקדם מדיניות שהקבוצה מעוניינת בה כדי לצמצם את התמריץ שלה לתרום למתחרה שלו. הטענה אולי נראית טריוויאלית, אך היא ממחישה שככל שהליך הבחירות דורש סכומי כסף גדולים יותר, כך גוברים תמריצי המועמדים הפוטנציאליים לרצות קבוצות אינטרס וכך גדל גם הסיכוי שהם יפעלו בהתאם לאינטרסים שלהן. ככל שכסף ממלא תפקיד מרכזי יותר בתהליך הבחירות, כך צריכים מועמדים מכהנים ולא-מכהנים להשקיע זמן רב יותר בגיוס כספים. כך למשל, בשנת 1976 הוערכה העלות הממוצעת לזכייה במושב בסנאט האמריקני בכ- 600,000 דולר. כעבור עשור היא כבר הוערכה בכ- 3,000,000 דולר. סנטור אמריקני אמר בדיון בסנאט את הדברים הבאים לגבי ה- 'פאקס' (PACs)²⁹: "התמורה שתיתן על ידי נבחרי ציבור בגין תרומת ה- 'פאק' עשויה לא להיעשות בצורת הצבעה אלא באמצעות נאום שלא ננאם... בבחירה שלא להשפיע על עמית... בהימנעות מהזמנת עד מסוים לדיון בוועדה... שכירת חבר צוות לוועדה מסוימת אשר אוהד את ה- 'פאק' או בפיתורין או העברה של חבר צוות שאינו אוהד את ה- 'פאק'".³⁰ אמירה זו תואמת חלק מהמחקרים שהוזכרו כאן, ולכל הפחות מהווה אינדיקציה לאופן שבו חלק מנבחרי הציבור תופסים את השפעתן של תרומות כאלו.

אמצעי השפעה נוסף שבו משתמשות קבוצות אינטרס הוא שתדלנות ("לובינג").³¹ רוב הפעילות השתדלנית נעשית למען קידום אינטרסים כלכליים.³² בארצות הברית הושקעו בשתדלנות בשנת 2016 בלבד כ- 3.1 מיליארד דולר.³³ עיקר עבודת השתדלנים היא אספקת מידע למקבלי ההחלטות. אך עבודת השתדלנות לרוב אינה מסתכמת בהעברת מידע בלבד: השתדלנים עורכים את המידע, מנסחים הצעות חוק לנבחרי הציבור, מנסים לבלום הצעות חוק שפוגעות בלקוחותיהם, מופיעים בדיוני ועדות בית הנבחרים בסוגיות שמשפיעות על לקוחותיהם, עוקבים אחר המתרחש בבית הנבחרים בסוגיות שכאלו, מסייעים לנבחרי ציבור להשיג תמיכה של נבחרים אחרים בנושאים שחשובים ללקוחותיהם ומסייעים ללקוחותיהם לגשת אל נבחרי הציבור. ישנה טענה, שנכונותם של נבחרי ציבור לשמוע שתדלנים קשורה לאפשרות שהם יציעו

²⁹ Political Action Committees (ועדות פעולה פוליטיות). מדובר בגופים שונים שניתן לתרום להם כסף לתמיכה במועמד או במטרה פוליטית מסוימת. להרחבה, ראו הסבר באתר ועדת הבחירות הפדרלית: Political Action Committees (PACs), FED. ELECTION COMM'N – UNITED STATES OF AMERICA, <https://www.fec.gov/press/resources-journalists/political-action-committees-pacs/>

³⁰ התרגום שלי – ד' מ'. הוערך ש- 80% מכספי ה- PACs משמשים לטובת בחירתם מחדש של נבחרים מכהנים. נטען שהנבחרים אשר נהנו מאותם כספים היו לרוב חברים בוועדות חשובות שהגישה אליהן הייתה נחוצה ללוביסטים. ראו David L. Boren, *Special Interest Money: A Threat to Democratic Government*, 14 PEPP. L. REV. 567, 567-569 (1987)

³¹ יואב המר ומשה כהן-אליה "שתדלנות וההליך הדמוקרטי" **עיוני משפט** לג 593, 594 (2011).

³² שם, בעמ' 598.

³³ Lobbying Data Summary, OPEN SECRETS: CENTER FOR RESPONSIVE POLITICS, <https://www.opensecrets.org/lobby/index.php>

להם הטבות כגון תרומה למסעות בחירות, סיקור תקשורתי אוהד, הפניה של הצעות חוק פופולריות בעתיד וסיוע בהעברת הצעות חוק אחרות.³⁴ מהאמור בחלק זה עולה, שבמידה רבה האמצעי הבסיסי המשמש לרכישת השפעה על נבחרי הציבור הוא כסף, בין אם מדובר בתרומה של כסף ממש (תרומה לנבחרי ציבור) או בקניית שירותי לוביסטים (שתדלנות). התפקדות אסטרטגית היא דרך נוספת להשפיע על נבחרי הציבור, אשר הפכה נפוצה בישראל בשלושים השנים האחרונות. כפי שניתן יהיה לראות בפרק הבא, בניגוד לתרומה לנבחרי ציבור ולשתדלנות, האמצעי המרכזי שעומד בבסיס ההתפקדות האסטרטגית איננו כסף, אלא כוח אדם.

ב. תופעת ההתפקדות האסטרטגית

בפרק זה תוצג תופעת ההתפקדות האסטרטגית, העומדת במרכזו של המאמר. בחלקו הראשון של הפרק יוצג רקע קצר, שיסייע להסביר מדוע שיטת הפריימריז הפכה את התופעה לכלי אטרקטיבי ביותר עבור קבוצות אינטרס מאורגנות שמבקשות לרכוש עוצמה פוליטית. בחלקו השני יוצגו דוגמאות בולטות למקרים שבהם נעשה שימוש בהתפקדות אסטרטגית. דוגמאות אלו יסייעו להציג את התופעה ויהוו בסיס לניסוח מאפייניה השונים, אשר יוצגו בחלקו השלישי של הפרק.

1. רקע

כדי להבין את תופעת ההתפקדות האסטרטגית, נדרשת הצגה ראשונית של שיטת הבחירות המקדימות בישראל. מרבית המפלגות בישראל אינן עורכות פריימריז, אך בשלושת העשורים האחרונים המפלגות המרכזיות שערכו פריימריז היו מפלגות שלטון או מפלגות שלטון פוטנציאליות ובהן "הליכוד", "העבודה" ו"קדימה".³⁵ לאורך השנים התרחבה תופעת הפריימריז במסגרת תהליכי דמוקרטיזציה שעברו על מפלגות חשובות בפוליטיקה הישראלית.³⁶ במהלך תהליכים אלו נעשה מעבר הדרגתי מבחירת הנציגים בידי ועדה מסדרת המונה אנשים ספורים,³⁷ לבחירת הנציגים במרכז המפלגה שבו חברים אלפים בודדים, ועד לבחירת הנציגים בפריימריז, שבהם משתתפים עשרות אלפי חברי המפלגה, ובשנים מסוימות אף מאות אלפים.³⁸

³⁴ המר וכהן-אליה, לעיל ה"ש 31, בעמ' 598.

³⁵ עופר קניג ואח' פחות תמורת יותר: חברי מפלגות בישראל 46-48 (2014) (להלן: קניג ואח' פחות תמורת יותר).

³⁶ עופר קניג, רעות איצקוביץ'-מלכה ואסף שפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית" תיקון שיטת הממשל בישראל 214, 215 (גדעון רהט ואח' עורכים) (2013) (המאמר להלן: קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית"; הספר להלן: תיקון שיטת הממשל בישראל).

³⁷ אברהם בריכטה דמוקרטיה ובחירות 110 (1977).

³⁸ קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 47-46.

שיטת הפריימריז אומצה החל משנות התשעים בידי שתי המפלגות הדומיננטיות של התקופה – מפלגת "הליכוד" ומפלגת "העבודה" – במהלך שנועד לפתוח את הליכי בחירת המועמדים לקהלים רחבים יותר ולרענן את תדמיתן של המפלגות. הפריימריז נתפסו כשיטה שתפקיע מידי האליטות המפלגתיות את השליטה בקביעת רשימות המועמדים לכנסת, תחזק את התחרותיות הפוליטית ותחליש את שכבת העסקנים במפלגות, ובכך תקרב את המפלגות אל תומכיהן ותשקם את אמון הציבור בהן. ההליך הציטייר כ"חגיגה לדמוקרטיה" וכצינור השפעה לאזרחים שאכפת להם מענייני המדינה, אשר יאפשר להם להביע את עמדתם בנוגע לשאלת זהותם של נבחרי הציבור.³⁹ בסוף העשור הראשון של שנות האלפיים אימצה מפלגת שלטון נוספת את שיטת הפריימריז – מפלגת "קדימה". בתקופה שקדמה לבחירות 2009 השתמשו שלוש המפלגות הללו בפריימריז הן לבחירת יושב ראש המפלגה והן לבחירת רשימת המועמדים לכנסת.⁴⁰

מאז אנו עדים למגמה מעורבת במידת מה בכל הנוגע לשימוש בפריימריז. מחד, מעגל המפלגות המשתמשות בשיטת הפריימריז התרחב בחלק ממערכות הבחירות שנערכו מאז, ונוספו אליו בשנים האחרונות גם מפלגת "הבית היהודי" ומפלגת "מרצ".⁴¹ מאידך, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה של הקמת מפלגות חדשות ודומיננטיות פוליטית אשר נמנעות מלערוך פריימריז.⁴² מגמה זו נלווית להיחלשות אלקטורלית של חלק מן המפלגות החשובות המשתמשות ואשר השתמשו

³⁹ עופר קניג פריימריז פתוחים בישראל: הזדמנויות ואתגרים 12-13 (2018) (להלן: קניג פריימריז פתוחים בישראל).

⁴⁰ ולצידן גם מפלגת "מרצ", שערכה בשנת 2008 פריימריז לבחירת יושב ראש המפלגה (שם, בעמ' 13).

⁴¹ "הבית היהודי" ערכה פריימריז לבחירת יושב ראש המפלגה ולבחירת רשימת המועמדים בשנים 2012 ו-2015. בשנת 2017 ערכה "הבית היהודי" פריימריז לתפקיד יושב ראש המפלגה. לצד זאת יוער כי כוחה של "הבית היהודי" פחת בהדרגה בשנים האחרונות, והיא אף החליטה שלא להתמודד בבחירות לכנסת ה-24. דני זקן "דרמה של הרגע האחרון בהגשת הרשימות: הבית היהודי לא תרוץ לכנסת" גלובס (4.2.2021) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001359671>. "מרצ" ערכה פריימריז הן לתפקיד יושב ראש המפלגה והן למועמדי המפלגה לכנסת לקראת הבחירות לכנסת ה-21. הפעם האחרונה שבה בחרה "מרצ" את מועמדי המפלגה בפריימריז לפני הבחירות לכנסת ה-21 הייתה בשנת 1996. ראו קניג פריימריז פתוחים בישראל, לעיל ה"ש 39, בעמ' 13; אריק בנדר ומור שמעוני "בפעם הרביעית: גילאון סיים ראשון בפריימריז במרצ, רוזין הגיעה למקום השני" מעריב (14.2.2019) <https://www.maariv.co.il/elections2019/news/Article-684904>.

⁴² עופר קניג ואסף שפירא "עונת הפריימריז" המכון הישראלי לדמוקרטיה (29.1.2019) <https://www.idi.org.il/articles/25819> (להלן: קניג ושפירא "עונת הפריימריז"). מפלגת "יש עתיד" ומפלגת "חוסן לישראל", שהרכיבו יחד את רשימת "כחול לבן" אשר זכתה להצלחה גדולה בשלוש מערכות הבחירות שנערכו בשנים 2019-2020, הן דוגמאות בולטות למפלגות "מנהיג" שבהן מועמדי המפלגה נקבעים בידי מנהיג המפלגה.

בפריימריז.⁴³ על אף המגמה המעורבת, שיטת הפריימריז עודנה שיטה משמעותית ביותר לבחירת מועמדים. תעיד על כך העובדה כי מפלגות נוספות בחרו בשנים האחרונות להנהיג פריימריז, וכן העובדה כי מפלגת "הליכוד", שהיא המפלגה שזוכה להצלחה האלקטורלית הגדולה ביותר בעשור האחרון, עורכת פריימריז בעקביות זה שנים רבות.⁴⁴ כמו כן, לא מן הנמנע כי מפלגות נוספות יבחרו לערוך פריימריז בעתיד.⁴⁵ על כן חקר השיטה ממשך להיות משמעותי גם כיום, וסביר להניח שימשך להיות כזה גם בעתיד הנראה לעין.⁴⁶

בבחירות לכנסת העשרים ואחת שנערכו בחודש אפריל 2019 הצביעו בפועל כ- 4,340,000 מצביעים. כ- 26% מן המצביעים הצביעו ל"ליכוד", אשר קיבלה כ- 1,140,000 קולות וזכתה ב- 35 מנדטים. לעומת זאת, במסגרת הפריימריז מעגל בעלי זכות הבחירה הוא קטן בהרבה. בפריימריז שקדמו לבחירות לכנסת העשרים ואחת הצביעו כ- 70,000 מתפקדי "ליכוד".⁴⁷ יוצא שכ- 70,000 מתפקדים בלבד בחרו את רשימת "הליכוד" לכנסת, אשר בעדה הצביעו בסופו של דבר כ- 1,140,000 מצביעים בבחירות הכלליות. מדובר ביחס של כ- 16:1. משמעות הדבר היא, שהצבעה בפריימריז מקנה למצביע הבודד השפעה גדולה בהרבה מאשר הצבעה בבחירות הכלליות. לשם המחשה, נניח שקבוצה מסוימת גייסה 10,000 מצביעים מטעמה

⁴³ מפלגת "העבודה" זכתה בבחירות לכנסת ה- 20 שהתקיימו בשנת 2015 ב- 24 מנדטים יחד עם מפלגת "התנועה" במסגרת רשימת "המחנה הצינור". במערכות הבחירות שבאו לאחריה היא זכתה במספר חד-ספרתי של מנדטים. ראו "תוצאות האמת של הבחירות לכנסת ה-20" ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20 www.votes20.gov.il; "מפלגת העבודה" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/haavoda/>; "קדימה" עברה בקושי את אחוז החסימה. בבחירות לכנסת ה- 20, שנערכו בשנת 2015, בחרה "קדימה" שלא להתמודד, ולמעשה חדלה להתקיים. ראו "קדימה" המכון הישראלי לדמוקרטיה <https://www.idi.org.il/policy/parties-and-elections/parties/kadim>.

⁴⁴ במפלגה נערכים פריימריז לבחירת יושב ראש המפלגה מאז שנת 1993. מועמדי המפלגה נבחרו לראשונה בפריימריז בשנת 1996, ובאופן רציף מאז שנת 2008 ועד היום (קניג פריימריז פתוחים בישראל, לעיל ה"ש 39, בעמ' 13).

⁴⁵ כך למשל, לאחרונה נשמעו קולות בקרב הנהגת מפלגת "יש עתיד", מפלגת מנהיג קלאסית, שקראו לערוך פריימריז להנהגת המפלגה. ראו טל שלו "עפר שלח ללפיד: יש לקיים פריימריז פתוחים ביש עתיד כבר בחודש דצמבר" וואלה (5.9.2020) <https://news.walla.co.il/item/3384894>.

⁴⁶ יוער כי לאחר הבחירות לכנסת ה- 21 שנערכו בחודש אפריל 2019, אף מפלגה לא הצליחה להקים ממשלה, וישראל נכנסה לסחרור של שתי מערכות בחירות נוספות, עד אשר הוקמה ממשלת אחדות לאחר הבחירות לכנסת ה- 23 שנערכו בחודש מרץ 2020. במערכות בחירות אלו גם המפלגות שעורכות פריימריז נמנעו מלערוך אותם (למעט ההתמודדות על רשות "הליכוד" לקראת הבחירות לכנסת ה- 23), אך סביר להניח שהדבר נובע בעיקר מן המצב החריג שאליו נקלעה המערכת הפוליטית.

⁴⁷ אריק בנדר ויניר קוזין "אדלשטיין ראשון, ארדן לפני סער: פריימריז הליכוד – התוצאות הרשמיות" מעריב (6.2.2019) <https://www.maariv.co.il/elections2019/news/Article-683614>.

להצביע באופן מתואם. בפריימריז 2019 ב"ליכוד" קבוצה שכזו הייתה מהווה כ- 14% מכלל המצביעים. לעומת זאת, חלקה היחסי של קבוצה שכזו מקרב כלל המצביעים בפועל בבחירות הכלליות לכנסת העשרים ואחת היה עומד על כ- 0.2% ועל פחות מ- 1% מקרב כלל המצביעים ל"ליכוד" באותן בחירות. דוגמה זו ממחישה את ההשפעה האלקטורלית המשמעותית שקבוצת אזרחים קטנה יחסית יכולה לרכוש באמצעות שיטת הפריימריז, נוכח השילוב שבין מיעוט המצביעים לבין האטרקטיביות האלקטורלית של מפלגות שלטון פוטנציאליות בקרב הציבור הכללי.

הדברים מתחדדים בהינתן כמות הקולות הדרושה על מנת להיבחר ליושב ראש המפלגה והמועמד מטעמה לראשות הממשלה. כך למשל, בפריימריז לראשות "הליכוד" שנערכו לקראת הבחירות לכנסת העשרים ושלוש הצביעו כ- 58,000 מחברי המפלגה. בנימין נתניהו זכה בראשות המפלגה באמצעות כ- 42,000 קולות.⁴⁸ על אף הפער המשמעותי שבו ניצח את יריבו, גדעון סער, יש לשים לב לכך שלו הצליח סער להעביר אליו כ- 14,000 קולות בלבד מהמצביעים בפועל, הוא היה זוכה בראשות המפלגה.

כדי להיבחר למקום ריאלי לרשימת המפלגה לכנסת דרושים הרבה פחות קולות. בפריימריז שנערכו ב"ליכוד" בחודש דצמבר 2014 לקראת הבחירות לכנסת העשרים⁴⁹ הצביעו כ- 53,000 מצביעים.⁵⁰ במקום הראשון בפריימריז זכה גלעד ארדן, שקיבל כ- 38,500 קולות.⁵¹ המתמודדת שזכתה במספר הקולות הנמוך ביותר ברשימה הארצית אשר זכתה להיכנס לכנסת היא שרן השכל, שזכתה בכ- 4,100 קולות ושובצה במקום ה- 31 ברשימה במסגרת שריון נשים.⁵²

⁴⁸ חיים לוינסון ויהונתן ליס "תוצאות רשמיות בפריימריז בליכוד: נתניהו ניצח עם 72.5% מהקולות" **הארץ** (27.12.2019) <https://www.haaretz.co.il/news/elections/premium-1.8321317>

⁴⁹ הנתונים המובאים כאן הם של הפריימריז לכנסת ה- 20, משום שהנתונים המלאים של תוצאות ההצבעה לרשימה הארצית ולמחוזות הבחירה בפריימריז לכנסת ה- 21 לא הועלו לאתר המפלגה, ולא נמצא פירוט מספק שלהם ברחבי הרשת.

⁵⁰ שהם כ- 55% מכ- 96,000 בעלי זכות הבחירה. יהונתן ליס "תוצאות הפריימריז בליכוד | החמישייה הפותחת: ארדן, אדלשטיין, כץ, רגב ושלום" **הארץ** (1.1.2015) <https://www.haaretz.co.il/news/elections/1.2527295>; מורן אזולאי ואח' "הפריימריז בליכוד: סופרים קולות ידנית" **ynet** (1.1.2015) [https://www.ynet.co.il/articles/0,7340\(1.1.2015\)-L-4610070,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340(1.1.2015)-L-4610070,00.html)

⁵¹ "בחירות מקדימות לכנסת ה-20: תוצאות ההצבעה ברשימה הארצית" **הליכוד** (9.12.2014) <https://tinyurl.com/uz47d8h3> (להלן: "תוצאות ההצבעה ברשימה הארצית").

⁵² מנגנון השריונים מבטיח מקומות מינימליים ברשימה למועמדים המשתייכים לקבוצה שאת הייצוג שלה מבקשים להבטיח (כך למשל, נשים, מיעוטים, עולים וצעירים). נציגי הקבוצה אשר לה שמור שריון מתמודדים נגד כלל המועמדים ונבחרים במסגרת הצבעה של הגוף הבוחר הכללי. מנגנון השריונים מופעל רק במקרים שבהם נציגי הקבוצה החברתית המיוחדת אינם מצליחים להבטיח את המקום המשרויין או מקום גבוה ממנו בכוחות עצמם. Gideon Rahat & Reuven Y. Hazan, *Candidate Selection Methods: An*

מספר הקולות שיש לקבל במחוזות הבחירה הגאוגרפיים⁵³ על מנת להשתבח במקום ריאלי ברשימת "הליכוד" לכנסת הוא קטן במיוחד, והתוצאה היא שגם חברי כנסת שנבחרו בידי מספר מצומצם ביותר של בוחרים זוכים למלא תפקידים בעלי השפעה משמעותית. כך למשל, בפריימריז לכנסת העשרים זכה דוד ביטן בכך - 6,200 קולות במחוז השפלה, אשר בזכותם מוקם במקום ה-16 ברשימת "הליכוד". ביטן כיהן באותה הכנסת כיושב ראש הקואליציה וכחבר בכמה ועדות בכנסת.⁵⁴ המועמד שנבחר לכנסת במסגרת מחוזות הבחירה באמצעות מספר הקולות הנמוך ביותר הוא אמיר אוחנה, שזכה בפריימריז בכך - 1,200 קולות במחוז תל אביב אשר בזכותם מוקם במקום ה-32 ברשימת "הליכוד" לכנסת.⁵⁵ מועמדים נוספים שנבחרו לכנסת במסגרת מחוזות הבחירה הגאוגרפיים בזכות מספר נמוך של בין 1,000-3,000 קולות בלבד מונו לתפקידים רבי-השפעה, כגון סגני שרים, ראשי ועדות מרכזיות בכנסת ועוד.

Analytical Framework, 7 PARTY POL. 297, 304-305 (2001); עופר קניג ואסף שפירא "הפריימריז יוצאים לדרך" **המכון הישראלי לדמוקרטיה** (31.12.2014) <https://www.idi.org.il/articles/3089> (להלן: קניג ושפירא "הפריימריז יוצאים לדרך"). בזכות השריון שלו זכתה השכל היא שובצה במקום גבוה יותר ממועמדים אחרים שזכו במספר קולות גבוה ממנה, כגון מיכאל רצון (10,731), פנחס עידן (10,694) ושבח שטרן (7,885). ראו: "תוצאות ההצבעה ברשימה הארצית", לעיל ה"ש 51; "רשימות מועמדים לכנסת: הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה" **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20** <https://tinyurl.com/dxeews7j>. השכל זכתה להיכנס לכנסת אף שהמפלגה זכתה רק ב-30 מנדטים, כאשר דני דגן מונה לשגריר ישראל באו"ם ופרש עקב כך מן הכנסת. ראו חדשות 2 "בעקבות פרישת דגן: שיא כל הזמנים בייצוג לנשים בכנסת N12" (14.8.2015) https://www.mako.co.il/news-military/politics-q3_2015/Article-dd6083_3255c2f41004.htm.

⁵³ מנגנון נוסף להבטחת ייצוג הוא חלוקה למחוזות בחירה נפרדים. במסגרת חלוקה למחוזות גאוגרפיים המועמדים מאותו מחוז גאוגרפי מתמודדים אחד נגד האחר בנפרד משאר הרשימה, ונבחרים בידי בוחרים המתגוררים באותו המחוז. במפלגת "הליכוד" סדר המחוזות ברשימה נקבע לפי מספר המתפקדים בכל מחוז, אך האופן שבו מוסדרת הבחירה במסגרת מחוזות גאוגרפיים משתנה ממפלגה למפלגה (ואין הכרח שמפלגה תבחר להשתמש במנגנון זה). ראו קניג ושפירא "הפריימריז יוצאים לדרך", לעיל ה"ש 52. יוער כי בפריימריז שנערכו במפלגת "הליכוד" לקראת הבחירות לכנסת ה-21 סטתה המפלגה מהעיקרון שלפיו מועמדי המחוז ייבחרו בידי בוחרים המתגוררים באותו המחוז, וקבעה כי הבחירה במחוזות הבחירה תיעשה בידי חברי מרכז "הליכוד", שנדרשו לבחור ב-5 מועמדים מבין המתמודדים במחוזות ומתוכם עבור מועמד אחד בלבד מכל מחוז. ראו "בחירות מקדימות לכנסת ה-21: סדרי בחירות" **הליכוד** (22.1.2019) <https://tinyurl.com/36eyxjbx>.

⁵⁴ "בחירות מקדימות לכנסת ה-20: תוצאות ההצבעה במחוזות" **הליכוד** (9.12.2014) <https://tinyurl.com/uz47d8h3>. כן ראו את קורות החיים של חבר הכנסת דוד ביטן: "חברי הכנסת ה-23: חבר הכנסת דוד ביטן" **הכנסת** <https://main.knesset.gov.il/mk/Pages/MKPersonalDetails.aspx?MKID=914>.

⁵⁵ אותנה זכה להיכנס לכנסת כתוצאה מפרישתו של סילבן שלום. אריק בנדר "אמיר אוחנה יושבע לכנסת בעקבות פרישתו של סילבן שלום" **מעריב** (28.12.2015) <https://www.maa.riv.co.il/news/politics/Article-519438>.

הנתונים הללו יסייעו להסביר מדוע שיטת הפריימריז הפכה את ההתפקדות האסטרטגית, שתוצג בהרחבה בחלקים הבאים של הפרק, לכלי אטרקטיבי ביותר עבור קבוצות אינטרס מאורגנות שמבקשות לרכוש עוצמה פוליטית. בחלק הבא יוצגו דוגמאות לקבוצות ספציפיות שהשתמשו בכלי הזה.

2. תופעת ההתפקדות האסטרטגית – דוגמאות בולטות

תופעת ההתפקדות האסטרטגית היא חלק מתופעה כללית יותר שתוארה בספרות בשם "חברות לא כנה" או "חברות אינסטרומנטלית",⁵⁶ אך היא מומשגת במאמר זה לראשונה כתופעה עצמאית בעלת מאפיינים ייחודיים. קבוצות אינטרס שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית מתחלקות לשני סוגים עיקריים – קבוצות אינטרס כלכלי וקבוצות אינטרס אידאולוגי. ההבחנה ביניהן אינה תמיד חדה ומובהקת, אך מכל מקום, המאמר יתמקד בקבוצות האינטרס הכלכלי, וההתפקדות האסטרטגית מצד קבוצות אינטרס אידאולוגיות תידון באופן משלים היכן שהדבר יתאפשר, מבלי לסטות יותר מדי מהקו הכללי של הדיון. הסיבה לכך היא שהתפקדות אסטרטגית מצד קבוצות כלכליות היא תופעה בסיסית יותר, במובן זה שגם להתפקדות האסטרטגית האידאולוגית יש היבטים כלכליים מסוימים אשר צפויים "להתנהג" בדומה לרפואי הקבוצות הכלכליות. לצד זאת, התפקדות אסטרטגית מצד קבוצות אידאולוגיות היא מורכבת יותר מבחינה תאורטית ומערבת סוגיות שונות שאינן בהכרח רלוונטיות לניתוח ההתפקדות הכלכלית, אשר ליבונן מצדיק דיון עצמאי ורחב יותר מכפי שאוכל לקיים כאן.⁵⁷ כפי שיפורט מיד, בחינה של מקרי ההתפקדות האסטרטגית בארץ אשר יש בעניינם מידע פומבי⁵⁸ מעלה, כי ניתן לחלק את קבוצות האינטרס הכלכלי שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית לשלוש קטגוריות שונות לפחות – ארגוני עובדים, איגודים מקצועיים וקבוצות שמתלכדות סביב אינטרסים מוניציפליים או גאוגרפיים. לאחר הצגת הקטגוריות הללו יוצגו כמה דוגמאות של התפקדות אסטרטגית אידאולוגית.

⁵⁶ קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 53.

⁵⁷ ראו התייחסות לכך להלן בפרק 2.1, בפסקה שלפני ה"ש 300.

⁵⁸ יוער כי הכתיבה האקדמית והפסיקה על אודות המקרים הפרטניים שמרכיבים את התופעה הן מצומצמות, ולכן לצורך תיאור התופעה הסתמכתי רבות על מקורות עיתונאיים, אשר שופעים מידע עובדתי רלוונטי. השימוש הרב שנעשה במאמר במקורות שכאלה ככלי למחקר אקדמי אינו טריוויאלי, בין היתר מכיוון שהם עלולים ללקות בחוסר דיוק מסוים והיות שהיכולת לאמת את האמור בהם היא מועטה. עם זאת על מנת להקטין את הסיכוי לאי-דיוקים משמעותיים, המקורות שעליהם נסמך המאמר הם ככלל מכלי תקשורת מרכזיים. מעבר לכך, אני סבור שריבוי האינדיקציות הדומות שעולות מן המקורות השונים באשר למאפיינים מרכזיים של התופעה מחזק את ההנחה, שהדיווחים השונים בדבר התופעה הם ברמת מהימנות גבוהה.

(א) ארגוני עובדים

ישנן אינדיקציות רבות לשימוש בהתפקדות אסטרטגית במגוון ארגוני עובדים. אחת הדוגמאות הבולטות והמתקשרות ביותר נוגעת לוועד עובדי התעשייה האווירית לישראל (תע"א), והמידע בעניינה יסייע להמחיש את דפוס הפעולה של התפקדות אסטרטגית בידי ארגון עובדים. במהלך הפריימריז לכנסת ה- שלוש עשרה התמודד יעקב שפי, יושב ראש ועד עובדי תע"א דאז, לרשימת מפלגת "העבודה", וזכה ב- 4,187 קולות אשר הקנו לו את המקום ה- 35 ברשימת "העבודה" לכנסת.⁵⁹ בבחירות הכלליות זכתה "העבודה" להצלחה ניכרת. שפי נבחר לכנסת, ויצחק רבין, שעמד בראש מפלגת "העבודה", נבחר לראשות הממשלה.⁶⁰ שפי סיפר, שלפני הפריימריז הוא החל לפקוד את עובדי תע"א ואת בני משפחותיהם למפלגה על אף שחלקם לא היו מתומכיה. הבסיס להתפקדות היה אישי ונועד להכניס לכנסת נציג של עובדי תע"א. מאוחר יותר, כאשר הובאה להצבעה הצעת חוק התקציב, שפי הצביע נגדה, למרות לחצים כבדים שהופעלו עליו במפלגה. באותו החודש ארגן שפי מטעם הוועד הפגנה גדולה בנמל התעופה בן-גוריון, שבמהלכה נסגרו מסלולי ההמראה והנחיתה לכמה שעות. בתגובה על השאלה כיצד מצביע חבר הסיעה המרכזית בממשלה נגד ממשלתו בהצבעה שעלולה להפילה, השיב שפי שהוא רואה את עצמו נאמן בראש ובראשונה לעובדי תע"א, והצהיר שיהיה מוכן להפיל את הממשלה.⁶¹

יושב ראש נוסף של הוועד שצבר כוח פוליטי רב באמצעות פקידה מסיבית של עובדי תע"א הוא חיים כץ. כץ נבחר לכנסת בשנת 1999 ברשימת "עם אחד" שהקים עמיר פרץ, אשר נחשבה למפלגה חברתית מהצד השמאלי של המפה הפוליטית והתמזגה בסופו של דבר עם "העבודה".⁶² נטען בשעתו שכץ פקד ל"עם אחד" אלפי עובדי תע"א ושילם את דמי ההתפקדות שלהם באמצעות עמותה שהייתה בשליטתו, בניגוד לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. המשטרה והפרקליטות המליצו להגיש נגדו כתב אישום, אך היועץ המשפטי לממשלה החליט לסגור את התיק בשל קשיים ראייתיים ובשל חוסר עניין לציבור. בהמשך עבר כץ ל"ליכוד", ונטען כי הוא פקד עובדים הן ל"עבודה" והן ל"ליכוד" במקביל.⁶³ לאורך כהונתו בכנסת כיהן כץ כיושב ראש הוועד בסטטוס של חופשה ללא תשלום במשך למעלה מעשרים שנים. בשנת 2014 דרשה רשות החברות הממשלתיות מהנהלת תע"א להפסיק את חופשתו ולקצוב

⁵⁹ דן אבנון "מפלגות בישראל בין 'פריימריס' לפרלמנטריזם" עליזה בר "פריימריס": בחירות מקדימות ושיטות אחרות 11, 11 (1996) (המאמר להלן: "בין פריימריס לפרלמנטריזם"; הספר להלן: בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות).

⁶⁰ "הכנסת השלוש-עשרה – ההרכב הסיעתי והרכבי הממשלות" הכנסת השלוש-עשרה" הכנסת <https://main.knesset.gov.il/About/History/Pages/FactionHistory13.aspx>; "חברי הכנסת השלוש-עשרה" הכנסת <https://main.knesset.gov.il/mk/Pages/Previous.aspx?pg=mkp.knessethist&kness>

⁶¹ "בין פריימריס לפרלמנטריזם", לעיל ה"ש 59, בעמ' 11-12.

⁶² "סיעות הכנסת: עם אחד" הכנסת <https://www.knesset.gov.il/faction/heb/Faction> .Page.asp?PG=99

⁶³ שוקי שדה "חיים יסדר" הארץ (16.3.2011) <https://www.haaretz.co.il/misc/1.1167081>

את התקופה המקסימלית האפשרית לחופשה ללא תשלום,⁶⁴ אך דרישתה לא נענתה. נטען, שגורמים בהנהלה נמנעו מלקצוב את התקופה על מנת שלא לפגוע ביחסי העבודה אל מול ארגון העובדים ונוכח סיועו של כץ לחברה במישור הפוליטי אל מול גורמים חיצוניים.⁶⁵

לאורך השנים הושמעו הערכות שונות באשר למספר מתפקדי תע"א ל"ליכוד": בהערכות הנמוכות דובר על כ- 7,000 מתפקדים,⁶⁶ יש מי שהעריכו שמדובר בכ- 10,000 מתפקדים,⁶⁷ ולפי ההערכות הגבוהות דובר על יותר מ- 15,000 מתפקדים.⁶⁸ מכל מקום, המתפקדים הרבים שעמדו לרשותו של כץ לאורך השנים אפשרו לו לצבור עוצמה פוליטית, וגרמו לפוליטיקאים רבים לחשוש מעימותים עימו, כמו גם לרגולטורים, למנהלים ולדירקטורים בחברה.⁶⁹ עוד נטען, כי כץ השתמש במעמדו הפוליטי כדי לקדם את ענייניה של תע"א, ובין היתר כי מנע ארגון מחדש בחברה שהיה אמור לכלול צמצום בכוח האדם.⁷⁰ כן נטען, שהוא הבטיח לעובדים שיסייע להם לטרפד הפרטה מתוכננת במסגרת תפקידו כשר בממשלה.⁷¹

בתלונה שהוגשה לעמותת אומ"ץ⁷² בשנת 2011 נטען שכץ הפעיל לחץ על נציגי עובדים בוועד להתפקד ל"ליכוד" ולפקוד עובדים אחרים, וכי הפקידה נעשתה

64 אורה קורן "יגוב: 'המשך החל"ת של חיים כץ הוא לא תקין באופן קיצוני" TheMarker (29.10.2014) <https://www.themarker.com/news/1.2470727>

65 דוד רפאלי "סוף ל-21 שנות חל"ת? ההסתדרות: הניסיון להדיח את כץ מתע"א – פסול" כלכליסט (23.10.2014) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3643251,00> .html

66 עמית סגל "הרשימה של ח"כ כץ נחשפת: פייגלין בפנים, שטייניץ בחוץ" N12 (25.11.2012) <https://www.mako.co.il/news-elections-2013/articles/Article-ef1d01b5b663b31004.htm>

67 רינה מצליח "חיים כץ נגד המבקרים: 'עושים לי עוול'" N12 (1.12.2012) <https://www.mako.co.il/news-elections-2013/articles/Article-adaeede62375b31004.htm>

68 ציון נאנוס וברהנו טגניה "כך נסגרים הדילים הגדולים בליכוד" N12 (31.12.2014) https://www.mako.co.il/news-military/politics-q4_2014/Article-d7b5ae500b1aa41004.htm .html

69 אורה קורן "תשכחו מהפרטה והכירו את דו"ח הבטלה הפנימי" TheMarker (5.3.2014) <https://www.themarker.com/magazine/1.2257921>

70 אורה קורן "חיים כץ פורש מתע"א – יעלון וכחלון יחליטו אם לפצל אותה לקראת הנפקה" TheMarker (19.5.2015) <https://www.themarker.com/news/macro/1.263> 9651 ; אורה קורן "בכירי ועד התעשייה האווירית החשודים בסחיטה באיומים שוחררו למעצר בית" TheMarker (26.3.2017) <https://www.themarker.com/news/macro/1.395> 2817

71 אורה קורן "שערוריה: שר הרווחה חיים כץ ניהל את ישיבת הוועד בתעשייה האווירית שדנה במחליפו" TheMarker (21.5.2015) <https://www.themarker.com/news/> 1.2642212

72 עמותת הפועלת בין היתר למען מנהל תקין וטוהר המידות. ראו "אומ"ץ – כרטיס ביקור" תנועת אומ"ץ: אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי ומשפטי www.ometz.org.il/whatIsOmetz.asp

באמצעות הצעת פיתויים מחד והשמעת איומים מאידך. בין הפיתויים הוזכרו העלאה בדרגה, קידום בתפקיד, מתן קביעות והגנה מפיטורים. נטען כי עובדים שיסרכו להתפקד לא יזכו באפשרויות האלה, וכי חלקם הוחתמו על טופס ההתפקדות תחת צעקות.⁷³ בשנת 2017 נפתחה חקירה בחשד לשחיתות בתע"א, אשר במסגרתה נחקרו בין היתר חשדות שלפיהם עובדים אולצו להתפקד וקידומם של אלה שיסרכו עוכב, נמנעו מהם העלאות שכר וחלקם אף פוטרו,⁷⁴ אך בסופו של דבר היועץ המשפטי לממשלה החליט לסגור את התיק בהמלצת הפרקליטות.⁷⁵ בתקשורת דווח שבמהלך חקירתו אמר כץ לחוקרים כי "הצורך במפקד הוא לחם חוקנו... מי שעזר לנו בחקיקה ועזר לנו להביא עבודה – תמכנו בו". עוד אמר כץ בחקירה, כי הוא ביקש מחברי ועד העובדים בתע"א לפקוד עובדים לכל המפלגות וכי באמצעות התפקדות ניתן ליצור "שאלטר למפעל".⁷⁶

פקידה המונית למפלגה של חברי ועד היא רק השלב הראשון. לאחריו נדרשות פעולות נוספות כדי לתרגם את מספר המתפקדים לעוצמה פוליטית, ובהן הבטחה שהעובדים יצביעו ביום הבחירות למועמדים שעימם הוחלט לשתף פעולה. ועד עובדי תע"א נהג בעבר לארגן הסעת עובדים לקלפיות, תוך שימוש במשאבי תע"א.⁷⁷ כמו כן, ישנן אינדיקציות לאיומים שמופעלים על העובדים בנוגע לעצם ההצבעה.⁷⁸ מנהל בחברה סיפר, שישנו פיקוח על התייצבות העובדים בהתאם למקום ההצבעה ושעובדים רבים מצביעים מתוך פחד מהתנכלות.⁷⁹ כן דווח בתקשורת, שבקלפיות השונות שובצו "מפקחים" אשר חילקו לעובדים פתקי הצבעה מסומנים מראש בשמות המועמדים

73 אלה לוי-וינריב "עובדי תע"א מתלוננים: כץ מפעיל לחץ להתפקד לליכוד" גלובס <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000676060> (23.8.2011)

74 משה נוסבאום "הותר לפרסום: יאיר כץ הוא החשוד בשחיתות בתעשייה האווירית" N12 https://www.mako.co.il/news-law/crime-q1_2017/Article-76fed2a26b6fa_51004.htm (22.3.2017)

75 ניב שטנדל ורועי שפירר "לא תקין פוליטית: דו"ח השחיתות" N12 (13.9.2019) https://www.mako.co.il/news-israel-elections/elections_2019-q3_2019/Article-e76a73df2a42d61026.htm

76 בני אשכנזי "ככה יוצרים שאלטר": תמלילי החקירה של חיים כץ הם מודרך לפוליטיקה של הכוח" TheMarker (15.6.2020) <https://www.themarker.com/law/.premium-1.8922846>

77 עמית סגל "תיעוד: דמוקרטיה נוסח הליכוד" N12 (8.12.2008) <https://www.mako.co.il/news-channel2/Channel-2-Newscast/Article-58e5575f9081e11004.htm> (להלן: סגל "דמוקרטיה נוסח הליכוד"); מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת העשירים 56 (2015) (להלן: דוח המבקר).

78 חיים לוינסון "המושב שהפך לקלפי הביתית של ח"כ חיים כץ" הארץ (25.11.2012) <https://www.haaretz.co.il/1.1872946>

79 יוסי מזרחי "החברים של כץ: אימפריה של בן אדם אחד" N12 (15.11.2014) https://www.mako.co.il/news-columns/q4_2014/Article-09c94415522b941004.htm

שעבורם יש להצביע.⁸⁰ ההצבעה עצמה היא חשאית, אך פורסם שהקלפיות שבהן מצביעים עובדי תע"א מרוכזות באזורים ספציפיים, ושהדבר גורם לעובדים לחשוש ולהצביע כמצופה מהם.⁸¹ עוד נטען, כי במסגרת הלחץ להצביע כפי שנאמר להם העובדים מוזהרים שההצבעות ניתנות לסימון או לשחזור, כך שניתן לדעת אם הם הצביעו כפי שנאמר להם.⁸² כן פורסם שרוב עובדי תע"א מצביעים בקלפיות קטנות ביישובים מבודדים, ושהסיבה לכך היא שבקלפיות שכאלו ניתן לנטר בזמן אמת את מספר המצביעים מטעם תע"א. באחת הכתבות שהתפרסמו בתקשורת צולם עובד, שבתגובה על השאלה "לפי מה תצביע ביום שני?" השיב "לפי מה שיגיד לי חיים כץ".⁸³

בחודש אוקטובר 2018 נבחר יאיר כץ ליושב ראש ארגון עובדי תע"א.⁸⁴ לקראת פריימריז 2019 הוא פרסם פוסט בפייסבוק, שבו כתב "בוא נניח שאם ייווצר מצב שמפלגת העבודה תנצח... למחרת נתחיל לעשות מפקד גדול בתע"א למפלגת העבודה. תמיד נצטרך דלת פתוחה במשרדי הממשלה ובירושלים. זה מה שמעניין אותנו: לשמור על עצמנו, תוך זיקה למפלגת השלטון".⁸⁵

דוגמה נוספת לשימוש בהתפקדות אסטרטגית היא של ועדי העובדים בנמלים. בשנת 2013, לאחר סדרת כתבות שהציגו באור שלילי את אלון חסן, יושב ראש נמל אשדוד דאז, שלי יחימוביץ', יושב ראש מפלגת "העבודה" דאז, ביקרה אותו פומבית

⁸⁰ נאנוס וטגניה, לעיל ה"ש 68: להתייחסות דוח מבקר המדינה לפעולתם של "סדרנים" מקרב עובדי התעשייה האווירית בקרבת הקלפיות, ראו **דוח המבקר**, לעיל ה"ש 77, בעמ' 54.

⁸¹ אסנת ניר ותומר גנון "כך עבדה השיטה בתע"א: התפקדו לליכוד או שלא תקודמו" **כלכליסט** (26.3.2017) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3710259,0> 0.html.

⁸² גידי וייץ וחיים לוינסון "תחקיר | הקשר האוקראיני של הח"כים זאב אלקין וחיים כץ" **הארץ** (22.11.2012) <https://www.haaretz.co.il/magazine/1.1871311>. יצוין שהטענה אומנם הושמעה מפי יריב פוליטי, אך תופעות דומות מוכרות במקומות אחרים בעולם, ובמסגרתן נעשה ניסיון ליצור בקרב מצביעים אשר תלויים במובנים מסוימים בחסדיו של פטרון פוליטי מסוים את התחושה שהוא מנטר את אופן הצבעתם. ראו Luis Fernando Medina & Susan C. Stokes, *Monopoly and Monitoring: An Approach to Political Clientelism*, in PATRONS, CLIENTS AND POLICIES: PATTERNS OF DEMOCRATIC ACCOUNTABILITY AND POLITICAL COMPETITION 68, 79, 81-82 (Herbert Kitschelt & Steven I. Wilkinson eds., 2006).

⁸³ סגל "דמוקרטיה נוסח הליכוד", לעיל ה"ש 77. בכתבה נטען שכאשר מספר המצביעים בקלפי הקטנה והמבודדת יגיע למסה קריטית, המועמדים האחרים ש"סגרו דיל" עם כץ ידעו שהוא סיפק את הסחורה ויורו לאנשיהם לצאת לקלפי ולהצביע עבורו.

⁸⁴ אמיתי גזית "יאיר כץ זכה בבחירות ליו"ר ארגון עובדי תע"א – ברוב של 90%" **כלכליסט** (8.10.2018) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3747185,00.html>

⁸⁵ יובל אזולאי "הפריימריז בליכוד: המכונה המשומנת של השר חיים כץ בתעשייה האווירית עדיין עובדת, רק קצת אחרת" **גלובס** (5.2.2019) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001271968>.

וקראה להתפטרותו.⁸⁶ דווח שבתגובה לביקורתה החל חסן לפקוד מאות עובדים למפלגת "העבודה" במטרה להדיחה מתפקידה.⁸⁷ בסופו של דבר, סעיף בתקנון מפלגת "העבודה" שקובע תקופת אכשרה שבמהלכה מתפקד חדש פסול מלהצביע מנע מהעובדים שפקד חסן להצביע באותם הפריימריז.⁸⁸ במקרה אחר דווח שנעשה מאמץ לפקוד כ- 1,200 מעובדי הנמלים ל"ליכוד", מפלגתו של שר התחבורה דאז ישראל כץ, על רקע האפשרות שהנמלים יופרטו ושיוקם נמל חדש שיתחרה בנמל אשדוד. חסן נשמע אומר לכץ בדיון שנערך ברפורמה בוועדת הכלכלה – "ניפגש בפריימריס".⁸⁹ מסתמן שדפוס פעולה דומה עשוי למצוא את דרכו גם לוועדי עובדים בחברות מהמגזר הפרטי. כך למשל, דווח שכאלף עובדי אגד התפקדו בברכת ההנהלה למפלגת "קדימה" כאשר שר התחבורה היה חבר המפלגה שאול מופז, כדי לבלום רפורמה שנועדה להגביר את התחרות בתחבורה הציבורית.⁹⁰

⁸⁶ "יחימוביץ': 'אלון חסן לך הביתה' " N12 (15.6.2013) [https://www.mako.co.il/news-](https://www.mako.co.il/news-military/politics/Article-3df1da5c9f74f31004.htm)

⁸⁷ טל שניידר "תוך שבועיים: 250 מתפקדים חדשים לעבודה בנמל אשדוד" הפלוג www.talschneider.com/ashdodhaavoda

⁸⁸ עמיר נחמיאס "אחרי פחות משנה: אלון חסן ביטל חברותו ב'עבודה'" וואלה <https://news.walla.co.il/item/2741810> (29.4.2014)

⁸⁹ צבי זרחיה "אלון חסן לישראל כץ: 'ניפגש בפריימריס'; שר התחבורה: 'האיומים לא ישפיעו עליי'" TheMarker (3.3.2014) <https://www.themarker.com/dynamo/>

1.2259017. חברת החשמל היא דוגמה נוספת. בשנת 2005 דווח שבתגובה להצהרת שר התשתיות דאז, בנימין בן-אליעזר, שלפיה עובדי חברת החשמל ימצאו אצלו אוזן קשבת בנוגע לרפורמה שתכנן משרד האוצר, החלה התפקדות של עובדים רבים למפלגת "העבודה". עידן גרינבאום "על מה הם נלחמים" ynet (4.3.2005) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3053614,00.html>; דוד חיון "אנשיו של אוברקוביץ פועלים במתקני חברת החשמל לצירוף עובדים למפלגתו של פרץ" גלובס (25.2.1999) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=71640>

2012 דווח, שיושב ראש ועד העובדים בחברת החשמל דואג להחזיק מאות מתפקדים ב"קדימה", ב"ליכוד" וב"עבודה" על מנת לשמר מוקדי כוח במפלגות הבולטות. ראו ורד קלנר "הרכבת או חברת החשמל: מיהו ועד העובדים החזק במדינה?" גלובס (6.5.2012) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000745355>

ישנן אינדיקציות לפקידה של עובדי רכבת ישראל ל"ליכוד" במטרה לחזק את מעמדו של הוועד אל מול שר התחבורה ומנכ"ל החברה. ראו שחר הזלקורן "רכבת ישראל דוהרת למפלגת הליכוד" ynet (13.7.2009) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3745686,00.html>

מרכז "הליכוד", פקד במקביל עובדים ל"ליכוד", ל"קדימה" ול"עבודה". ראו שוקי שדה "כך הפך פנחס עידן לבעל הבית בנתב"ג" TheMarker (21.1.2012) [https://www.the-](https://www.the-marker.com/markerweek/1.1620959)

⁹⁰ דוברות אגד הכחישה כי ההנהלה עסקה בהתפקדות נהגיה. ראו גיא לשם "חברים (בקדימה) יש באגד" הארץ (4.10.2007) <https://www.haaretz.co.il/misc/1.1445828>

ראו דיווחים בנוגע להתפקדות של עובדי פלאפון, סלקום ואל-על: מיקי פלד "ועד העובדים בפלאפון מתפקד לליכוד: רוצה לבחור את שר התקשורת הבא" כלכליסט

(ב) איגודים מקצועיים

סוג נוסף של קבוצות אינטרס המשתמשות בהתפקדות אסטרטגית הוא קבוצות שמתגבשות סביב אינטרסים מקצועיים. בשנת 2005 החליטו גורמים שונים באיגוד נהגי המוניות לסייע לבחירתו של עמיר פרץ לרשות מפלגת "העבודה", תוך ציפייה שהוא יפעל למענם לאחר היבחרו.⁹¹ הוחלט לפקוד חברי איגוד רבים ככל הניתן לטובת השתתפות בפריימריז.⁹² נוכח נכונות דלה לתשלום דמי ההתפקדות מצד הנהגים, ונוכח החובה שהייתה נהוגה בזמנו במפלגת "העבודה" לשלם עבור ההתפקדות באמצעות צ'ק השייך לחשבון הבנק של המתפקד, יזמה הנהלת האיגוד הסדר, שבמסגרתו המתפקדים ישלמו עבור ההתפקדות בצ'ק על שמם ודמי ההתפקדות יוחזרו להם במזומן.⁹³ בעקבות חשיפת הפרשה הוגשו כתבי אישום נגד יושב ראש האיגוד ונגד גורמים נוספים. נקבע כי יושב ראש האיגוד שימש "פוקד על" במטוהו של פרץ, והוא הורשע במסגרת הסדר טיעון בעבירות על חוק המפלגות.⁹⁴ בפסק הדין נקבע, כי מעשיו של יושב ראש האיגוד נועדו להביא לבחירתו של פרץ לראשות המפלגה ולהתמודדותו על ראשות הממשלה, מתוך ציפייה שבחירתו תביא תועלת כלכלית לציבור נהגי המוניות.⁹⁵

כן דווח בשנים האחרונות, כי התפקדותם של אלפי נהגי מוניות ל"ליכוד" היא בין הסיבות שבגללן נחסמה כניסתה של חברת ההסעות השיתופית "אובר" לארץ.⁹⁶ חבר הכנסת אמיר אוחנה מ"הליכוד", שניסה לקדם הצעת חוק לאסדרת תחבורה שיתופית, אמר כי "לאנשי המוניות יש לובי שעוסק במפקד בשתי המפלגות הגדולות שיש בהן פריימריז – הליכוד והעבודה... מאז שיזמתי את הצעת החוק נתקלתי בלחצים רבים מצד בעלי המוניות". בסופו של דבר התברר, כי הצעת החוק הורדה מסדר היום של ועדת השרים לענייני חקיקה בנימוק של טעמים קואליציוניים. בתקשורת דווח, כי שר התחבורה דאז ישראל כ"ץ נתמך בחברי איגוד נהגי המוניות כדי לבצר את מעמדו

; <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3627215,00.html> (23.3.2014)

אביאור אבו "הח"כים ביטן וקיש: 'מחירי הסלולר צריכים לעלות' " כלכליסט

; <https://www.calcalist.co.il/marketing/articles/0,7340,L3775659,00.html> (12.12.2019)

תומר הדר "מה רוצים עובדי אל על והאם ההתפקדות לליכוד תיתן להם את מבוקשם"

כלכליסט <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L3765926,00.html> (9.7.2019)

.html

91 ת"פ (שלום ת"א) 2795/07 פרקליטות מחוז ת"א נ' רחמים, פס' 1 (נבו 3.6.2008); ת"פ

(שלום ת"א) 2793/07 פרקליטות מחוז ת"א נ' בר-אור (נבו 21.4.2009).

92 עניין רחמים, לעיל ה"ש 91.

93 ת"פ (שלום ת"א) 3240-07 פרקליטות מחוז ת"א נ' שחר, פס' 4(6) (נבו 9.5.2010); ורד

לוביץ', "אישום: נהגי המוניות פקדו פיקטיבית לעבודה" ynet (22.3.2007)

.<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3379812,00.html>

94 ס' 28(א)1) ו- 28(א)5) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992.

95 עניין בר-אור, לעיל ה"ש 91.

96 אורן דורי "לא צריך את אובר, כבר יש לנו פקקים" TheMarker (21.3.2018)

.<https://www.themarker.com/dynamo/1.5931439>

ב"ליכוד"⁹⁷ עוד דווח, כי התפקדות נהגי המוניות ל"ליכוד" סייעה לעכב את הורדת תעריף הנסיעה במוניות השירות בשווי של מאות מיליוני שקלים חדשים.⁹⁸ קבוצה נוספת שמתפקדת על בסיס מקצועי הם סוכני הביטוח. בכתבה שפורסמה בשנת 2019 במגזין "פוליסה", המתמחה בתחום הביטוח, נכתב כי "תא סוכני הביטוח ב"ליכוד" מונה כבר 1,000 סוכנים וסוכנות ומהווה כוח משמעותי שיאפשר לבלום רפורמות מסוכנות ללקוחות ולסוכנים". עוד נכתב בכתבה, כי הנהגת תא הסוכנים ב"ליכוד" ממשיכה לפקוד אלפי סוכנים למפלגות הגדולות למען עתיד הענף.⁹⁹ על רקע כוונת הממונה על רשות שוק ההון, ביטוח וחיסכון להעניק לחברות האשראי היתר לשווק ביטוחים ללקוחותיהן הגיש בשנת 2020 חבר הכנסת מיקי זוהר, שנתפס כמקורב ללשכת סוכני הביטוח, הצעת חוק שנועדה לסכל את כניסת חברות האשראי לתחום הביטוחים.¹⁰⁰ דווח כי כל הרגולטורים הפיננסיים התנגדו להצעת החוק, ונטען שהיא תולדה של לחץ מלשכת סוכני הביטוח.¹⁰¹ זוהר הכחיש שהצעת החוק קשורה להתפקדות סוכני הביטוח.¹⁰²

⁹⁷ אבי בר-אלי "מרכז הליכוד, אבל לא רק: למה אובר לא מצליחה בישראל" **TheMarker** <https://www.themarker.com/magazine/MAGAZINE-1.3617304> (5.2.2017)

⁹⁸ אבי בר-אלי "הדיל החצוף בתולדות המדינה: אתם לא תדעו אם לצחוק או לבכות" **TheMarker** <https://www.themarker.com/dynamo/1.3071842> (19.9.2016)

⁹⁹ רחלי בינדמן "סוכני הביטוח מבהירים לחברים שיש להם גב בליכוד" **כלכליסט** <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3776753,00.html> 31.12.2019

¹⁰⁰ רחלי בינדמן "על רקע המשבר: סוכני הביטוח פועלים למניעת כניסתן של חברות האשראי לתחום" **כלכליסט** <https://www.calcalist.co.il/money/articles/0,7340,L-3809695,00.html> (21.4.2020)

¹⁰¹ אסא ששון "מיקי זוהר ו-1,000 סוכני ביטוח שהתפקדו לליכוד נגד הציבור – בשיא המשבר הכלכלי" **TheMarker** <https://www.themarker.com/markets/premium-1.8918332> (13.6.2020)

¹⁰² צבי זרחיה "המבחן של כחול לבן: סוכני הביטוח או הציבור" **כלכליסט** (11.6.2020) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3832295,00.html>

גם אינדיקציות לכך שחברים בלשכת עורכי הדין משתמשים בהתפקדות אסטרטגית. בשנת 2019 דווח, שעל רקע מאמצים לחוקק חוק שיגביר את שיעור העוברים את בחינות ההסמכה שקלו גורמים בלשכה לפתוח במאמץ התפקדות ל"ליכוד", ל"בית היהודי", ל"מחנה הציוני" ול"מרצ". דווח כי יושב ראש הלשכה דאז, אפי נוה, העריך שעצם הפרסום כי לשכת עורכי הדין קוראת לעורכי הדין להתפקד ירתיע את חברי הכנסת. ראו מתן בנייר "נחשף: כך ניסו חברי ועד לשכת עוה"ד להפעיל לחץ על ח"כים ולמנוע את קידום 'חוק הפקטור'" **גלובס** <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001289362>; על פי דיווח נוסף, נוה פקד מאות עורכי דין למפלגת "הבית היהודי", מפלגתה של שרת המשפטים דאז איילת שקד, בידיעתה ועל מנת לתמוך בה. נטען, כי משרד עורכי דין שבעליו מקורבים לנוה החתים לפחות מאה מעובדיו על טופסי התפקדות לבית היהודי. עובדי המשרד התנגדו לשלם את דמי ההתפקדות מכיסם, ועל כן בתיאום עם יועצה של שקד הוחלט כי העובדים ישלמו עבור ההתפקדות והמשרד יחזיר להם את העלות במזומן. שקד אישרה שהכירה את העובדה שמנכ"ל המשרד פוקד לבית היהודי, אך טענה שלא ידעה שהופעלו לחצים כדי לפקוד את העובדים. ראו גור

הקבוצה הבאה שתוזכר בהקשר זה אינה איגוד מקצועי במובנו הקלאסי, אך מדובר בקבוצה שמתלכדת סביב אינטרסים כלכליים של סקטור ספציפי, המשותפים ליבואנים, למשווקים ולצרכנים בתחום. נוכח כוונת הממונה על הביטוח במשרד האוצר להעלות את תעריפי ביטוח החובה לרכבים דו-גלגליים, הכריזה חטיבת יבואני הרכב הדו-גלגלי בלשכת המסחר בתל-אביב והמרכז בשנת 2009 על הקמת מטה מאבק משותף עם העוסקים בענף ועם הרוכבים לסיכול העלאת תעריפי הביטוח.¹⁰³ במטה המאבק הוחלט על התפקדות מאורגנת ל"ליכוד" כדי להשיג כוח והשפעה במפלגת השלטון.¹⁰⁴ אחד מפעילי המאבק¹⁰⁵ פרסם בלוג שבו נכתב, כי למרות המאבק הארוך שניהלו רוכבי האופנועים תעריפי הביטוח ממשיכים לעלות, וכי הדרך היחידה לגרום

מגידו "הדיל בין איילת שקד לאפי נוה – והמסמכים שיכולים לסבך את שרת המשפטים" **TheMarker** (2.4.2019) <https://www.themarker.com/law/premium-1.7081797> ; עוד דווח, כי בהודעה שנשלחה לעובדי המשרד נכתב שההתפקדות נעשית כדי שלמשרד יהיה כוח בלשכת שרת המשפטים. בין המטרות שפורטו היו מניעת חוק שמגביל את שכר טרחת עורכי הדין בתיקי פשיטת רגל ועוד. ראו גילה פייסחוב "אנחנו מתפקדים לבית היהודי כדי שלפירמה יהיה כוח במשרד המשפטים" המקום הכי חם בגיהנום (28.4.2019) <https://www.ha-makom.co.il/post-lahav-gila-bait/> ; קבוצה נוספת אשר דווח לאחרונה שפתחה במאמצי התפקדות ל"ליכוד" במטרה לבנות קבוצת לחץ של מתפקדים היא קבוצת החקלאים. ראו חגי עמית "אני חקלאי כמה דורות, בא ממשפחה של מפא"יניקים שמאלנים – עכשיו התפקדתי לליכוד" **TheMarker** (22.5.2019) <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.7271735> ; בעבר דווח על ניסיון דומה בקרב רפתנים. ראו עמירם כהן "פעיל הליכוד קרא לרפתנים להתפקד על מנת להשפיע מבפנים" **TheMarker** (4.8.2011) <https://www.themarker.com/news/protest/1.678396>.

¹⁰³ "הוקם מטה מאבק נגד העלאת תעריפי הביטוח לאופנועים" **לשכת המסחר תל אביב והמרכז** (9.9.2009) <https://www.chamber.org.il/sectors/> ; שי ניב "ענתבי: 'הסיכוי להירג באופנוע גבוה פי 14 מאשר ברכב'" **גלובס** (28.10.2009) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000508941>.

¹⁰⁴ עדי בן ישראל "האופנוענים: התפקדות המונית לליכוד כדי להשפיע מבפנים" **גלובס** (8.12.2009) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000520738>.

¹⁰⁵ "גילוי דעת וסיכום פגישה" **מוטו** (18.12.2012) <https://motomagazine.co.il/news/1460/>.

לשר האוצר להקשיב להם היא להתפקד ל"ליכוד".¹⁰⁶ דווח שבמסגרת המאבק התפקדו בסופו של דבר 2,000-3,000 רוכבי רכב דו-גלגלי.¹⁰⁷ חבר הכנסת כרמל שאמה-הכהן ממפלגת "הליכוד", שניהן בזמנו כיושב ראש שדולת האופנוענים בכנסת, סיפק הצצה נדירה לפרספקטיבה של חבר כנסת על התופעה בדבריו הבאים:

"הייתי מגויס להגנה על ציבור האופנוענים עוד לפני ההתפקדויות, אבל נוכח הכתף הקרה שבה נתקלו בהפגנות, הגעתי אליהם ביחד עם ח"כ יואל חסון, ואמרנו להם שאם הם רוצים להשפיע, כדאי שיתפקדו... אמרנו להם שההפגנות לא עוזרות... ואמנם כל אחד התפקד למפלגה לפי ראות עיניו וזה עזר להם. אם היו שרים שזרקו להם מול הפנים את העצומות שהגישו – אז אלה מצאו פתאום את הזמן לדבר".¹⁰⁸

(ג) ארגונים מוניציפליים או גאוגרפיים

בקטגוריה זו המידע מועט יחסית, אך ישנן כמה דוגמאות לרוונטיות. דוגמה אחת היא של תושבי שכונה בחיפה שהתפקדו ל"ליכוד", בתיאום עם סגן ראש העיר מטעם המפלגה, על מנת למנוע סלילת כביש שהם התנגדו לה. דווח כי סגן ראש העיר התנה את הסיוע במניעת הסלילה של הכביש בהתפקדות תושבי השכונה ל"ליכוד", וכי עקב כך אכן התפקדו ל"ליכוד" כ-150 מתושבי השכונה. אחד התושבים העיד כי המהלך הניב פרי.¹⁰⁹ במקרה אחר דווח, כי במהלך מפקד שערכה מפלגת "קדימה" בשנת 2008 קיבלו שרים מהמפלגה מכתב מתושבי עוספיה, שבו הם איימו עליהם כי "יחסלו" אותם בפריימריז באמצעות התפקדות המונית למפלגה אם לא יביאו לביטול האיחוד

¹⁰⁶ בבלוג נכתב בין היתר כך: "אנחנו חייבים לפעול, והדרך היחידה לגרום לשר האוצר להקשיב לנו היא ע"י כיפוף היד שלו מאחורי הגב. אם באמצעות הכנסת הוא לא הקשיב לנו, הרי שבאמצעות הפעלת לחץ על מנגנוני המפלגה שממנה הוא מגיע... הוא יקשיב... כדי לגרום למנגנוני המפלגה להפעיל לחץ על שר האוצר אנחנו צריכים כוח, אנחנו צריכים קבוצת לחץ, חיילים, אנשים שביום פקודה יהווה כוח פנים-מפלגתי". הבלוג ממחיש חלק מן השיקולים שעומדים בבסיס ההתפקדות האסטרטגית: "בפועל, מכיוון שאני לא רואה... כיצד מפלגת העבודה... או מפלגת קדימה... או אף מפלגה אחרת מעיפה את הליכוד מהשלטון בשנים הקרובות, הרי שכדי לפעול בממשלה אנחנו צריכים לפעול בליכוד... חיילים במפלגה מאפשרים לקבוצה להפעיל לחץ על הח"כים ובעיקר על השרים המכהנים כיוון שבפועל, ח"כים שהם היום שרים בממשלה נבחרו בפועל ע"י כמה אלפי קולות בלבד בפריימריז הקודמים". ראו "התפקדות האופנוענים לליכוד – על שום מה ולמה?" **מיצו בדרכים** (3.2.2010) <https://www.mitsu.co.il/?p=551>

¹⁰⁷ אבי בר-אלי "כך הצליחו האופנוענים לכפות על הנהגים לסבסד אותם בחצי מיליארד שקל" **TheMarker** (26.3.2012) <https://www.themarker.com/dynamo/cars/1.1671967>

¹⁰⁸ שם.

¹⁰⁹ יוסי מזרחי "המתפקדים החדשים: כך תקדמו עניינים" **N12** (7.1.2018) https://www.mako.co.il/news-military/politics-q1_2018/Article-7f4829c10593161004.htm

המוניציפלי עם היישוב דליית אל-כרמל.¹¹⁰ במקרה נוסף דווח שמאות חברי קיבוצים המתגוררים בעוטף עזה עברו מחברות ב"עבודה" ל"קדימה", לאור הבטחות שקיבלו למיגון בתיהם. את המהלך הוביל שי חרמש, ראש המועצה האזורית שער הנגב לשעבר וחבר כנסת מטעם "קדימה", אשר אמר שהתושבים הבינו שהם צריכים נציג של האזור בכנסת לאחר שהוא הצליח להעביר חוק המעניק הטבות ליישובי עוטף עזה ולאחר שנאבק לטובת מיגון היישובים.¹¹¹

(ד) קבוצות אינטרס אידאולוגיות

סוג נוסף של קבוצות אשר משתמשות בהתפקדות אסטרטגית הוא של קבוצות המונעות ממניעים אידאולוגיים. אחת הקבוצות הכולטות הראשונות שהשתמשו באמצעי הזה היא קבוצת "מנהיגות יהודית" בהנהגתו של משה פייגלין, שפעלה ב"ליכוד". נטען, כי אחת המטרות המרכזיות של פייגלין וקבוצתו הייתה לפקוד ל"ליכוד" אנשים רבים שמחזיקים בעמדות קיצוניות בהרבה מהקו המרכזי שאפיין את המפלגה, ובכך לרכוש השפעה משמעותית על עמדותיה של מפלגת שלטון פוטנציאלית.¹¹²

כנגד פייגלין וקבוצתו הועלו טענות, כי רבים מהם מתפקדים ל"ליכוד" כדי להשפיע על המפלגה מבלי להצביע לה בבחירות הכלליות.¹¹³ הנהגת "הליכוד" נלחמה בו באמצעים משפטיים ופוליטיים על מנת לצמצם את כוחו במפלגה. דווח כי המהלכים נעשו בין היתר בשל חשש שהתקדמותו במעלה הרשימה תקצין את תדמית המפלגה ותקשה עליה לגייס בוחרים ממרכז המפה הפוליטית.¹¹⁴ בשנת 2015 החליט פייגלין

¹¹⁰ מזל מועלם "קדימה בצרות" הארץ (13.2.2008) <https://www.haaretz.co.il/misc/1.1304632>

¹¹¹ נייר יגנה "בחירות 2009: מאות חברי קיבוצים בעוטף עזה עוברים לקדימה בגלל ההבטחות למיגון בתיהם" הארץ (16.12.2008) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1367542>

¹¹² "מנהיגות יהודית: מתפקדים חדשים רבים מגיעים לליכוד" ערוץ 7 (12.7.2002) <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/29970>; קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 58; יאיר אטינגר "פייגלין פורש מהליכוד ומקים תנועה חדשה" הארץ (5.1.2015) <https://www.haaretz.co.il/news/elections/1.2531110>. פייגלין צוטט כאומר "ב-12 שנות מאבק, הובלנו את הציבור הסרוג אל תוככי מפלגת השלטון... בקדמת הרשימה נמצאים כיום יותר מתנחלים מאשר בכל רשימה אחרת". ראו תומר ניר "פייגלין: מי שמצביע 'הבית היהודי' הופך ללא רלוונטי" סרוגים (31.12.2012) <https://tinyurl.com/y5xhydte>.

¹¹³ קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 56, 58-59.

¹¹⁴ יהונתן ליס "כך ייעשה למי שפועל בגלוי נגד נתניהו: פייגלין הודח למקום לא ריאלי" הארץ (1.1.2015) <https://www.haaretz.co.il/news/elections/1.2527687>; מזל מועלם "בחירות 2009: עתירת מקורבי נתניהו התקבלה: משה פייגלין נדחק למקום 36 ברשימת הליכוד" הארץ (11.12.2008) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1559259>; אתר חדשות ערוץ 2 "פייגלין פורש מהליכוד: נתניהו עשה לי סיכול ממוקד" גלובס

לעזוב את המפלגה ולהקים מסגרת פוליטית חדשה, לאחר שנדחק למקום לא-ריאלי ברשימת "הליכוד" לכנסת.¹¹⁵

ישנן עדויות בדבר קבוצות נוספות בעלות השקפות דומות אשר פוקדות חברים ל"ליכוד" במטרה מוצהרת להשפיע על אופי המפלגה ועל מנת להפעיל לחץ על ראשיה בכל הנוגע לסוגיות מדיניות.¹¹⁶ עם קבוצות אלו נמנות קבוצת "הליכוד שלי", שאחד מראשיה הוא יוסי דגן, יושב ראש המועצה האזורית שומרון, ונטען כי היא מונה כ- 8,500 חברי מפלגה.¹¹⁷ בטור דעה שפרסם כתב דגן כך: "100,000 מפגינים נגד מדינה פלסטינית משפיעים פחות מ-5,000 מתפקדים מאורגנים, 50,000 מצביעי 'מחל' ביהודה ושומרון... שעדיין לא התפקדו הם כמעט חסרי ערך לעומת 10,000 מתפקדים".¹¹⁸ ב"הליכוד שלי" אף פרסמו חוברת גיוס מתפקדים, ובה קראו להתפקד ל"ליכוד" ולהפוך לקבוצת לחץ, בדומה לקבוצת נהגי המוניות, עובדי התעשייה האווירית ועוד.¹¹⁹

את דפוס הפעולה הזה אימצו קבוצות נוספות. קבוצת "הליכודניקים החדשים" מתוארת כמעין תגובת נגד לפועלם של "מנהיגות יהודית" ופייגלין. ישנו קושי מסוים לסווג את הקבוצה על התפר שבין כלכלי לאידאולוגי, שכן נראה לכאורה שהקבוצה מורכבת מתמהיל מגוון של חברים. חלקם הזדהו בעבר כאנשי שמאל, שמבקשים להוות משקל נגד לפועלן של הקבוצות האידאולוגיות מימין אשר מתפקדות ל"ליכוד". חלקם הזדהו כאנשי "הליכוד" "הישן"¹²⁰ וטענו כי חוקת "הליכוד" משקפת את

115 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000998640> (5.1.2015); אמנון מרנדה "נתניהו מאיים: סגרת דיל עם פייגלין? לא תהיה שר" *ynet* (1.12.2008) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3631654,00.html>.

116 בני טוקר "במקום לקטר, משפיעים" *ערוץ 7* (4.4.2014) <https://www.inn.co.il/News/News.aspx/273999>; מזל מועלם "התפקדות המונית של מתנחלים לליכוד – לבלום את נתניהו" *הארץ* (12.5.2010) <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.1201650>.

117 מערכת ערוץ 7 "המתיישבים מצביעים בטפסים: 1,500 התפקדו" *ערוץ 7* (8.8.2020) https://mylikud.org.il/?fbclid=IwAR3t9uBjFXDx2zt0yopEPHgwLn89t9lGyRPLa7FWNDFKvNerhf_BpWpc3M.

118 יוסי דגן "תגובתי לעידן רול: טופס התפקדות" *ערוץ 7* (16.7.2020) <https://www.inn.co.il/news/443833>.

119 הליכוד שלי התיישבות – מעמדת השפעה: על הריבונות, תכנית המאה, והכוח של המתיישבים במפלגת הליכוד 8-4 (2020) <https://mylikud.org.il/flip.html>; "חוברת חדשה: להתפקד – ולהציל את ארץ ישראל" *ערוץ 7* (26.7.2020) <https://www.inn.co.il/news/444803>.

120 אשר שכטר ועדי הגין "המוחים החדשים: מתפקדים לליכוד ומושכים שמאלה" *TheMarker* (11.1.2012) <https://www.themarker.com/markerweek/1.1614743>.

עמדתם, וחלקם ביקשו לקדם את האינטרסים של מעמד הביניים, ברוח "המחאה החברתית"¹²¹.

על פי הערכות שונות הקבוצה מונה בין 5,000-7,000 חברים, אם כי חברי הקבוצה נוקבים במספרים גבוהים יותר.¹²² על רקע מאבקי כוחות פנים-מפלגתיים הואשמו "הליכודניקים החדשים" בכך שרבים מהמתפקדים המשתייכים אליהם פקודים במקביל למפלגות נוספות כגון "העבודה" ו"מרצ".¹²³ לקראת פריימריז 2019 הודחו מ"הליכוד"¹²⁴ למעלה מ-1,000 מתפקדים המזוהים עם "הליכודניקים החדשים", ובהם כמה מראשי הקבוצה. חלקם הודחו בנימוק שאינם מזדהים עם ערכי התנועה, וחלקם נוכח הקביעה שהיו פקודים למפלגה נוספת במקביל.¹²⁵ דווח כי המוטיבציה לדלל את כוחם גברה לאחר שהתברר שלקבוצה הייתה השפעה ממשית על תוצאות פריימריז 2019.¹²⁶

¹²¹ ציון נאנוס "רוצים כוח בליכוד כמו המתנחלים" N12 (13.2.2017) https://www.mako.co.il/news-military/politics-q1_2017/Article-361baaed3093a51004.htm.

¹²² מורן אזולאי "הרשימה שמפחידה את בכירי הליכוד: מומלצי 'הליכודניקים החדשים' נחשפים" ynet (3.2.2019) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5457143,00.html>; טל שניידר "הנגבי נגד הליכוד: יש להסדיר את רישום הליכודניקים החדשים" גלובס (7.10.2018) <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001255273>; טל שלו "מנקים את השורות: בליכוד דורשים 'הצהרת נאמנות' מאלפי ליכודניקים חדשים" וואלה (20.8.2020) <https://news.walla.co.il/item/3381629> (להלן: שלו "מנקים את השורות").

¹²³ עידו סולומון "שאלת הליכודניקים החדשים: מי הם באמת?" N12 (25.8.2017) https://www.mako.co.il/news-military/politics-q3_2017/Article-acd8308d29a1e51004.htm.

¹²⁴ חוקת "הליכוד" מסמיכה את בית הדין של התנועה להפסיק חברות של חבר בתנועה. ראו ס' 21, 21א, 124 ו-128 לחוקת התנועה: ליכוד תנועה לאומית ליברלית (יולי 2015) <https://tinyurl.com/yyhmy3ap>.

¹²⁵ עתירה 1510-19 (בית-הדין העליון של תנועת הליכוד) הנגבי נ' הליכוד, תנועה לאומית ליברלית (1.2.2019).

¹²⁶ חגי עמית "הם יחליטו: הרב, הקבליסט ויו"ר הוועד שיכריעו מי יוביל את הליכוד בבחירות" TheMarker (25.12.2019) <https://www.themarker.com/news/politics/premium-1.8316795>; שלו "מנקים את השורות", לעיל ה"ש 122. נוסף על דוגמאות אלו, ישנן עדויות לכך שארגון "קבלה לעם" החל לפקוד חברים ל"ליכוד" על מנת לרכוש כוח במפלגה. ראו זאב קם "דאגה בליכוד: חברי 'קבלה לעם' מתפקדים למפלגה" NRG (21.1.2014) <https://www.makorrishon.co.il/nrg/online/1/ART2/542/538.html>; טל שניידר "אתה לא חותם לליכוד, אתה חותם בשבילי, נרצה או לא נרצה הליכוד מפלגת שלטון" הפלוג www.talschneider.com/likudcallcenter/; גור מגידו "מה חיפשו הפוליטיקאים הבכירים בקבלה לעם?" כאן (2.3.2017) <https://www.kan.org.il> (Item/?itemId=12697). דווח גם על יוזמות שונות לפקידת חברי הקהילה הגאה למפלגות שונות בישראל לטובת קידום זכויות חבריה. ראו "שאלות ותשובות" אתר החזית הגאה <https://www.proudfont.org/faq>; קובי נחשוני "יוזמה: הומואים דתיים מתפקדים לבית

אוסף הדוגמאות שהוצג בחלק זה מלמד שהתפקדות אסטרטגית הפכה לתופעה נפוצה ביותר, וכי הקבוצות שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית רואות בה כלי אפקטיבי לרכישת השפעה על נבחרי הציבור. משמעות הדבר אינה שכולן משיגות את מבוקשן תמיד. הצלחתן במאבק ספציפי תלויה במספר רב של משתנים.¹²⁷ כמו כן, לא מן הנמנע שישנן קבוצות נוספות המשתמשות באמצעי זה באופן גלוי פחות, ועל כן הן לא נכללו בסקירה זו. בחלק הבא יסוכמו מאפייני התופעה שעולים מהדוגמאות שהוצגו.

3. סיכום מאפייני תופעת ההתפקדות האסטרטגית

מהדוגמאות שהובאו ניתן לזהות ולנסח כמה מאפיינים של תופעת ההתפקדות האסטרטגית. המאפיין המרכזי והבסיסי שלה הוא פקידה מאורגנת של חברי קבוצת אינטרס שנועדה להשיג השפעה פוליטית על מנת להשיא את האינטרסים המשותפים של הקבוצה. קבוצות מסוימות מצהירות על כך בגלוי, בעוד שאחרות מעדיפות להכחיש זאת או לשמור על עמימות. כמו כן עולה שאין קשר הכרחי בין עמדותיה הפוליטיות של המפלגה שאליה פוקדים לבין מאפייני הקבוצה או חבריה. כן נראה שחלק מהקבוצות מחזיקות פקודים ביותר ממפלגה אחת כדי לשמר השפעה במקדי כוח שונים, ויש כאלו שאף מסיטות מתפקדים ממפלגה למפלגה בהתאם לצורכי השעה.

היהודי" **ynet** (5.7.2012) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4251587,00.html> ;
 גיא ארליך "פתק ורוד: הפוליטיקאים מחזרים אחר הקהילה הגאה" **הארץ** (16.11.2012) <https://www.haaretz.co.il/gallery/night-life/1.3411660> ;
 של פעילים התומכים בגליליזיה של השימוש בקנאביס. מערכת מגזין קנאביס "ניפגש בפרימריז": תומכי קנאביס מתפקדים לליכוד כדי להשפיע על ארדן" **קנאביס** (7.6.2016) <https://tinyurl.com/rnwst675> ;
 מערכת קאנה "ליגליזיז מתפקדים" – מביאים לגליזציה כבר בבחירות הקרובות" **קאנה** (22.1.2019) <https://tinyurl.com/9dtmk33e> .

127 דרוש מחקר נוסף כדי להשיב על השאלה מהם המשתנים הספציפיים שצריכים להתקיים על מנת שקבוצה שהתפקדה התפקדות אסטרטגית תשיג את מבוקשה בנוגע לסוגיה מסוימת. עם זאת ניתן להקיש לעניין זה מן הספרות שמנתחת את ההשפעה שמקנים אמצעים אחרים שבהם משמשות קבוצות אינטרס כדי להשפיע על נבחרי הציבור – תרומה לנבחרי הציבור ושתדלנות. מחקרים העלו, כי קבוצות אינטרס צפויות לרכוש את ההשפעה הרבה ביותר במקרים הבאים: כאשר רמת הנראות של הסוגיה שעל הפרק היא נמוכה; כאשר מדובר בסוגיה שמערכת מומחיות, ידע טכני או כאשר מדובר בסוגיה צרה; כאשר התועלת מן ההשפעה על נבחרי הציבור תתרכז בידיים מעטות, והעלות שתבנע ממנה תפוזר על כלל האזרחים; כאשר מדובר בסוגיה לא-אידאולוגית שאינה אחת הסוגיות שבהן יש הבדלים מהותיים בין מפלגות; כאשר הציבור אדיש, חצוי או בור בנוגע לסוגיה; כאשר עמדת קבוצת האינטרס אינה נתקלת בהתנגדות של קבוצת אינטרס אחרת; כאשר האקלים הפוליטי הכללי תואם את מטרות קבוצת האינטרס; ועוד. ראו Richard A. Smith, *Interest Group Influence in the U.S. Congress*, 20 LEGIS. STUD. (1995) Q. 89, 94-95, 106-107.

חלק מהקבוצות משתמשות בכוחן כדי לקדם נציג מקרבן לעמדות השפעה בפוליטיקה הלאומית. חיים כץ ומשה פייגלין הם דוגמה לנציגים שכאלו. ניתן לתהות מדוע במקרים מסוימים קבוצה "תריץ" מועמד מטעמה במסגרת הפריימריז ובאחרים לא. נראה כי הדבר נובע משילוב של מגוון שיקולים, ובהם נטייתו של מנהיג הקבוצה והעובדה שלא לכל קבוצה יש את הכוח לקדם נציג למיקום ריאלי ברשימת המפלגה לכנסת. מכל מקום נראה, שמיקום נציג הקבוצה במקום ריאלי ברשימה הוא אפקטיבי יותר ממצב שבו הקבוצה רק "סוחרת" בקולותיה בין המועמדים השונים, שכן ככל שמיקום הנציג ברשימה גבוה יותר, כך גדלים הסיכויים שהוא יזכה בתפקיד ביצועי אשר יאפשר לו להשפיע ישירות על מטרות הקבוצה. ליכולת ההשפעה הכרוכה בתפקידים שכאלו נלווית חשיפה גבוהה למידע שוטף ממקור ראשון, אשר מפחיתה את תלות הקבוצה בגורמים חיצוניים. כמו כן, סביר להניח שחבר הקבוצה יהיה אמין יותר בהגנה על מטרותיהם של חברי הקבוצה.

במקרים אחרים הקבוצה מסתפקת בשימוש בכוחה האלקטורלי בפריימריז כדי לרכוש כוח ובעלי ברית בקרב חברי הכנסת. סביר להניח שיצירת מצג אמין של התפקדות מסיבית מצד חברי הקבוצה – או של נכונות להתפקד – עשויים בנסיבות מסוימות להרתיע נבחר ציבור מעימות.¹²⁸ התשובה על השאלה אם נבחר ציבור מסוים יירתע מעימות עם קבוצה ספציפית תלויה במגוון משתנים, ובהם האופן שבו הוא מעריך את עוצמתה של הקבוצה, האופן שבו הוא מעריך את העוצמה שלו, כמו גם את התועלת ואת הנזק הפוטנציאליים שעומות שכזה יביא להערכתו. אך הדוגמאות שהוצגו בעניין עוספיה ובעניין התנהלותו של אלון חסן הן מול ישראל כץ והן מול שלי יחימוביץ' מלמדות, כי במקרים מסוימים קבוצה תנסה להרתיע נבחר ציבור מלהתעמת עימה מראש או להעניש אותם בדיעבד ולהמחיש לשאר נבחרים הציבור כי יש מחיר לעימות עימה.¹²⁹ כמו כן, קבוצה עשויה להתפקד מלכתחילה כדי לתמוך בנבחר ציבור שכרת עימה ברית או שנחשב כמי שאוהד אותה ואת מטרותיה, בין אם הדבר נעשה ביוזמת הקבוצה או ביוזמת נבחר הציבור. אפשר לראות אינדיקציות לכך בהתפקדות

¹²⁸ לעניין זה, ראו לעיל ה"ש 102. שם מובאים דבריו של יושב ראש לשכת עורכי הדין לשעבר.

¹²⁹ התשובה על השאלה איך איום שכזה ימומש בפועל תלויה בתפקיד שעליו מתמודד נבחר הציבור. במרוצים לראשות המפלגה מתמודדים לרוב מעט מועמדים רציניים. במצב שכזה תמיכה ביריב של מועמד מסוים צפויה לפגוע בו ישירות. כאשר למועמדים המתמודדים על מקום ברשימת המפלגה לכנסת המצב מורכב הרבה יותר. נבחרים הציבור השונים וקבוצות המתפקדים השונות כורתים "דילים", שבמסגרתם הם מתחייבים לתמוך האחד באחר. נבחרים ציבור וקבוצות שכורתים ברית יכולים לסכם במסגרתה להמליץ לתומכיהם שלא לתמוך במועמד שאת כוחו הם מבקשים להחליש, ובכך לפגוע בו. ראו צבי זרחיה "יום הבחירות בליכוד: הדילים, הרשימות והכסף" כלכליסט (5.2.2019) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3755655,00.html>; מורן אזולאי "שולפים סכינים: רשימות החיסול לקראת הפריימריז בליכוד" ynet (3.2.2019) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5456933,00.html>.

עובדי חברת החשמל בתמיכה בבנימין בן-אליעזר¹³⁰ ובניסיון ההתפקדות של איגוד המוניות לטובת עמיר פרץ.

ההשפעה על נבחרי הציבור יכולה להיתרגם להשפעה על רגולטורים, כפי שעולה מהמקרים של מאבק האופנוענים, של סוכני הביטוח ושל איגוד המוניות, וכן להשפעה על הנהלות החברות הממשלתיות. באשר לוועדי העובדים בחברות הממשלתיות, מעניין לראות שההתפקדות האסטרטגית מקנה להם השפעה כפולה – הן אל מול גורמים חיצוניים לחברה, והן במערכת היחסים הפנימית אל מול ההנהלה. במקרים מסוימים ועדי העובדים והנהלות החברות עשויים להיות באותו צד של המתרס, בניסיון לקדם אינטרסים כלכליים של החברה. כך למשל, ישנה אפשרות שוועד עובדים בחברה ממשלתית יפעל יחד עם הנהלת החברה כדי למנוע צמצום פעילות או כדי לקדם את הרחבתה.¹³¹ הדבר עשוי להיות נכון גם בנוגע לחברות שאינן ממשלתיות, כפי שממחישות הדוגמאות של אגד, של פלאפון, של אל-על ועוד.¹³² יצוין שבנוגע לחברות שכאלה, זהות אינטרסים נקודתית בין ועד עובדים שרוכש כוח פוליטי משמעותי באמצעות התפקדות אסטרטגית לבין בעלי הון שבמקרים מסוימים שולטים בחברה עשויה ליצור שילוב עוצמתי במיוחד מבחינת ההשפעה הפוטנציאלית שלה.

מאפיין נוסף של התופעה מתיישב היטב עם התאוריה של אולסון שהוצגה בפרק הקודם. כפי שאפשר לראות, חלק גדול מהקבוצות שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית הן קבוצות שמאורגנות מראש למטרות אחרות מלבד השגת הטובין הקבוצתיים.¹³³ במובן הזה התפקדותן וההשפעה שנובעת ממנה הן פועל יוצא של התארגנות מוקדמת שמאפשרת להפעיל תמריצים אישיים על חברי הקבוצה על מנת שישתפו פעולה ויתפקדו. כאמור, ישנן אינדיקציות לשימוש באיום בפיטורין ובהבטחה להגנה על המשרה או לקידום, כתמריץ אישי להתפקד. עוד עולה, כי בחלק מהמקרים מאמץ ההתפקדות מלווה בתשלום דמי ההתפקדות עבור החברים.

ישנן אינדיקציות לכך, שקבוצות שמבצעות התפקדות אסטרטגית פוקדות את חבריהן לכמה מפלגות במקביל. לא ידוע אם הדבר נעשה תוך הקפדה על פקידת חבר אחד למפלגה אחת, אך ככל שלא הרי יש בכך משום התפקדות כפולה. התפקדות כפולה היא תופעה אשר במסגרתה אזרחים מתפקדים ליותר ממפלגה אחת וכתוצאה

¹³⁰ ראו גרינבאום, לעיל ה"ש 89.

¹³¹ כך למשל, חיים כץ נשאל בריאיון כיצד הצליח לכנות "צבא" מתפקדים חזק כל כך שמתייצב ביום פקודה. תשובתו הייתה: "יש בעובדי התעשייה האווירית את הכרת הטוב, והם מבינים מי עוזר להם. הם מבינים שאם היינו שם בזמנו לא היו סוגרים את פרויקט הלבאי". מיקי פלד ודיאנה בחור ניר "המזל שלכם זה שבדור שלכם היה אחד שקראו לו חיים כץ" **כלכליסט** (26.2.2016) <https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3681847,00.html>. פרויקט הלבאי היה פרויקט לייצור מטוס קרב תוצרת הארץ, ובעקבות סגירתו פוטרו אלפי עובדי תע"א. ראו ירון דרוקמן "מטוס הקרב הישראלי נפל בגלל אצבע אחת" **ynet** (29.8.2015) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4695392,00.html>.

¹³² ראו לעיל ה"ש 90.

¹³³ ראו הסבר בפסקה שמסתיימת בה"ש 16 לעיל.

מכך זכאים להשתתף בבחירת הנציגים של יותר ממפלגה אחת, והחוק אוסר עליה.¹³⁴ הפיתוי לבצע התפקדות כפולה הוא גבוה, מכיוון שיש ככוחה להגביר משמעותית את השפעת הקבוצה. באופן תאורטי, קבוצה בת 2,000 מתפקדים שתבחר להתפקד לכמה מפלגות עשויה להכפיל ואף לשלש את כוחה, באמצעות ביסוס של מוקדי כוח במפלגות השונות.¹³⁵

ניתן לתהות מהו כוחה של ברית או של שיתוף פעולה בין מועמד לכנסת לבין קבוצת אינטרס, בהתחשב בכך שחברי הכנסת פועלים במסגרת מפלגתית ועל כן הנהגת המפלגה מסוגלת לאכוף עליהם משמעת סיעתית. ראשית, חשש מעימות עם הנהגת המפלגה הוא משמעותי יותר במפלגות שאינן עורכות פריימריז, שבהן המשמעת המפלגתית היא גבוהה מאוד, וחברי כנסת סוררים נענשים ומוצאים מרשימת המפלגה לבחירות לכנסת.¹³⁶ הפריימריז העניקו לחברי הכנסת עצמאות משמעותית (גם אם לא מוחלטת) מהנהגת המפלגה, מכיוון שהם נבחרים בידי חברי המפלגה וסיכויי היבחרותם אינם תלויים בה. כחלק מעצמאות זו על המועמדים לטפח ציבור בוחרים מבין שורות חברי המפלגה, ולכן יש להם תמריץ חזק מאוד להעצים את מיצובם האישי אל מול מועמדים מתחרים, בין היתר באמצעות אספקת טובין ציבוריים כגון חוקים, חלקים ממשאבי הציבור או תמיכה ציבורית שלהערכתם ישביעו את רצונם של תומכים פוטנציאליים.¹³⁷

לחברי כנסת זוטרים ישנו תמריץ מוגבר למשוך קבוצות אינטרס קטנות, שכן הם בטוחים פחות בתוצאות הבחירות הפנים-מפלגתיות ולכן נדרשים להתאמץ כדי להשיג מיקום גבוה ברשימת המפלגה.¹³⁸ קבוצת מצביעים המצביעה כבלוק – גם אם היא אינה גדולה במיוחד – הופכת להיות אטרקטיבית במיוחד בסיטואציה שכזו, שכן חברי הכנסת הזוטרים חסרים פעמים רבות את הבולטות ואת המוניטין הדרושים כדי למשוך

¹³⁴ קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' 230-229; ס' 15 ו-20 (א) לחוק המפלגות. על אף שסעיפים אלו אוסרים על התפקדות כפולה, לא נקבעה בחוק סנקציה על הפרתם.

¹³⁵ בכדיקה שערך רשם המפלגות בשנת 1996 התברר שקרוב ל-30% ממתפקדי מפלגת "צומת", 12% ממתפקדי "הליכוד" ו-8% ממתפקדי "העבודה" היו רשומים כחברים גם במפלגות אחרות. בשנת 2002, במהלך הפריימריז לראשות "העבודה", התברר ש-4,500 מתפקדים היו חברים במפלגות נוספות. ממצא דומה התגלה בשנת 2011. בבחירות לכנסת ה-19 דווח ש-2,800 אנשים היו חברים במקביל ב"ליכוד" וב"בית היהודי". ראו קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 52.

¹³⁶ איל בנבנשתי ומיכל גינוסר-נוי "הבחירות המקדימות במפלגות לקראת הבחירות לכנסת והשפעתן על הדמוקרטיה בישראל" משפט וממשל ז' 207, 210 (2004).

¹³⁷ איל בנבנשתי "ביקורת שיפוטית וכשלי הדמוקרטיה: על פערי המידע והדרכים השיפוטיות לצמצומם" עיוני משפט לב 277, 283 (2010). דוגמה אפשרית לכך היא תמיכתו של חבר הכנסת צחי הנגבי בהנהגת קבוצת "הליכודניקים החדשים" על רקע הרחקת חלק מחבריה מ"הליכוד", על אף הביקורת הכבדה נגדה במפלגה. ראו אבישי גוינציג "בית הדין של הליכוד פסק: מייסד הליכודניקים החדשים יורחק מהמפלגה" מעריב (1.2.2019) elections2019/news/Article-682908 (1.2.2019).

¹³⁸ בנבנשתי וגינוסר-נוי, לעיל ה"ש 136, בעמ' 211-214.

מצביעים "חופשיים". גם למועמדים בכירים יותר יש תמריץ בסיסי לשתף פעולה עם קבוצות שונות, שכן עוד כמה מאות או אלפי קולות יכולים לא פעם להביא להבדל של כמה מקומות במעלה או במורד הרשימה, ולהשפיע על סיכויי המועמדים לקבל תפקיד ביצועי נחשק. מועמדים בכירים צפויים להיות אטרקטיביים יותר בקרב קבוצות האינטרס, משום שהם בדרך כלל מועמדים מובילים לקבלת תפקידים ביצועיים בכירים אשר יגדילו את יכולתם לקדם את האינטרסים של בעלי העניין. לכן סביר להניח שמועמדים שכאלו יהיו מחוזרים יותר, ויוכלו להרשות לעצמם להיות בררניים יותר בנוגע לזהות הקבוצות שעמן הם משתפים פעולה.¹³⁹

שנית, גם אם בנסיבות מסוימות יש להנהגה תמריץ לנסות ולפגוע בחבר כנסת סודר, לא בטוח שזה ישתלם לה, שכן הדבר עשוי לסייע לו להתבלט ולמשוך אליו תומכים נוספים. ניסיון פגיעה שכזה עשוי לגרור סיקור תקשורתי, להבליט את עמדותיו ואת מעשיו של חבר הכנסת, ולסמן אותו כגורם עצמאי במפלגה שניתן לקדם באמצעותו סוגיות שלא בהכרח זוכות לקשב או להסכמה מצד הנהגת המפלגה. סימון שכזה עשוי בתורו להגביר את האטרקטיביות של חבר הכנסת בקרב קבוצות שמבקשות להגביר את ייצוגם של האינטרסים שלהן בקרב נבחרי המפלגה.¹⁴⁰

שלישית, לפחות בכל הנוגע לקבוצות אינטרס כלכליות, מרבית הסוגיות שעל סדר היום אינן בעלות חשיבות קרדינלית ברמה המפלגתית, ולכן התנגשות אינטרסים חזיתית עם הנהגת המפלגה לא צפויה להיות שכיחה במיוחד. הסיבה לכך היא, שסוגיות כלכליות קונקרטיות הן סוגיות שבמקרים רבים דורשות בקיאות במידע בעל אופי מקצועי ומורכב, שאינו בהכרח נחלת הכלל. יש בעניינן פערי מידע גדולים בין הציבור הרחב לבין קבוצות האינטרס ונבחרי הציבור, שעשויים להביא לכך שחלקים נרחבים בציבור כלל לא יהיו מודעים להחלטות ציבוריות שמשפיעות עליהם, גם כאשר הן משמעותיות, ולא בהכרח תהיה להם יכולת להעריך את הסיבות לקבלת ההחלטות הללו ולהצדקות להן. פערים אלו רק מוחרפים נוכח האינטרס המשותף לנציגי הציבור ולקבוצות האינטרס להסתיר בחלק מהמקרים את שיתוף הפעולה ביניהם, כדי שלא לקומם עליהם חלקים גדולים בציבור.¹⁴¹ כך שבמקרים רבים קידום של אינטרסים כלכליים של קבוצות ספציפיות לא צפוי לפגוע בתמיכה האלקטורלית במפלגה, ולכן הסיכוי לעימות עם הנהגת המפלגה בהקשרים אלה פוחת.

לעומת זאת, נראה שבכל הנוגע לסוגיות הליכה האידאולוגיות, יש סיכוי גדול יותר שמנהיגי המפלגה יאלצו לקחת בחשבון גם שיקולים רחבים יותר מהיבחרות בפריימריז, וכי הדבר יגרום להם במקרים מסוימים לנסות להפעיל בקרה פנים-מפלגתית על התופעה. השערה זו מבוססת על ההנחה, כי בסוגיות דרמטיות בעלות בולטות ציבורית קהל המצביעים הרחב בבחירות הכלליות יהיה ערני ומודע יותר. דוגמה מובהקת לסוגיות שכאלו הן סוגיות מדיניות שנויות במחלוקת, אשר עמדות המפלגות השונות בעניינן מסמנות לא פעם את קו הגבול בין המפלגות המתחרות זו

¹³⁹ שם, בעמ' 214.

¹⁴⁰ שם.

¹⁴¹ בנבנשתי, לעיל ה"ש 137, בעמ' 282-285.

בזו, שעל בסיסו הבוחרים הפוטנציאליים מחליטים למי להצביע. לכן גובר הסיכוי שגורמי הנהגה בתוככי המפלגה יילחמו בהתפקדויות אידאולוגיות לא-רצויות, שלהערכתם עלולות להרחיק מהמפלגה מצביעים פוטנציאליים. ניתן למצוא ראייה לכך בהתנגדות ש"מנהיגות יהודית" ו"הליכודניקים החדשים" נתקלו בה ב"ליכוד", בעוד שמנגד, על אף שקבוצות אינטרס כלכלי מתפקדות באופן אסטרטגי כבר עשרות שנים, לא מצאתי עדויות לניסיונות להצר את צעדיהן.

שאלה נוספת שניתן להעלות בקשר לכוחה של ברית בין מועמד לבין קבוצה היא כיצד ניתן לאכוף אותה. כלומר, איך יוכל המועמד לדעת כי הקבוצה תממש את הבטחתה לתמוך בו, וכיצד תוודא הקבוצה שנבחר הציבור לא עורק מהברית ביניהם לאחר שהיא נתנה לו את קולותיה. חשש זה הוא אינהרנטי לחיים הפוליטיים בזירות השונות, והוא אינו ייחודי להתפקדות האסטרטגית. אכן, לא מן הנמנע כי בריתות יופרו בחלק מהמקרים, אך בהינתן שמדובר באינטראקציות בין שחקנים חוזרים, יש לצדדים אינטרס בסיסי לבסס יחסי אמון ארוכי טווח. הם יצטרכו לשכנע אחד את השני כי הם ראויים לאמון ומסוגלים "לספק את הסחורה". לקבוצות האינטרס השונות יש תמריץ משמעותי לנטר את עבודתם של נבחר הציבור באופן שוטף.¹⁴² הדבר מגדיל את הסיכוי שעריקה מצד נבחר הציבור תתגלה, ולכן הוא מקטין את הסיכוי שעריקה שכזו תתבצע בפועל. כמו כן, נוכח חוסר הוודאות המאפיינת את החיים הפוליטיים, למועמדים יש תמריץ משמעותי לרצות את הקבוצות שהם רואים בהן תומכות פוטנציאליות ולתחזק את היחסים עימן, שכן לעולם אין לדעת מתי הכנסת תתפזר ויוכרוז בחירות. יש בכך כדי להסביר את אחד החסרונות המיוחסים לשיטת הפריימריז, והוא שהיא יוצרת מצב של "מסע בחירות" בלתי-פוסק.¹⁴³

ג. החוקים המסדירים את פעילות המפלגות בישראל

מטרתו של פרק זה היא לבחון את מידת קפדנותם ופירוטם של סעיפי החוק המסדירים את מימון הבחירות, לעומת אלו המסדירים את פעילות המפלגות הקשורה לקיום הפריימריז. החוקים המסדירים את מימון הבחירות מטילים מגבלות קשות למדי בכל הנוגע לתרומה פרטית למפלגות (מימון פרטי), ולצד זאת מעניקים מימון ציבורי נדיב ביותר. החוקים הללו אף מטילים מגבלות על מימון פרטי של פריימריז לרשימת המפלגה לכנסת¹⁴⁴ ולבחירת מנהיגי המפלגה. לעומת זאת, הנורמות המסדירות את פעילות המפלגות הקשורה לקיום הפריימריז הן ספורות ביותר, ומאפשרות למפלגות אוטונומיה רבה בקביעת הכללים הפנימיים המסדירים את אופן קיום הפריימריז.

¹⁴² שם, בעמ' 283-284.

¹⁴³ בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 89-90.

¹⁴⁴ בשנת 2018 אף נחקק תיקון לחוק המפלגות אשר מקנה מימון ציבורי למתמודדים לפריימריז בתנאים מסוימים. ראו חוק המפלגות (תיקון מס' 24), התשע"ח-2018, ס"ח 2680.

תופעת ההתפקדות האסטרטגית מעלה תהיות באשר למידת התאמתה של האסדרה הקיימת של פעילות מפלגתית הקשורה לפריימריז למציאות החיים המשתנה. החקיקה המפורטת העוסקת במימון הבחירות ממחישה, כי ככל שהמחוקק הישראלי יבחר לאסדר בצורה נרחבת ומקיפה יותר את תנאי החברות במפלגות ואת כללי בחירת המועמדים, התערבותו בפעולת המפלגות לא תהיה חסרת תקדים, שכן כבר היום החוק מסדיר בצורה נרחבת את תחומי המימון. השאלה אם ראוי לעשות כן תידון בהמשך, בפרק השישי למאמר. כמו כן, תוכן הפרק ישמש לבחינת חוקיות תופעת ההתפקדות האסטרטגית, שתיבחן בפרק החמישי.

האסדרה של פעילות המפלגות¹⁴⁵ מכוח חוקי המדינה אינה מובנת מאליה, אך המגמה הבינלאומית היא של אסדרה הולכת וגוברת, ובמסגרתה מפלגות אינן נתפסות עוד כגופים וולונטריים ועצמאיים שאינם כפופים לפיקוח, אלא כארגונים המסונפים למדינה, שנהנים ממשאביה ולכן גם כפופים לפיקוחה. אופן ורמת האסדרה של הפעילות המפלגתית משתנה ממדינה למדינה.¹⁴⁶ שאלת מידת האסדרה השלטונית הראויה היא מורכבת, היות שמעמדן המשפטי של המפלגות הוא עניין שנוי במחלוקת. מחד, מדובר בהתארגנות פרטית שמכוח עקרונות היסוד הדמוקרטיים ניתן לטעון שיש אינטרס ציבורי חשוב להעניק לה חופש פעולה מרבי, לא רק כדי להבטיח את חופש ההתארגנות אלא גם כדי להבטיח את הזכות לפעול לעיצוב אופייה של החברה. מאידך, למפלגות יש מאפיינים ציבוריים-שלטוניים מובהקים, מתוקף מעורבותן בניהול מערכות השלטון ומתוקף המימון הציבורי של פעילותן.¹⁴⁷ לכן מקובל לאפיין מפלגות כגוף שהוא בעת ובעונה אחת התאגדות מתחומי המשפט הפרטי וגם יחידה חוקתית הפועלת בתחומי המשפט הציבורי. לכך יש להוסיף את העובדה שהמפלגות עצמן שולטות על הליך החקיקה בכנסת, ובמובן זה עלולה להתעורר "בעיית נציג" בעת קביעת האסדרה שלהן את עצמן.¹⁴⁸

¹⁴⁵ חוק המפלגות מבחין בין מפלגה, סיעה ורשימת מועמדים. "מפלגה" מוגדרת בס' 1 לחוק המפלגות כ"חבר בני-אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים". המונח "סיעה" אינו מוגדר בחוק המפלגות, אך הוא מוגדר בס' 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 כ"כל אחד מאלה: (1) מפלגה שהיתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת, הגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים והיא מיוצגת בכנסת על ידי חבר כנסת אחד לפחות; (2) מפלגה שועדת הכנסת הכירה בנציגה או בנציגיה בכנסת כסיעה; (3) צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת". "רשימת מועמדים" מוגדרת בס' 1 לחוק מימון מפלגות כ"מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת והגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים". לצורך מאמר זה אין צורך לעמוד על ההבדלים שבהגדרות הללו, ולכן אתייחס לכולן כאל "מפלגה".

¹⁴⁶ להרחבה, ראו רעות איצקוביץ'-מלכה, אסף שפירא ועופר קניג "רגולציה של מפלגות פוליטיות ושל החברות בהן" **תיקון שיטת הממשל בישראל**, לעיל ה"ש 36, 184, 185-187 (להלן: איצקוביץ'-מלכה, שפירא וקניג "רגולציה של מפלגות פוליטיות").

¹⁴⁷ ראו לעניין זה בג"ץ 1601/90 **שליט נ' פרס**, פ"ד מד(3) 353 (1990).

¹⁴⁸ מרבית הדיון בחלק זה מבוסס על אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות** 757-759 (2005).

החוקים הרלוונטיים המרכזיים בישראל הם חוק המפלגות וחוק מימון מפלגות. ככלל, כפי שיומחש בהמשך, החוק והפסיקה בסוגיות הנוגעות לניהול הפנימי של המפלגות מתאפיינים בריסון משמעותי, ולמפלגות מוקנה חופש פעולה ניכר. אך לפני שאידרש לכך, אזכיר בקצרה את הענף המרכזי שבמסגרתו המדינה מטילה רגולציה על פעילות המפלגות – ענף מימון הבחירות.¹⁴⁹

1. חוקי מימון הבחירות

החוק הישראלי מסדיר את סוגיית מימון הבחירות בכמה רבדים – מימון ציבורי ופרטי ברמת המפלגה ומימון פרטי של מתמודדים בפריימריז. הסכום שישראל מקצה למימון ציבורי למפלגות הוא מהגבוהים במדינות המפותחות, הן לצורך מימון פעילותן השוטפת והן לצורך מימון מערכת הבחירות.¹⁵⁰ לצד זאת, ישראל היא כיום אחת המדינות המחמירות ביותר בעולם בהגבלת המימון הפרטי למפלגות.¹⁵¹ כך למשל, היא מטילה מגבלות קפדניות על סכום התרומה המותר, ¹⁵² אוסרת על תרומת תאגידים,¹⁵³ אוסרת על תרומה ממי שאינו זכאי לבחור, ¹⁵⁴ אוסרת על קבלת תרומה בעילום שם ועל תרומה במזומן,¹⁵⁵ מחייבת פרסום של שמות התורמים ושל סכומי התרומה¹⁵⁶ ומגבילה את זהות המלווים שמהם מותר ללוות כספים.¹⁵⁷ נוסף על כך, החוק מעניק למבקר המדינה את הסמכות להטיל סנקציות כלכליות על מפלגות שקיבלו תרומה בניגוד לחוק,¹⁵⁸ ואף נקבע איסור פלילי על הפרתו.¹⁵⁹ הקו המנחה העולה מהסדרים הללו הוא ניסיון להקטין ככל הניתן את התלות של מפלגות בגורמים פרטיים, ומכאן גם את האפשרות להשפיע על המפלגות באמצעות כסף.

לצד ההגבלה על ההכנסות שמותר למפלגות לקבל מגורמים פרטיים, נקבעו מגבלות בנוגע לגובה ההוצאות שמותר למפלגות להוציא.¹⁶⁰ נראה שאחת התכליות של הגבלה זו היא למנוע "מרוץ חימוש" אשר יגדיל את עלויות הניהול של מערכות הבחירות ויצריך גיוס רב יותר של כסף פרטי. הגבלה נוספת של עלויות מערכת הבחירות נעשתה בדמות הגבלת השימוש בחלק מאמצעי התעמולה. כך למשל, נאסרו שידורי פרסומת בתשלום של תעמולה מפלגתית ברדיו ובטלוויזיה שלא במסגרת

¹⁴⁹ נקבעו בחוק גם כללים הנוגעים להתאגדות מפלגה ולרישומה. להרחבה, ראו שם, בעמ' 760-777.

¹⁵⁰ אבי בן בסט ומומי דהן רפורמות, פוליטיקה ושחיתות 153, 156 (2014).

¹⁵¹ שם, בעמ' 161.

¹⁵² שם, בעמ' 160-161; ס' 8 לחוק מימון מפלגות.

¹⁵³ שם, בס' 8(א). ראו חריג שם, בס' 8(ג2).

¹⁵⁴ שם, בס' 8(ד7).

¹⁵⁵ שם, בס' 8(ד7) ו-8(ד73).

¹⁵⁶ שם, בס' 8(ו1).

¹⁵⁷ שם, בס' 7א-7ג.

¹⁵⁸ שם, בס' 8(ה1).

¹⁵⁹ שם, בס' 9א.

¹⁶⁰ שם, בס' 7.

"תעמולת בחירות", וכן שידורים שאינם קשורים למפלגה "בעניין השנוי במחלוקת פוליטית ואידיאולוגית".¹⁶¹ בפסיקה נקבע שתכלית האיסורים היא למנוע השפעה בלתי-הוגנת ובלתי-שוויונית על הציבור.¹⁶² אולם לא ברור אם ההסדרים הללו משיגים כיום את תכליתם, בהתחשב בכך שהם אינם חלים על פרסומים בעיתונות המודפסת, באינטרנט ובשלטי חוצות, שהפכו לשכיחים ביותר. החוק מחיל את המגבלות הללו גם על כל גורם הפועל בזיקה למפלגה,¹⁶³ ורואה בתרומות לגורם הפועל בזיקה למפלגה ובהוצאותיו כאילו ניתנו למפלגה והוצאו על ידה.¹⁶⁴ סוגיית הגורם הפועל בזיקה למפלגה היא סוגיה חשובה ביותר, אך היא מערבת שאלות סבוכות שקצרה היריעה מלהרחיב עליהן במסגרת מאמר זה. אציין רק שחשיבותה נובעת מהפוטנציאל הטמון בה לעקוף את מרבית כללי מימון הבחירות.

בניגוד לאמור בנוגע למפלגות, עד לאחרונה התמודדות בפריימריז לא זיכתה את המועמדים במימון ציבורי, ומקורות המימון היו פרטיים לחלוטין. למרות היעדר המימון הציבורי, גם בזירה זו הציב המחוקק מגבלות רבות ובהן אלה: מגבלת תרומה שמותר למועמד לקבל מתורם בודד;¹⁶⁵ מגבלה על סך התרומות שמותר לתורם לתת לכמה מועמדים;¹⁶⁶ איסור על תרומה ליותר ממועמד אחד לתפקיד יושב ראש מפלגה;¹⁶⁷ איסור על קבלת תרומה מתאגיד;¹⁶⁸ איסור על תרומה במזומן בסך של מעל ל- 200 שקלים חדשים¹⁶⁹ ואיסור על תרומה בעילום שם;¹⁷⁰ מגבלות על סך כל התרומות שמועמד רשאי לקבל ועל סך כל ההוצאות שמותר לו להוציא;¹⁷¹ מגבלות על שימוש בכספים או בנכסים של גופים ציבוריים ושל ארגון עובדים בקשר לתעמולת בחירות מקדימות¹⁷² ומגבלות בדבר מתן הלוואת וערבויות.¹⁷³ נוסף על כך, החוק מקנה למבקר המדינה סמכויות פיקוח, בקרה ואכיפה נרחבות כגון אלה: על המועמדים לנהל את התרומות שניתנות להם ואת הוצאותיהם בחשבון בנק נפרד על פי הנחיות מבקר

¹⁶¹ ס' 7(2) לכללי רשות השידור (תשדירי פרסומת והודעות ברדיו), התשנ"ג-1993; ס' 5 לכללי הרשות השנייה לטלוויזיה ורדיו (אתיקה בפרסומת בשידורי רדיו), התשנ"ט-1999.

¹⁶² בג"ץ 10203/03 המפקד הלאומי בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(4) 715, פס' 44 לפסק דינה של השופטת (כתוארה אז) נאור (2008): ברק מדינה דיני זכויות האדם בישראל 589-586 (2016).

¹⁶³ ס' 8 לחוק מימון מפלגות.

¹⁶⁴ שם, בס' 10א.

¹⁶⁵ ס' 128ו(א)(1) לחוק המפלגות.

¹⁶⁶ שם, בס' 128ב(ב).

¹⁶⁷ שם, בס' 128ג(ג)(1).

¹⁶⁸ שם, בס' 128ד(א).

¹⁶⁹ שם, בס' 128ד(ד).

¹⁷⁰ שם, בס' 128ד(ג).

¹⁷¹ שם, בס' 28ח.

¹⁷² שם, בס' 28כה(א).

¹⁷³ שם, בס' 1ד28.

המדינה¹⁷⁴; מערכת חשבונות הבנק של המועמדים עומדת לביקורתו,¹⁷⁵ ואף הוקנו לו סמכויות לדרוש מידע באשר לתרומות שנעשו מאמצעי תשלום מבנקים ומגופים המנפיקים אמצעים שכאלו;¹⁷⁶ מועמדים שנטלו הלוואות לצורך מימון התמודדותם מחויבים בדיווח שנתי בדבר מקורות המימון לפירעונן עד לפירעונן המלא;¹⁷⁷ לאחר סיום מערכת הבחירות המבקר מפרסם דוח על ביקורת החשבונות של המועמדים,¹⁷⁸ ואף ניתנה לו סמכות להטיל סנקציות כלכליות בגין הפרה של הוראות החוק.¹⁷⁹ כן קבועות בחוק כמה עבירות פליליות בקשר להפרה של הוראותיו.¹⁸⁰

בשנת 2018 תוקן חוק המפלגות, ונקבע כי יוענק מימון ציבורי למועמדים בפריימריז בכפוף לתנאים מסוימים.¹⁸¹ ככלל, מועמדים הזכאים לקבל מימון ציבורי בפריימריז¹⁸² הם מועמדים המכהנים כנבכרי ציבור בעת עריכת הפריימריז.¹⁸³ לצד המימון הציבורי שלו הם זכאים, נאסר על מועמדים שכאלה לקבל תרומות, הלוואות או ערבויות למימון התמודדותם בפריימריז, למעט תרומות מעצמם ומבני משפחתם.¹⁸⁴ מועמדים שאינם מכהנים כנבכרי ציבור בעת עריכת הבחירות המקדימות זכאים לקבל הלוואה מאוצר המדינה למימון התמודדותם בבחירות המקדימות.¹⁸⁵ אם הם התמנו לחברי כנסת עד שנה מיום ישיבת הפתיחה של הכנסת, הם יהיו פטורים מהחזרת ההלוואה שקיבלו מאוצר המדינה,¹⁸⁶ ויהיה עליהם להחזיר את התרומות שגייסו מתורמים פרטיים.¹⁸⁷ בדברי הסבר להצעת החוק אשר במסגרתה תוקן החוק¹⁸⁸ נכתב, כי הצורך לגייס תרומות למימון התמודדות בבחירות המקדימות עלול ליצור תלות לא-רצויה בין המועמדים בפריימריז לבין התורמים. עוד נכתב, כי חשש זה מתעצם כאשר המתמודדים בבחירות מקדימות מכהנים באותה העת כחברי כנסת או כשרים בממשלה, וכי מטרתה של הצעת החוק היא לקבוע הסדר שיציע למועמדים מקורות מימון

174 שם, בס' 28ט(א).

175 שם, בס' 28ט(ג).

176 שם, בס' 28כג(ד).

177 שם, בס' 28כב(ג).

178 שם, בס' 28כד(א).

179 שם, בס' 28כה1(א).

180 שם, בס' 28כז.

181 ראו שם, בס' 28כט-28מא.

182 שם, בס' 28לד.

183 ראו הגדרת "מועמד זכאי" והגדרת "בחירות מקדימות מזכות" שם, בבס' 28כט.

184 שם, בס' 28לג.

185 שם, בס' 28לו.

186 שם, בס' 28לז(ה). מועמד שאינו מועמד זכאי, שלא נבחר לחבר כנסת ביום ישיבת הפתיחה ושהמפלגה שבה התמודד מיוצגת בכנסת, יהיה זכאי למענק חלקי למימון הוצאות שהוציא בבחירות המקדימות, בתנאי שקיבל יותר מ- 60% ממספר הקולות הכשירים הנמוך ביותר שקיבל מי שנבחר לחבר כנסת ביום ישיבת הפתיחה. שם, בס' 28לז(ו).

188 דברי הסבר להצעת חוק המפלגות (תיקון מס' 24) (הוראות מיוחדות לעניין בחירות מקדימות לתפקיד חבר הכנסת), התשע"ח-2017, ה"ח 10.

ממלכתיים אשר יחליף את הצורך בגיוס תרומות או יפחית את הקשר ואת התלות שבין המועמדים והתורמים.¹⁸⁹

חוקי מימון הבחירות הישראלים אינם חפים מקשיים ומפרצות אפשריות, שלא זה המקום לעמוד עליהם. אך סקירה תמציתית וחלקית זו ממחישה את החשיבות הרבה שייחס המחוקק הישראלי לצמצום התלות של מפלגות ושל נבחרי ציבור בגורמים בעלי הון, וכן את היקף המגבלות הנרחב שראה לנכון להטיל על מפלגות, על מועמדים ועל תורמים כדי להבטיח זאת. כפי שיומחש מיד, הרגולציה המוטלת על מפלגות בכל הנוגע לאופן עריכת הפריימריז היא מצומצמת בהרבה.

2. סעיפי חוק המשפיעים על אופן עריכת הפריימריז

בניגוד לחלק ממדינות ארצות הברית ומקומות נוספים בעולם, שבהם אין צורך להיות חבר במפלגה כדי להצביע במסגרת הפריימריז ("פריימריז פתוחים"), בארץ זכות ההצבעה בפריימריז הותנתה עד כה בחברות במפלגה ("פריימריז סגורים"), ולכן הכללים הנוגעים לחברות במפלגה הם אבן בניין בסיסית באסדרת הפריימריז.¹⁹⁰ בחוק המפלגות ישנן כמה הוראות המסדירות את החברות במפלגה. ראוי להיות חבר מפלגה כל אזרח ישראלי שמלאו לו 17 שנים, שהוא תושב הארץ העומד בתנאים שנקבעו בתקנון המפלגה ואינו חבר במפלגה אחרת.¹⁹¹ חברות זו היא אישית ואינה ניתנת להעברה.¹⁹² על המפלגות מוטלת חובת רישום של החברים בהן,¹⁹³ והחוק מאפשר להן לבקש משר הפנים עדכון ואימות של הפרטים המזהים של חברי המפלגה לפני עריכת בחירות מקדימות לשם ניהול הבחירות ולשם יצירת קשר עם חברי המפלגה.¹⁹⁴ עם זאת לא נקבע בחוק המפלגות מנגנון אכיפה, ואין בו סנקציה כלפי מי שנרשם כחבר ביותר ממפלגה אחת.¹⁹⁵ או כלפי מפלגה שרושמת חבר של מפלגה אחרת.¹⁹⁶ מעבר לתנאים המינימליים שנקבעו בחוק לעניין החברות במפלגה, ככלל המפלגות אינן מוגבלות בקביעת התנאים לחברות.¹⁹⁷

בחוק המפלגות ישנן כמה הוראות הנוגעות לקיום הבחירות הפנימיות, ובהן סעיף עונשין הקובע איסורים בתחום טוהר הבחירות הכולל איסורים על הפעולות הבאות:

189 שם, בעמ' 11.

190 Giulia Sandri & Antonella Seddone, *Introduction: Primary Elections Across the World, in PARTY PRIMARIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE* 1, 11 (Giulia Sandri et al. eds., 2015); בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 78.

191 ס' 15 ו-20(א) לחוק המפלגות.

192 שם, בס' 20(ב).

193 שם, בס' 20(ג).

194 שם, בס' 20(ב)(1).

195 למעט מעבר על האיסור הקבוע שם, בס' 28(א)(10), להצהיר הצהרה כוזבת בעניין חברות או אי-חברות במפלגה.

196 רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 148, בעמ' 772.

197 עניין שליט, לעיל ה"ש 147, בעמ' 365. נכתב שם, כי "סיעה פרלמנטאריה או חבר-כנסת בודד, המבצעים תפקידים ציבוריים בעלי אופי חוקתי, חבים בחובת ההגיינות".

תשלום עבור אחר של דמי חברות, התפקדות, או כל תשלום אחר שמקנה זכות הצבעה בפריימריז; ניסיון להשפיע על בעל זכות הצבעה להצביע תוך הבטחת טובות הנאה; מתן שוחד או הצעת שוחד כדי להשפיע על בוחר שיצביע או שיימנע מלהצביע.¹⁹⁸ כמו כן, חוק המפלגות קובע שלעניין ביצוע הוראותיו יהיו למבקר המדינה כל הסמכויות שהוענקו לו באשר לגוף מבוקר.¹⁹⁹

בנוגע לאופן קביעת המועמדים לכנסת, החוק מקנה למפלגות חופש פעולה רחב וקובע רק שהמועמדים ייקבעו בהליך שיוגדר בתקנון המפלגה.²⁰⁰ יצוין כי בית המשפט העליון ציין בכמה מקרים שראוי שניהולה הפנימי של מפלגה יהיה בהתאם לעקרונות דמוקרטיים, ופירש ברוח זו את הוראות תקנון המפלגה,²⁰¹ אך נמנע מלחייב מפלגות לפעול באורח דמוקרטי אם הדבר לא נקבע בתקנון. ניסיונות לחוקק חובת קיום דמוקרטיה פנימית נכשלו.²⁰²

כמו כן, אם מפלגה קבעה שמועמדיה יבחרו בפריימריז, יחולו עליה הוראות חוק הבחירות לגופים ציבוריים.²⁰³ בחוק זה ישנן הוראות שנועדו להסדיר את ההצבעה בקלפיות ולצידן הוראות שנוגעות גם הן לטוהר הבחירות, ובהן אלה: איסור על מתן שוחד או על הצעת שוחד במטרה להשפיע על הצבעה של בוחר או על מועמדו;²⁰⁴ איסור על קבלת שוחד או על הסכמה לקבל שוחד בתמורה להצבעה ולהימנעות מהצגת מועמדות או להפעלת השפעה על אחר כדי שיצביע באופן מסוים או יימנע מהצגת מועמדו;²⁰⁵ איסור על איום בגרימת נזק פיזי או אחר כדי להשפיע על אופן הצבעת בוחר או על מועמדו.²⁰⁶

אם כן, מרבית סעיפי החוק שעוסקים בבחירות המקדימות הם סעיפים שנועדו להבטיח את טוהר הבחירות ואת סדרן התקין. אין ספק כי מדובר באיסורים חשובים ביותר. עם זאת סוגיות חשובות ביותר הקשורות לקיום הפריימריז נותרו לשיקול דעתן הבלעדי של המפלגות, ובהן אכיפת האיסור על חברות כפולה, אורך תקופת האכשרה הנדרשת לצורך זכאות לבחור (ולהיבחר) בפריימריז, מועד קיום הבחירות המקדימות והסדרים נוספים הקשורים לקיום הפריימריז. כמו כן, בעוד שנקבעו בחוק איסורים שנועדו להגן על טוהר הבחירות בכל הנוגע לאופן ההצבעה, לא נקבעו איסורים מפורשים על התערבות בתהליך ההתפקדות למפלגה, שהוא תנאי בסיסי לקבלת הזכות להצביע בפריימריז.

198 ס' 28(א)(1)-28(א)(10) לחוק המפלגות.

199 שם, בס' 13(ב).

200 שם, בס' 16.

201 ע"א 189/76 מפלגת העבודה הישראלית נ' לוי, פ"ד לא(2) 265 (1977); ע"א 197/89 הסתדרות אגודת ישראל בארץ-ישראל נ' שורץ, פ"ד מה(3) 320 (1991); ראו רובינשטיין ומדינה, לעיל ה"ש 148, בעמ' 770-771.

202 שם.

203 ס' 17 לחוק המפלגות.

204 ס' 10(א)(1) לחוק בחירות לגופים ציבוריים, התשי"ד-1954.

205 שם, בס' 10(א)(2)-10(א)(2)(ב).

206 שם, בס' 10(א)(3).

מן הדברים עולה, כי קיים פער משמעותי בין האסדרה הממשלתית הרחבה של כללי מימון הבחירות, שנועדה להבטיח את צמצום ההשפעה הלא-פרופורציונלית של גורמים בעלי ממון על נבחרי הציבור, לבין החוקים הנוגעים לחברות במפלגה ולבחירת נציגיה, שהם מצומצמים מאוד ומקנים למפלגות חופש משמעותי בעיצוב כלליהן הפנימיים. ניתן ללמוד מכך, שלא מן הנמנע שהמחוקק הישראלי יבחר להעמיק את התערבותו בתחומי החברות במפלגות ובחירת נציגיהן אם יתברר שאופן אסדרתם מאפשר לגורמים שונים לרכוש השפעה לא-פרופורציונלית על נבחרי הציבור, וכי אם יבחר לעשות כן הדבר לא יהיה חסר תקדים. השאלה אם ראוי שכך ייעשה תיבחן בפרק השישי למאמר.

ד. פרספקטיבות השוואתיות

בפרק זה יובא מידע השוואתי משני סוגים מרכזיים. בחלקו הראשון יוצג מיפוי כללי בנוגע לאופן שבו מדינות שונות מסדירות את פעולת המפלגות. פירוט זה יסייע להעריך את היקף האסדרה של פעולת המפלגות בישראל על סמך המידע שהוצג בפרק הקודם. יעלה ממנו כי אסדרת המפלגות בדין הישראלי היא נרחבת ביותר, אך כי ישנן מדינות בעלות אסדרה נרחבת יותר בכל הנוגע להתערבות המדינה באופן בחירת מועמדי המפלגות. בחלקו השני של הפרק תיבחן השאלה, אם תופעת ההתפקדות האסטרטגית קיימת במדינות נוספות אשר נערכות בהן בחירות מקדימות.

1. האופן שבו מדינות שונות מסדירות את פעולת המפלגות

האסדרה המדינתית של פעילות המפלגות יכולה להיעשות באמצעות חוקת המדינה ובאמצעות חוקים רגילים. מחקר שבחן 35 מדינות דמוקרטיות העלה, כי 63% מתוכן הסדירו את מעמד המפלגות באמצעות החוקה, 50% חוקקו חוק מפלגות או הטילו עליהן רגולציה באמצעות חוקי בחירות ו- 80% חוקקו חוק מימון מפלגות.²⁰⁷ ההתייחסות למפלגות בחוקות המדינות – בחוקות שבהן היא קיימת – היא כללית בדרך כלל, ועוסקת בעיקר במעמד המפלגה ברמה ההצהרתית והחוקתית. לרוב תימצא הגדרה למוסד המפלגה ולמהותה, וכן התייחסות לגופים דומים שאינם מוגדרים כמפלגה ולמאפיינים שאסור למפלגה לאמץ.

חוקי מימון מפלגות – כשם – מסדירים את תחום המימון, אשר נחשב רגיש וחשוב במיוחד. חוקים אלה הם ההתערבות הבולטת והשכיחה ביותר של המדינה בנעשה במפלגות, והם האמצעי החקיקתי הרווח ביותר שבאמצעותו נעשית האסדרה של פעילות המפלגות. הם קובעים בדרך כלל את התנאים לקבלת מימון ציבורי ואת אופן חלוקתו. עוד הם קובעים את כללי התרומה השונים ואת האופן שבו על המפלגות

²⁰⁷ איצקוביץ'-מלכה, שפירא וקניג "רגולציה של מפלגות פוליטיות", לעיל ה"ש 146, בעמ' 187-189. עם המדינות שנבחנו במחקר נמנות ארצות הברית, בריטניה, גרמניה, הודו, אוסטרליה, יפן, קנדה, צרפת, ספרד ועוד.

לנהל את ענייניהן הכספיים ולדווח עליהם למדינה. המימון הישיר מהמדינה, במדינות שבהן הוא נהוג, מהווה כיום מקור הכנסה חשוב למפלגות. ישנן מדינות שאינן מקצות מימון ציבורי למפלגות, אך מנטרות ומפקחות על התנהלותן הכספית מכוח החוק באמצעות הטלת מגבלות שונות על מקור התרומות, חובת דיווח עליהן, הגבלות על גובהן, חובת שקיפות פיננסית, ועוד. חוקים אלו קובעים בין היתר גם את הכללים להסדרת נגישות המפלגות לאמצעי התקשורת.²⁰⁸

חוקי המפלגות מסדירים תחומים רבים. הם קובעים מהי מפלגה, תנאים לרישום מפלגה, מי רשאי להיות מועמד מטעם מפלגה, מי זכאי לסבסוד ממשלתי ולגישה לתקשורת המשודרת ועוד. הם גם עשויים להגביל את סוג הפעילות שמפלגה רשאית לעסוק בה. כמו כן, במדינות רבות נהוגה חובת רישום של המפלגות בגוף רגולטורי, הדומה לרשם המפלגות בישראל. לצד זאת, מרבית המדינות נמנעות מלהתערב בתחום החברות במפלגה ומתירות למפלגות להחליט בעצמן מה יהיו תנאי הקבלה לחברות, מה יהיו הזכויות והחובות של חברי המפלגה, מה תהיה עלות החברות השנתית וכן הלאה. גם מדינות שיש בהן אסדרה מסוימת בחוק של החברות במפלגה, מתערבות בהיבט זה באופן צר יחסית. כך למשל, מדינות מסוימות אוסרות על משרתי ציבור את החברות במפלגות. ישנן מדינות, ובהן ישראל כאמור, שאוסרות על החברות ביותר ממפלגה אחת. שאר הסוגיות הכרוכות באסדרת החברות המפלגתית מוסדרות באמצעות רגולציה עצמית של המפלגות, שקובעות לעצמן כללים פנימיים.²⁰⁹

חוקי המפלגות עשויים לעסוק גם בצורות ההתארגנות המפלגתית המותרות, ובתוך כך לעסוק בשיטות בחירת המועמדים וכן להציב דרישות לייצוג מגדרי או אתני הולם. הם גם עשויים לחייב את קיומו של תקנון מפלגתי, חלוקת סמכויות פנימית במפלגות ואף את קיומה של דמוקרטיה פנים-מפלגתית.²¹⁰ עם זאת רוב המדינות נמנעות מאסדרה בחקיקה של הליכי הבחירה הפנימיים ומכפייה של שיטת בחירות כלשהי על המפלגות. למרות זאת, לפחות ארבע מדינות קבעו בחקיקה את הליכי הבחירה הפנימיים שעל המפלגות להנהיג, אם כי ברמות פירוט שונות. בפינלנד החוק קובע שמפלגות חייבות לבחור את מועמדיהן בהליך של בחירה בידי חברי המפלגה.²¹¹ לעומת זאת, החוק בגרמניה קובע כי המפלגות מחויבות לערוך בחירות פנימיות בהליך חשאי ודמוקרטי, מבלי לפרט את השיטה הספציפית שבה ייערכו הבחירות. בפועל, מרבית המפלגות בגרמניה הנהיגו דמוקרטיה מפלגתית עקיפה, שבמסגרתה מנהיגי המפלגה ומועמדיה לפרלמנט נבחרים בידי צירים של מוסדות מפלגתיים. כדי למנוע מצב שבו מרבית הצירים ממונים ואינם נבחרים, חוקק סעיף המחייב כי לפחות 80%

208 שם, בעמ' 190-194.

209 שם, בעמ' 190-197.

210 שם, בעמ' 191-193.

211 Election Act, 1998 (714/1998), § 112 (Fin)

מהצירים יהיו כאלה שנבחרו בידי חברי המפלגה.²¹² בניו זילנד נקבע בחוק כי על המפלגות המתמודדות בבחירות הכלליות לקיים הליך בחירת מועמדים דמוקרטי, והוא מחייב כי ההליך יאפשר את השתתפותם של חברי המפלגה או של צירים שנבחרו או שמונו בידי חברי המפלגה או שילוב של שתי הקבוצות הללו.²¹³ דוגמה מובהקת למדינה אשר מסדירה בחקיקה ספציפית את הליכי הבחירה הפנימיים היא ארצות הברית, אשר הייתה הראשונה לערוך פריימריז, ו"ייצאה" את השיטה בגרסאות שונות למדינות רבות ברחבי העולם. השימוש בפריימריז בארצות הברית רווח במיוחד, ופריימריז נערכים עבור בחירת מועמדים למשרות ציבוריות רבות, החל מהנשיאות ועד לשלטון המקומי. מועמדים מטעם שתי המפלגות הגדולות חייבים על פי חוק להיבחר בדרך הכוללת שימוש מסוים בפריימריז.²¹⁴ אסדרתן של המפלגות בארצות הברית קבועה בחוקי המדינות השונות ולא ברמה הפדרלית. נוכח הוראה בחוקה המפקדה בידי המדינות את הסמכות להסדיר את הזמן, את הצורה ואת המקום שבו ייערכו הבחירות,²¹⁵ קיבלו על עצמן המדינות לחוקק חוקים רבים ומגוונים הקשורים למפלגות באופן ישיר או עקיף. תחילה נחקקו חוקים דיספוזיטיביים שאפשרו למפלגות לאמץ מנגנוני בחירות פנימיים.²¹⁶ בסוף המאה התשע עשרה ובתחילת המאה העשרים החלו להיחקק חוקים שחייבו לערוך פריימריז בתוך המפלגות, ונוסף אליהם נחקקו חוקים שהסדירו את פעולת המפלגות. חוקים אלו כללו הוראות מפורטות בנוגע לקבלת חברים למפלגה, ובהן איסור על אפליה על בסיס

²¹² קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' Stephen Gardbaum & Richard H. Pildes, *Populism and Institutional Design*: ; 223-222 *Methods of Selecting Candidates for Chief Executive* 93 N.Y.U. L. REV. 647, 671 (2018).

²¹³ שם; קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' 41. *Electoral Act 1993*, s 71 (N.Z.); 223-222.

²¹⁴ Alen Ware, *The American Experience of Primary Elections in Comparative Perspective*, in PARTY PRIMARIES IN COMPARATIVE PERSPECTIVE, *supra* note 190, at 41. ישנה שונות באופן שבו מדינות שונות בארצות הברית עורכות פריימריז. מרבית המדינות שם עורכות פריימריז שנקראים שם "סגורים", אך הם פתוחים בהרבה מהפריימריז הסגורים הנערכים במרבית הדמוקרטיה הפרלמנטריות, שבהם זכות ההצבעה מותנית בחברות במפלגה. במסגרת הפריימריז הסגורים שבארצות הברית מספיק להירשם כתומך מוכר של המפלגה או להודיע בכניסה לקלפי לפריימריז של איזו מפלגה הבוחר מבקש להצביע. ישנן מדינות בארצות הברית שבהן נהוגים פריימריז "פתוחים", שבמסגרתם כל בוחר רשאי להצביע בפריימריז מבלי שעליו להצהיר לאיזו מפלגה הוא משתייך, אך הוא רשאי להצביע רק לפריימריז של מפלגה אחת. סוג נוסף ונפוץ פחות הוא של פריימריז "כוללניים", שבמסגרתם לא רק שהבוחרים אינם נדרשים להצהיר לאיזו מפלגה הם משתייכים, אלא שהם רשאים להצביע עבור מועמדים ממפלגות שונות למשרות שונות. ראו בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 78.

²¹⁵ הוראה זו אינה עוסקת בפריימריז, אלא בבחירת "סנאטורים ונציגים...". ראו U.S. CONST. art. I, § 4.

²¹⁶ יגאל מרזל המעמד החוקתי של מפלגות פוליטיות 246-247 (2004).

גזע. כן נחקקו חוקים נוספים שהסדירו את קיום הוועדות במפלגה, את דרכי בחירת הנבחרים ואת משך כהונתם וכן את פעילות סניפי המפלגה ואת מעמדם.²¹⁷ כמו כן, חוקי המדינה מסדירים את מימון הבחירות ואת הבחירות המקדימות וכן את הפיקוח על נוהלי הבחירות והמימון. הבחירות המקדימות נערכות באותו היום בכל המפלגות, והן מפותחות בידי המדינה.²¹⁸ יש מי שדימו את המפלגות האמריקניות ל"שירותים ציבוריים" שהמדינה מספקת, בדומה לחברות מים או חשמל. כאמור, זהו מצב חריג יחסית לשאר מדינות העולם, שבהן המפלגות קובעות את הכללים לבחירת מועמדיהן בעצמן.²¹⁹

ההגבלות וההסדרים הנוגעים לפעילות המפלגתית מעוררים שאלות חוקתיות לא-מבוטלות. ניתן לתהות אם ההגבלות וההסדרים שתוארו בפרק זה ובפרק הקודם פוגעים בזכויות חוקתיות, ובאילו הקשרים פגיעה שכזו תהיה מותרת. התשובה על שאלות אלו תלויה בנורמות החוקתיות הספציפיות הנוהגות בכל מדינה ומדינה, ובכללן האופן שבו מוסדר מעמדן החוקתי של המפלגות. עם זאת ניתן ללמוד על המתחים הבסיסיים בתחום זה מעבודתה של ועדת ונציה, אשר דנה בסוגיית האסדרה של המפלגות בהקשר האירופי.²²⁰

על פי ועדת ונציה, חופש ההתאגדות הוא הזכות המרכזית הדרושה לתפקודן של המפלגות הפוליטיות. זכות זו קשורה גם לחופש הביטוי ולחופש ההתאספות. בחברה דמוקרטית ניתן להגביל זכויות אלו רק כאשר הדבר הכרחי, ועל ההגבלות להיקבע בחקיקה ראשית. כמו כן, כל הגבלה על הזכויות של מפלגות פוליטיות צריכה להיעשות באופן מידתי. ההגבלות הקשות ביותר קשורות להקמה ולפירוק של מפלגות. לכן יש להימנע מלקבוע הגבלות על הקמת מפלגה, ויש לאסור על פירוק מפלגה שלא בהחלטה שהמפלגה עצמה קיבלה, למעט במקרים קיצוניים ביותר.²²¹

בכל הנוגע לאסדרה של פעילות פנים-מפלגתית, על פי ועדת ונציה, לאור התרומה של המפלגות לביטוי עמדות פוליטיות ולאור היותן אמצעים להצגת מועמדים בבחירות, אסדרה מסוימת של פעילויות פנים-מפלגתיות עשויה להיחשב כהכרחית להבטחת תפקודה התקין של חברה דמוקרטית.²²² כך למשל, אסדרה של המימון המפלגתי היא אמצעי חיוני להבטחת עצמאותן של מפלגות מהשפעה מופרזת של

²¹⁷ שם, בעמ' 247-248.

²¹⁸ בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 77-78.

²¹⁹ ראובן י' חזן "בחירת מועמדים" בחירת מועמדים בישראל: המצוי והרצוי 13, 14 (גדרון רהט עורך 2006). לצד זאת יש לציין, כי בעשורים האחרונים ניתנו בארצות הברית כמה פסקי דין אשר נתנו עדיפות לחירות המפלגה לקבוע את מנגונוי הבחירה הפנימיים שלה (הנובעת מחופש ההתאגדות שלה) על פני הקבוע בחוקי המדינה. ראו מרזל, לעיל ה"ש 216, בעמ' 251-253.

²²⁰ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Guidelines on Political Party Regulation*, CDL-AD (2010) 024 (Oct. 15-16, 2010), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)024-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)024-e).

²²¹ שם, בעמ' 8-16.

²²² שם, בעמ' 25.

תורמים, להבטחת שוויון הזדמנויות בהתמודדות המפלגות ולהבטחת שקיפות בכל הנוגע למימון הפוליטי.²²³

סקירה זו ממחישה, כי החקיקה העוסקת בפעילות המפלגות בישראל היא רחבה ומפורטת יחסית לנהוג בעולם, וכי הדין בישראל מסדיר מרבית מן הנורמות שנהוג להסדיר בעולם בנוגע למפלגות. כאמור בפרק הקודם, בישראל יש חקיקה מפורטת ביותר בנוגע למימון הבחירות ובנוגע למאפיינים נוספים בפעילות המפלגות, כגון חובת תקנון ועוד. עם זאת מן הסקירה עולה כי ישראל לא הלכה בדרכן של כמה מדינות בעולם ולא קבעה בחקיקה הוראות בנוגע לאופן בחירת נציגי המפלגות ומנהיגיהן, למעט הוראות בדבר טוהר הבחירות והוראות מסוימות בדבר חברות במפלגה. משמעות הדבר היא, כי אם ישראל תראה לנכון להרחיב את החקיקה המסדירה את בחירתם של נציגי המפלגות, צעד זה לא יהיה חסר תקדים ברמה הבינלאומית, ויהיה אפשר ללמוד מניסיוןן של מדינות שכבר הלכו בדרך זו על מנת להעריך טוב יותר את הסיכויים ואת הסיכונים הכרוכים בו.

2. האם תופעת ההתפקדות האסטרטגית מוכרת במדינות נוספות שבהן נערכים פריימריז?

תופעה המזכירה במידת מה את תופעת ההתפקדות האסטרטגית התרחשה בקנדה בשנות השמונים. בקנדה הבחירות למועמדי המפלגות לפרלמנט הן על בסיס גאוגרפי, ובאותן השנים נדרשה במסגרתן תמיכה של מספר קטן יחסית של חברי מפלגה על מנת לזכות במועמדות. באזורי בחירה רבים היה די בכ- 250 קולות כדי לזכות במועמדות.²²⁴ תקופת האכשרה שנדרשה על מנת שחבר מפלגה יהיה זכאי להצביע הייתה קצרה במיוחד: ב- 10% מהמחוזות לא נקבעו כללים בנוגע למשך החברות הדרוש כדי להקנות זכות הצבעה, וחברי מפלגה יכלו להצביע בבחירות המקדימות ביום שבו נרשמו לחברות במפלגה; במרבית מחוזות הבחירה משך החברות שנדרש לקבלת זכות ההצבעה נע בין יומיים לחודש; ובפחות מ- 20% ממחוזות הבחירה נדרשה חברות של למעלה מחודש.²²⁵

התופעות שדווחו בקנדה מערבות פקידה מאורגנת של קבוצות אתניות²²⁶ ושל קבוצות אידאולוגיות לחברות במפלגה, במטרה לסייע לחבר הקבוצה או לקדם תומך

²²³ שם, בעמ' 35.

²²⁴ Lynda Erickson & R. K. Carty, *Parties and Candidate Selection in the 1988 Canadian General Election*, 24 CAN. J. POL. SCI. 331, 346 (1991). באותה העת בחירת המועמדים בכ- 90% מן המחוזות הייתה נתונה בידיהם של חברי המפלגה (שם, בעמ' 341).

²²⁵ שם.

²²⁶ העדויות בנוגע לפקידת חברים מסיבית באמצעות מנהיגים של קהילות היררכיות עשויה להצביע על דפוס דומה לדפוס קבלני הקולות הפועלים בארץ. במסגרת קבלנות הקולות, מגייסי קולות מקצועיים פוקדים באופן מאורגן מתפקדים נטולי זיקה למפלגה. קבלני הקולות פועלים לרוב בקרב מגזרי אוכלוסייה המתאפיינים ברשת קהילתית הדוקה ובקרב

מוצהר באג'נדה של הקבוצה. מחקר העלה, כי באחד המקרים פקד מועמד ממוצא הינדי כ-2,000 חברים ממוצא דרום אסייתי וזכה במועמדות. במקרה אחר מועמדותו של מתנגד הפלות משכה מאות תומכים להירשם לחברות במפלגה על מנת לתמוך בו בבחירות המקדימות. כן תוארו מקרים שבהם חלה עלייה תלולה במספר החברים במפלגה אשר הביאה למפגשי הצבעה של אלפי חברים, שחלק ניכר מהם נרשמו כחברים במפלגה זמן קצר בלבד לפני הבחירות על מנת לתמוך במועמד ספציפי. בעקבות זאת הושמעו האשמות הנוגעות לקניית קולות, לפקידה מתוכננת של קהילות אתניות מסוימות ול הפרעה בהצבעה שנועדה לגרום לקבוצות תומכים מאורגנות פחות לחזור לביתם מבלי שהצביעו.²²⁷ מחקר העלה, כי במספר מפלגות נעשה שימוש בפקידה מתוכננת של קבוצות אתניות בכ- 20% מהמחוזות שבהם התקיימה תחרות בין שני מועמדים או יותר, וב- 8% מכלל המחוזות.²²⁸ על פי אותו מחקר, התפקדות על מנת לקדם אג'נדה של התנגדות להפלות נצפתה בכ- 5% ממחוזות הבחירה.²²⁹

גם כיום רווחת בקנדה התופעה של פקידה המונית של חברים למפלגה לקראת מערכת הבחירות²³⁰ במטרה לתמוך במועמד ספציפי, ונטען כי בדרך כלל המועמד

אוכלוסיות מוחלשות התלויות בקבלן הקולות ובמקורביו. ראו קניג ואח' פחות תמורת יוטר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 50-51; עמית סגל, רינה מצליח ויואב דקל "בכירים בעבודה: לחקור את המפקד" N12 (22.6.2011) <https://www.mako.co.il/news-military/politics/Article-4e509fbb6d5b031004.htm>. קבלנות קולות יכולה להיעשות בתמורה למתן תפקיד בשכר לקבלן הקולות או לניסיון להשפיע על מכרזים לטובתו. ראו קניג ואח' פחות תמורת יוטר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 51. אך עלו גם אינדיקציות לכך ש"העסקה" הבסיסית שבין קבלני הקולות לבין המועמדים המתקשרים עימם עשויה להיות פשוט "מצביעים תמורת כסף". ראו צבי הראל וברוך קרא "צפויים מעצרי קבלני קולות בעקבות עדות ח"כ רונן" הארץ (21.12.2002) <https://www.haaretz.co.il/misc/1.848182>; יובל קרני "שלמה מעוז: בליכוד הציעו לי קולות תמורת כסף" ynet (25.11.2012) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4311152,00.html>; יהונתן ליס "קבלן קולות: ח"כ סלומיאנסקי שילם לי תמורת קולות" הארץ (25.2.2013) <https://www.haaretz.co.il/news/elections/1.1937809>. במקרה של סלומיאנסקי המשטרה המליצה בסופו של דבר לסגור את התיק נגדו מהיעדר ראיות.

Michael S. O'Brien, A Comparative and Historical Analysis of Candidate Selection Practices in the Liberal Party of Canada 103-04 (Oct. 1993) (M.A. thesis, Dalhousie University); David V.J. Bell & Catherine M. Bolan, *The Mass Media and Federal Election Campaigning at the Local Level: A Case Study of Two Ontario Constituencies*, in REACHING THE VOTER: CONSTITUENCY CAMPAIGNING IN CANADA 77, 80-81 (David V.J. Bell & Frederick J. Fletcher eds., 1991).

במחוזות רבים איש לא התמודד מול המועמד המכהן.

Erickson & Carty, לעיל ה"ש 224, בעמ' 346.

הצטרפות המונית למפלגות לפני מערכות בחירות מוכרת גם בישראל. לקראת בחירת יושב ראש "הליכוד" בשנת 1993 גדל מספר החברים מכ- 50,000 ל- 200,000. גידול דומה התרחש לקראת בחירות 1996. ראו גרעון רהט ונטע שר-הדר אין נבחורים חברי הכנסת? בחירת מועמדי המפלגות לרשימה לכנסת ולראשות הממשלה 1995-1997 70-69 (1999). מחקר גילה ש- 20% מהפורשים מחברות ב"עבודה" וב"ליכוד" היו

227

228

229

230

שמצליח לפקוד כמות גדולה יותר של מתפקדים הוא זה שמנצח בבחירות להנהגת המפלגה.²³¹ מחקר מצא כי 45% מחברי המפלגות בקנדה הצטרפו למפלגה כדי להצביע בבחירות המקדימות, וכי שיעורי החברות במחוזות שבהם עומדים לבחירה שני מועמדים או יותר²³² מכפילים או משלשים את עצמם בתקופת בחירות מקדימות.²³³ נטען כי מועמדים מגייסים לעיתים קרובות חברים בקרב קהילות היררכיות, שבהן תמיכת המנהיגים יכולה להניע מאות אם לא אלפי תומכים חדשים, וכי בכל מערכת בחירות מעלים המתמודדים המפסידים טענות על הצפה של חברים חדשים מקרב קהילה אתנית שתומכת במועמד היריב.²³⁴ מנהיג מפלגה לשעבר התייחס לתופעה זו וצוטט כמי שאמר שהתמודדויות על הנהגת המפלגה "נחטפות" לעיתים קרובות בידי "תיירים" במפלגה.²³⁵ כמו כן, בבחירות המקדימות שנערכו בשנת 2003 להנהגת אחת המפלגות עלה מספר החברים מ-100,000 טרם תחילת הקמפיין ל-531,000 עד למועד ההצבעה.²³⁶ גם כיום תקופת האכשרה הרווחת בקרב המפלגות בקנדה היא נמוכה ביותר ונעה בין יומיים לשלושים ימים, שלאחריהם יכול חבר המפלגה החדש להצביע.²³⁷ נראה כי תקופת האכשרה הנמוכה הזו היא אחד הגורמים החשובים המאפשרים את העלייה התלולה במספר החברים במפלגות ערב הבחירות המקדימות.

תופעות דומות חלקית נצפו גם באוסטרליה. ישנן עדויות לכך, שבשנות התשעים עלה מספר חברי המפלגות באוסטרליה עלייה קיצונית לקראת בחירות מקדימות. נטען כי העלייה נבעה מגיוס המוני של חברים על מנת שיתמכו במועמד כזה או אחר, וכי החברים החדשים ביטלו את חברותם לאחר שהצביעו בבחירות המקדימות. בתגובה הקשיחו המפלגות את התנאים לזכות ההצבעה בכך שקבעו תקופת אכשרה ארוכה של כ-24 חודשים וכן חובת התייצבות בכמה מפגשי מפלגה בשנה שלפני הבחירות

חברים במפלגה לתקופה קצרה של עד שנתיים בלבד, וקרוב ל-90% מתוכם אמרו שהצטרפו למפלגה כדי לתמוך במועמד מסוים בפריימריז. ראו קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 96, 101.

²³¹ William P. Cross, *Party Leadership in Canada*, in THE SELECTION OF POLITICAL PARTY LEADERS IN CONTEMPORARY PARLIAMENTARY DEMOCRACIES 171, 183 (Jean-Benoit Pilet & William P. Cross eds., 2014) (להלן: Cross, *Party Leadership in Canada*).

²³² כלומר, מחוזות שבהם נערכה התמודדות, להבדיל ממחוזות שבהם אף מועמד לא קרא תיגר על נבחר הציבור המכהן.

²³³ Scott Pruyers & William Cross, *Candidate Selection in Canada: Local Autonomy, Centralization, and Competing Democratic Norms*, 60 AM. BEHAV. SCI. 781, 786 (2016).

²³⁴ שם, בעמ' 786-787. לעיתים קרובות נטען, כי החברים החדשים אפילו אינם אזרחי המדינה. בניגוד למצב בישראל, בקנדה ניתן להתקבל לחברות במפלגה ולהצביע בבחירות מקדימות גם מבלי להיות אזרח המדינה.

²³⁵ Cross, *Party Leadership in Canada*, לעיל ה"ש 231, בעמ' 188.

²³⁶ WILLIAM P. CROSS ET AL., THE PROMISE AND CHALLENGE OF PARTY PRIMARY ELECTIONS: A COMPARATIVE PERSPECTIVE 117 (2016).

²³⁷ Pruyers & Cross, לעיל ה"ש 233, בעמ' 785.

המקדימות.²³⁸ התפקדות המונית לטובת קידום מועמד בבחירות המקדימות יכולה להיות אינדיקציה לדפוס פעולה של התפקדות אסטרטגית, אך לא מצאתי מידע המעיד על כך שמדובר דווקא בדפוס פעולה שכזה. מכל מקום, ישנה אינדיקציה לכך שהדבר אינו בלתי-סביר בנוף הפוליטי באוסטרליה: במפלגה הדמוקרטית באוסטרליה היה אפשר בעבר להדיח את מנהיג המפלגה בכמה דרכים. אחת מהן הייתה באמצעות הגשת עצומה שעליה חתומים מאה חברי מפלגה. בדוח פנימי משנת 2003 נכתב, כי מטרידה העובדה שבאמצעות החתמה של מאה חברי מפלגה חדשים, בעלות של 5,000 דולר בלבד, כל "לובי" יוכל להדיח את מנהיג המפלגה.²³⁹ משמעות המילה "לובי" יכולה להעיד על לובי פוליטי מקרב חברי מפלגה יריבים, וכן על לובי בדמות קבוצת אינטרס. לא ברור אם עדויות אלו מעידות על דפוס פעולה של התפקדות אסטרטגית, אך אי-אפשר לשלול את האפשרות הזאת על הסף, והן ממחישות כי אפשר שתופעה זו קיימת גם שם.

מסקירה זו עולה כי גם בקנדה רווחות תופעות של קבוצות המתפקדות באופן מאורגן על מנת להשפיע על תוצאות הבחירות המקדימות, וכי יש אפשרות מסוימת כי תופעות דומות התקיימו גם באוסטרליה. עם זאת דרוש מידע נוסף על מנת להשוות באופן שיטתי בין המתרחש במדינות אלו לבין המתרחש בארץ. הערכתי היא שנוכח מגמת הדמוקרטיזציה הקיימת במדינות רבות ביחס לבחירתם של מועמדי המפלגות, ואף של מנהיגיהן,²⁴⁰ ישנו סיכוי גבוה שתופעת ההתפקדות האסטרטגית או תופעות דומות לה רווחות במדינות נוספות שהעבירו את בחירת מועמדיהן לידי חברי המפלגה. יש בכך כדי להמחיש את הצורך במחקר מעמיק יותר של הסוגיה במדינות נוספות, ולהעצים את פוטנציאל החשיבות של בחינתה הביקורתית של התופעה, שתיערך בהמשך המאמר.

ה. ניתוח התופעה על פי הדין הנוהג

חלק ממאפייני האפשריים של התפקדות אסטרטגית אינם חוקיים על פניהם. כאמור, ישנן אינדיקציות מסוימות לפקידה של חברי קבוצת אינטרס ליותר ממפלגה אחת.²⁴¹ ככל שמדובר בהתפקדות כפולה של אותם החברים, מדובר במאפיין בלתי-חוקי.²⁴² אי-אפשר לשלול על הסף את האפשרות שהתפקדות כפולה אכן מתרחשת

William Cross & Anika Gauja, *Evolving Membership Strategies in Australian Political Parties*, 49 AUST. J. POL. SCI. 611, 620 (2014) ²³⁸

Anika Gauja, *Leadership Selection in Australia*, in THE SELECTION OF POLITICAL PARTY LEADERS IN CONTEMPORARY PARLIAMENTARY DEMOCRACIES, *supra* note 239, at 189, 196 ²³⁹

קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' 217. ²⁴⁰

ראו את התיאור בנוגע לנמל אשדוד המופיע בפסקה שמסתיימת בה"ש 89 לעיל, וכן את התיאור בנוגע לחברת החשמל ולרשות שדות התעופה שנוכח בה"ש 89 לעיל. ²⁴¹

ס' 15 ו-20 (א) לחוק המפלגות. ²⁴²

לעיתים, בהתחשב בכך שניתן להעצים בדרך זו את כוחה של הקבוצה באופן משמעותי ובכך שאין מנגנון אכיפה אפקטיבי של איסור זה (אין סנקציה על הפרתו). כדי שאדם יוכל להצביע במסגרת הפריימריז עליו להתפקד למפלגה. תשלום דמי ההתפקדות של חברי הקבוצה שלא בידי חבר הקבוצה המתפקד הוא בלתי-חוקי.²⁴³ לצד זאת, אין בחוק איסור מפורש על מתן תשלום או טובת הנאה לאדם כדי שיתפקד למפלגה. אולם ייתכן שניתן יהיה לראות במתן תשלום או טובת הנאה כאמור תשלום עבור דמי ההתפקדות שלו, גם אם התמורה גבוהה משווי דמי החבר. כמו כן, ישנן אינדיקציות לכך שבחלק מהקבוצות המפקד מתבצע לעיתים באמצעות איומים על חברי הקבוצה.²⁴⁴ חוק המפלגות שותק בנוגע להתנהגות שכזו, אך ייתכן שניתן לראות בה התנהגות אסורה על פי איסורים שונים המצויים בחוק העונשין, כגון האיסור על סחיטה באיומים.²⁴⁵

השפעה על אדם כדי שיצביע באופן מסוים באמצעות טובות הנאה או איומים היא בלתי-חוקית. הן חוק המפלגות והן חוק הבחירות לגופים ציבוריים אוסרים במפורש על מתן טובות הנאה בתמורה להצבעה בבחירות פנימיות במפלגה (ובכלל זה לעצם ההצבעה).²⁴⁶ איסור מפורש על השפעה על עצם ההצבעה ועל אופן ההצבעה של אדם בפריימריז באמצעות איומים נעדר מחוק המפלגות, אך קיים בחוק הבחירות לגופים ציבוריים.²⁴⁷ כמו כן, בתיאור אופן הפעולה בתע"א עלה שנעשה שימוש במשאבי תע"א לטובת הפריימריז. חוק המפלגות אוסר על שימוש בכספים או בנכסים של חברות ממשלתיות לצורך תעמולה לבחירות המקדימות.²⁴⁸ ואולם, התפקדות אסטרטגית יכולה להיעשות גם מבלי לכלול דפוסי פעולה בלתי-חוקיים, ואכן בחלק מהמקרים שהוצגו לא עלתה אינדיקציה להפרת חוק. הדבר מוביל לשאלה אם עצם הביצוע של התפקדות אסטרטגית עולה בקנה אחד עם החוק. לצורך

²⁴³ שם, בס' 28(א)(1). ראו את התיאור באשר לארגון נהגי המוניות בטקסט שקודם לה"ש 93 לעיל. כן ראו את התיאור באשר לעורכי הדין בה"ש 102 לעיל.

²⁴⁴ ראו התיאור באשר לתעשייה האווירית בפסקה שמסתיימת בה"ש 76 לעיל, ובפסקה שמופיעה אחריה.

²⁴⁵ ס' 428 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 ("המאיים על אדם בכתב, בעל פה או בהתנהגות, בפגיעה שלא כדין... ברכושם, בפרנסתם... או מטיל אימה על אדם בדרך אחרת, הכל כדי להניע את האדם לעשות מעשה או להימנע ממעשה שהוא רשאי לעשותו..."). המלצת המשטרה בפרשת תע"א הייתה להעמיד לדין בגין סעיף זה. ראו אלי סניור "המשטרה: להעמיד לדין את השר חיים כץ על מרמה וסחיטה באיומים" *ynet* (4.2.2018) <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5086648,00.html>.

²⁴⁶ ס' 28(א)(3) ו- 28(א)(8) לחוק המפלגות; ס' 10(א)(1)(א) לחוק בחירות לגופים ציבוריים.

²⁴⁷ שם, בס' 10(3).

²⁴⁸ ס' 28כה(3) לחוק המפלגות (הסעיף חל על "...תאגיד שהממשלה... משתתפת בהנהלתו או בהוננו..."). התעשייה האווירית היא חברה בבעלות ממשלתית, ולכן הסעיף חל עליה. כמו כן הסעיף מפנה לסעיפים בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958, המגדירים מהו "גוף מבוקר", ובהם ס' 29(2) לחוק מבקר המדינה (שמתייחס ל"כל מפעל או מוסד של המדינה").

העניין, נניח שחברים מקרב קבוצת אינטרס התפקדו באופן מאורגן על מנת להשפיע על נבחרי ציבור ועל מועמדים כדי שיקדמו אינטרסים משותפים לחברי הקבוצה, או לכל הפחות שלא יפגעו בהם, מבלי שהופעל לחץ בלתי-חוקי על חברי הקבוצה, מבלי שהוצע להם תגמול אישי ומבלי שנעשתה התפקדות כפולה.²⁴⁹ האם התנהלות זו מנוגדת לחוק?

זוהי שאלה מורכבת. מטבע הדברים, קבוצות אינטרס כלכלי משתמשות בהתפקדות אסטרטגית כדי לקדם אינטרסים כלכליים. מכאן שקידום האינטרסים הללו או הימנעות מפגיעה בהם ניתנים לכימות מבחינה כספית (גם אם לא במדויק) ביחס לקבוצה בכלל וביחס לכל אחד מחבריה בפרט. בהינתן האיסור על מתן כסף או טובות הנאה בתמורה להצבעה באופן מסוים עולה השאלה הבאה: האם יש הבדל בין הבטחת כסף או טובת הנאה לבין קידום מדיניות המיטיבה את מצבם הכלכלי של חברי הקבוצה או עיכוב מדיניות שצפויה לפגוע במצבם הכלכלי? נניח שנבחר ציבור פועל באופן שמשא את האינטרסים הכלכליים של חברי קבוצה מסוימת באופן שניתן לכימות בשווי של 2,000 שקלים חדשים בממוצע לכל חבר קבוצה בשנה, כדי לקבל את קולות חברי הקבוצה בפריימריז. האם מדובר בעבירה על החוק?

כדי להשיב על כך, יש להבחין בין כמה מצבים אפשריים באינטראקציה שבין מועמד בפריימריז לבין קבוצת אינטרס. *במצב הראשון* הקבוצה כורתת הסכם עם המועמד שבמסגרתו חברי הקבוצה יצביעו למועמד ובתמורה הוא יפעל בכנסת עבור האינטרסים הכלכליים של הקבוצה (להלן: הסכם). *במצב השני* לא נערך הסכם מפורש, אך בניסיונו של המועמד לשכנע את חברי הקבוצה לתמוך בו הוא מביע בפניהם את מחויבותו לקידום האינטרסים שלהם בכנסת. הוא יכול לעשות זאת במפורש או במרומז, וגם מבלי שתידרש תקשורת ישירה בין הצדדים, למשל באמצעות הצהרה פומבית (להלן: הצהרה מצד המועמד). *במצב השלישי* הקבוצה מאיימת שתימנע מלהצביע למועמדים שניהגו באופן שפוגע באינטרסים שלה, ואף תפעיל את השפעתה כדי לפגוע בהם אלקטורלית ביום הפריימריז (להלן: איום מצד הקבוצה). *במצב הרביעי* חבר הקבוצה הוא מועמד בפני עצמו, והוא פועל כדי לקדם את האינטרסים שלה לאחר היבחרו (להלן: מועמד מטעם הקבוצה).

אדון תחילה *כשני המצבים הראשונים*. על פניו ניתן לטעון, שהבטחה לקידום אינטרסים כלכליים של קבוצה ספציפית מהווה עבירה על האיסור לנסות להשפיע על בעל זכות הצבעה תוך הבטחת טובת הנאה ועל האיסור על מתן או על הצעת שוחד כדי להשפיע על בוחר להצביע.²⁵⁰ חוק המפלגות אינו מפרט מה ייחשב כשוחד, אך ניתן להקיש מאיסור דומה שקיים בחוק הבחירות לכנסת.²⁵¹ סעיף 122(1) לחוק זה אוסר על מתן או על הצעת שוחד כדי להשפיע על בוחר להצביע או להימנע מכך, בכלל או בעד

²⁴⁹ לכאורה נראה שזה היה מצב הדברים בנוגע להתפקדות של רוכבי האופנועים. ראו תיאור בפסקאות שמסתיימות בה"ש 107 ו-108 לעיל.

²⁵⁰ ס' 28(א)(3) ו-28(א)(8) לחוק המפלגות; ס' 10(א)(1) לחוק בחירות לגופים ציבוריים.

²⁵¹ חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

רשימה מסוימת. סעיף 123 לאותו החוק קובע שגם טובת הנאה או שווה כסף ייחשבו כשוחד. מכאן שהבטחה לפעול לטובת מדיניות שוות כסף עשויה לעלות כדי עבירה על חוק המפלגות. אך הדברים אינם פשוטים עד כדי כך, כפי שימחיש מיד ניתוח הפסיקה בתחום.

הפסיקה נדרשה לשאלה דומה בפרשת **פלאטו-שרון**,²⁵² שעסקה באיסור על שוחד בחירות לפי סעיף 122(1) לחוק הבחירות לכנסת. פלאטו-שרון, שהיה מועמד בבחירות הכלליות לכנסת, הבטיח במהלך מערכת הבחירות לרכוש אלפי דירות בכספים פרטיים כדי להשכירן במחיר מוזל למשפחות מעוטות אמצעים ולזוגות צעירים, ואף ערך כנסי בחירות שבהם יזם הרשמת זוגות שהתעניינו בכך. הוא הואשם שעשה זאת כדי להשפיע על הנזקקים לדיוור כדי שיצביעו לרשימתו, וכי הדבר עולה כדי הבטחה למתן טובת הנאה.

בפסק הדין הודגשה החשיבות שבייצוג יחסי, נאות ואמיתי של דעות ציבור הבוחרים, ונקבע כי בחירה מתוך כפייה או מתוך מתן טובת הנאה מעוותת את יסודות הדמוקרטיה.²⁵³ בהתייחסו לטיעון נגד אפשרי, שלפיו גם בוחר שמקבל טובת הנאה בוחר באופן חופשי למי להצביע, קבע בית המשפט כי משמעות חופש הבחירה אינה רק החופש הפיזי להטיל את פתק ההצבעה לקלפי, אלא בעיקר החופש לעבור את תהליך ההצבעה מהבחינה הנפשית והשכלית כבן חורין. לכן, כל מעשה שיש בו כדי לצמצם את חירות מחשבתו של הבוחר ואת יכולתו להביא לידי ביטוי את השקפת עולמו פוגע בעיקרון הבסיסי של טוהר הבחירה ואי-תלותה, ועל כן פסול.²⁵⁴ כן נקבע, שאין פסול בכך שמועמד יתמקד בפתרון מצוקת הדיוור של מעוטי יכולת ושל זוגות צעירים, אך אם יכלול מצעו של מועמד "לא רק תוכנית פעולה ודרכי עשייה להשגת היעד, אלא גם הבטחה ממשית להעניק לבוחר פלוני או לציבור בוחרים, שיבחרו באותו מועמד, דירות מגורים בתנאים מפתים, כי אז ייחשב מצע כזה לפסול ונגוע בשוחד בחירות".²⁵⁵

בפסק הדין הודגש, שבין האפשרות הכשרה לבין האפשרות הפסולה יש מרחב גדול של פניות אל ציבור הבוחרים, שחלקן יהיו גבוליות מבחינה חוקית. על כן נקבע, כי כדי להכריע בעניין פלוני יש לבדוק את הנסיבות המיוחדות של כל מקרה.²⁵⁶ באשר לעניינו של פלאטו-שרון נקבע, כי ההבטחה במצע רשימתו ודרך הצגתה לציבור לא הייתה למציאת פתרון כללי וציבורי למצוקת הדיוור, אלא לרכישת דירות ממקורותיו הפרטיים והשכרתן לציבור המסוים שנרשם לשם כך. בכך חרגה התוכנית מהצגת מצע המתאר עשייה מובטחת וכשרה והפכה להצעת שוחד מסוימת ומכוונת.²⁵⁷

²⁵² ע"פ 71/83 פלאטו שרון נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(2) 757 (1984).

²⁵³ שם, בפס' 14.

²⁵⁴ שם, בפס' 17.

²⁵⁵ שם, בפס' 21.

²⁵⁶ שם.

²⁵⁷ שם, בפס' 24.

פסק דין זה אומנם מבהיר חלק מהשיקולים שיישקלו ביחס לשני המצבים הראשונים, אך לא את כולם. מעבר לעובדה שהוא לא עסק בפריימריז אלא בבחירות הכלליות לכנסת, שלהן כמה מאפיינים שונים, נאמר בו במפורש שכל מקרה ייבחן לגופו. נוסף על כך, פלאטו-שרון הבטיח לממן את בניית הדירות מכיסו הפרטי. לא דובר בהבטחה לקידום מדיניות ציבורית בעלת ערך כלכלי לקבוצה מסוימת. פסק הדין לא הבהיר נחרצות אם הפסול נבע מההבטחה לשלם עבור הדירות מכספים פרטיים או מכך שההבטחה ניתנה לקבוצת אזרחים מצומצמת, אך נראה שהבעייתיות לא נבעה רק מהעובדה שדובר בכסף פרטי, על אף שעובדה זו ודאי הקלה על סיווג ההבטחה כשוחד בחירות. שהרי מימון הבטחת בחירות בכסף פרטי הוא אסור באופן מובהק כל כך, שלו התמצתה הבעיה בכך, לא היה בית המשפט נדרש לשאלה של מידת המסוימות של הציבור שכלפיו ניתנה ההבטחה. הירשותו לכך מעידה, כי מדובר במרכיב שהוא רלוונטי לבחינת החוקיות של הבטחת בחירות גם כאשר המקורות למימוש ההבטחה הם ציבוריים.

מקרה נוסף שבו נדונה האפשרות שהבטחת בחירות תעלה כדי שוחד בחירות הוא עניין **אושעיה**,²⁵⁸ אשר עסק בהבטאות של שר העבודה והרווחה דאז שלמה בניזרי, שלפיה לאחר הבחירות מפלגתו תבצע "אפליה מתקנת" במשרדי הממשלה, ותעדיף ספרדים על אשכנזים בכל מינוי עתידי. יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, השופט חשין, התלבט אם מדובר בשוחד בחירות. לבסוף הוא החליט שלא לאסור על המשך התעמולה הזו, אך קבע שבניזרי "הילך על סף האי-חוקיות"²⁵⁹ והיטיב לבטא בהחלטתו את הלבטים הכרוכים בסוגיות מסוג זה. השופט חשין ציין, שככל שנתרחק מהגרעין הקשה של התנהגויות אסורות, כגון תשלום או הבטחה לתשלום בתמורה להצבעה, כך נתקשה יותר ויותר להבחין בין הבטחה לגיטימית ללא-לגיטימית. כך למשל, מועמד שיציע לזוג צעיר דיור מוזל אם יצביעו עבורו יחשב כמציע שוחד, אך אם יבטיח שבעלותו לשלטון הוא ייזום תוכנית דיור לזוגות צעירים, הבטחתו תיחשב לגיטימית. עוד ציין השופט חשין, כי "לו הצהיר השר בניזרי – על דרך המדיניות הכללית והעקרונית – כי יש לעשות לטובת ה'ספרדים' אשר קופחו... – החרשתי",²⁶⁰ אלא שמהחלטתו עולה שהבעייתיות בדבריו של בניזרי היא שהוא פירט יתר על המידה את המדיניות של ש"ס ל"נכסים בני-קיימא, ובהבטיחו לחלק נכסים אלה בין מצביעי ש"ס".²⁶¹

מכך ניתן ללמוד שלעניין ההכרעה אם מדובר בשוחד בחירות חשובה לא רק מידת המסוימות של הציבור, אלא גם מידת המסוימות של הצעדים שמוכסח לנקוט. הדבר נלמד מכך שבדוגמאותיו של חשין להמחשת הבטחה לגיטימית בעניין הציבור הציבורי, הספרדי, הציבור אשר לו ניתנת ההבטחה הוא אותו הציבור אשר לו ניתנה ההבטחה

²⁵⁸ תב"כ 5/16 **אושעיה נ' בניזרי** (נבו 16.12.2002). יוער כי מדובר בהחלטה של יושב ראש ועדת הבחירות, ועל כן האמור בה אינו מהווה הלכה מחייבת.

²⁵⁹ שם, בפס' 21.

²⁶⁰ שם, בפס' 20.

²⁶¹ שם.

הקונקרטיה יותר שאליה התייחס חשין כגובלת באי-חוקיות. אולם גם פסיקה זו משאירה שאלות פתוחות, ובהן השאלה אם מסוימות הציבור שאליה מכוונת ההבטחה ומסוימות הצעדים שכוללת ההבטחה הם תנאים מצטברים הדרושים כדי לקבוע שמדובר בשוחד בחירות, או שמא בנסיבות מסוימות קיומו של אחד התנאים יספיק כדי לקבוע זאת.

קושי נוסף להקיש מפרשות **פלאטו-שרון ואושעיה** לעניין שני המצבים הראשונים ("הסכם" ו"הצהרה מטעם המועמד") הוא שבבחירות הכלליות המפלגות פונות לקהל אזרחים גדול ואמורפי יותר. גם אם מפלגה תבקש במסגרת מערכת הבחירות הכלליות לפנות לקהל יעד ספציפי, הסיכוי שתתקיים היכרות אישית בינו לבין נציגי המפלגה הוא קטן יחסית. בפריימריז לעומת זאת, מיעוט המצביעים יחסי מחייב מועמדים להכיר את השחקנים הדומיננטיים בקרב מאגר הבוחרים, ובהם ראשי קבוצות האינטרס השונות. הדבר בולט במיוחד במסגרת הבחירה במחוזות, שבהם מספיקים לעיתים בין אלף לאלפיים קולות בלבד כדי להיבחר לרשימת המפלגה לכנסת. הדבר עשוי להפוך את אופיין של התחייבויות הבחירות לאישי הרבה יותר, ולכן לבעייתי יותר מבחינה חוקית.

זירה נוספת שמתאפיינת במיעוט בוחרים יחסי המחייב היכרות אישית עם קבוצות מסוימות היא זירת הבחירות ברשויות המקומיות.²⁶² בפרשת **בת-ים**,²⁶³ שעסקה במערכת הבחירות לראשות העירייה, נקבע כי לא כל פעולה מיטיבה המובטחת לציבור זה או אחר בשנת בחירות מהווה שוחד בחירות.²⁶⁴ בית המשפט הכיר בכך שייכתנו מקרים שבהם הבטחה עשויה לעלות כדי שוחד בחירות, אך בדומה לפרשת **פלאטו-שרון** קבע שלצורך הכרעה בכך יש לבחון את הנסיבות. נקבע שיש להבחין בין מצב שבו למשל מועמד לראשות העיר מבטיח כי ידאג להקמת גנים בשכונה של בני קהילה ספציפית לבין מקרה שבו הוא מבטיח, ללא קריטריון מלווה, תקציב כספי לגן ספציפי תמורת קולות ההורים. בית המשפט מנה כמה מבחני עזר שסייעו לקבוע אם הבטחת בחירות עולה כדי הבטחה קונקרטית פסולה: מהו תוכן ההבטחה; מידת הזיקה או הנתק שבין תוכן ההבטחה לבין שאלות של מדיניות ציבורית; אם טובת ההנאה ניתנה תמורת הבטחה להצביע עבור המועמד, במישרין או במרומז; אם ההבטחה (טובת ההנאה או התקציב) ניתנה במישרין למקבלי ההבטחה או שהתושבים נהנים מכך

²⁶² ראו ע"א 6620/93 **עיריית רמת-גן נ' גולומב**, פ"ד נא(2) 363 (1997), אשר עסק בפרסומים שהוצאו במהלך מערכת בחירות ולפיהם העירייה לא תגבה מתושבים מסוימים בשכונה אגרות בגין עבודות פיתוח שונות. פסק הדין התמקד בשאלת ההבטחה השלטונית, אך בפס' 10 צוין שמתן הבטחה לפטור מתשלום לחלק מתושבי השכונה בלבד מהווה אפליה פסולה המצדיקה חזרה מהבטחה. המסקנה מכך היא, שבמנותק משאלת שוחד הבחירות, ספק אם קבוצה שמועמד הבטיח להיטיב עימה בתנאי שתצביע עבורו תוכל לאכוף את התחייבותו באמצעים משפטיים.

²⁶³ ע"א 4071/16 **ראש עיריית בת ים נ' יריב** (נבו 20.2.2017). יוער כי פסק הדין לא נדרש לשאלת שוחד הבחירות, אך הוא מובא כאן מכיוון שיש בו כדי לתרום לדיון בעניין.

²⁶⁴ שם, בפס' 46 לפסק הדין של השופט הנדל.

בעקיפין; היקפם של מקבלי ההבטחה וכן הלאה.²⁶⁵ מהמבחינים עולה, שככל שהבטחה היא ספציפית יותר מבחינת היקף ההטבה ומבחינת הקבוצה הנהנית, וככל שההבטחה היא ישירה יותר ומכילה מרכיבים הסכמיים (הבטחה תמורת קולות), כך תגבר הנטייה לקבוע שמדובר בהבטחה פסולה.

מהאמור עולה, שהמצב המשפטי בנוגע לשני המצבים הראשונים ("הסכס" ו"הצהרה מטעם המועמד") לא לגמרי ברור. התוצאה תלויה במידה רבה בפרשנות שבית המשפט ייתן למושגים "טובת הנאה" ו"שווה כסף" בסעיפי החוק שעוסקים בשוחד בחירות. מפרשת פלאטו-שרון עולה, שככל שההבטחה מיועדת לקבוצה ספציפית יותר, כך גוברים הסיכויים שיראו בה שוחד בחירות ולהפך. מעניין אושעיה משתמע שיש חשיבות גם למידת המסוימות של האמצעים שהמועמד מתכוון לנקוט. בפרשת בת-ים הודגשה החשיבות של נסיבות המקרה הספציפי, ונמנו בה כמה מבחני עזר שמהם עולה שכאשר הבטחה לקדם את ענייניה של קבוצה מסוימת מלווה בהבטחה להצביע לטובת המועמד, גוברים הסיכויים שבית המשפט יראה בכך הבטחה פסולה. כמו כן, ככל שההבטחה ניתנת בצורה ישירה יותר ולציבור ספציפי יותר, כך תגבר הנטייה לראות בה הטבה פסולה.

באשר למצב השלישי, שבמסגרתו קבוצת אינטרס מאיימת להימנע מלהצביע למועמדים שיהגו באופן שפוגע באינטרסים שלה ולהפעיל את משקלה כדי לפגוע בהם אלקטורלית, לא מצאתי איסור בחוק. עם זאת ככל שמטרת האיומים היא ללחוץ על מועמד כדי שיקדם את האינטרסים של הקבוצה, הרי מבחינה טכנית הדבר עשוי ליפול לגדרי סעיף בחוק הבחירות לגופים ציבוריים האוסר על קבלת שוחד, או על הסכמה לקבל שוחד תמורת ההסכמה "להצביע או להימנע מהצביע, בכלל... או בעד מועמד מסויים".²⁶⁶ אפשרות זו היא רלוונטית בסיטואציה שבה כתוצאה מאיומי הקבוצה המועמד מתרצה, מקדם את האינטרסים שלה ובעקבות זאת זוכה בתמיכתה. במובנים מסוימים המצב השלישי ("איום מצד הקבוצה") דומה למצב השני ("הצהרה מצד המועמד"). ההבדל המהותי ביניהם הוא שבמצב השלישי, לפחות בשלב ראשון, המועמד הוא פסיבי, בעוד הקבוצה היא האקטיבית. זוהי הבחנה תאורטית בעיקרה, שכן במציאות סביר כי הדינמיקה שבין המועמדים לבין קבוצות האינטרס היא מורכבת יותר, באופן שאינו מאפשר להסיק מי מהצדדים יזם את האינטראקציה. לכן ככל שנבחר הציבור נענה ל"איומיה" של הקבוצה, יחול עליו הניתוח שהוצג בנוגע למצב השני.

אם נתעלם לרגע מתגובתו של נבחר הציבור, סוגיה זו מעלה קושי הנוגע למושכלות היסוד של השיטה הדמוקרטית, שכן אחד היתרונות המיוחסים לה הוא שהעם שולט באמצעות נציגיו, כלומר שמערכת הדמוקרטית אמורה ככלל לעודד יחסי דיווחיות (accountability) בין נבחר הציבור לאזרחים. מכאן שדרישה מצד קבוצת אזרחים כי נבחר ציבור יקדם מטרות מסוימות היא בדרך כלל דבר רצוי, וככזה נראה שאין לגיטימציה חוקתית להגבילו. לכן נראה, שקו פרשת המים בנוגע לחוקיות של התנהלות

²⁶⁵ שם, בפס' 34 לפסק הדין של השופט הנדל.

²⁶⁶ ס' 10(א)(2)(א) לחוק בחירות לגופים ציבוריים.

שכזו ולחוקתיות שבהגבלתה בחוק קשור קשר הדוק לשאלות שהפסיקה התחבטה בהן בנוגע לשוחד בחירות. נראה שככל שהמטרות שבשמן הקבוצה מתנה את תמיכתה הן כלליות יותר, כך אינטראקציה שכזו תיחשב לגיטימית יותר והגבלתה תיחשב בעייתית יותר מבחינה חוקתית. נראה שכך יהיה גם ככל שהקבוצה רחבה יותר.

באשר למצב הרכיבי, שבו חבר קבוצה הוא מועמד שפועל לקידום האינטרסים של הקבוצה, נראה שלא צריך להיות הבדל ביישום הדין רק משום שמדובר בחבר קבוצה. מרגע שבחר חבר הקבוצה להתמודד, הוא כפוף לאותם כללים החלים על שאר המועמדים. עם זאת במקרים מסוימים הוא צפוי להיות חשוף במידה רבה יותר לכללי ניגוד עניינים, מתוקף חברותו בקבוצה. דוגמה אפשרית היא של חבר קבוצה בעלת מאפיינים גאוגרפיים-מקומיים הפועל או המתחייב לפעול לטובת חברי הקבוצה באמצעות השגת הטבת מס, בדומה למקרה של חבר הכנסת שי חרמש, לשעבר ראש המועצה האזורית שער הנגב, שהבטיח לקדם את מיגון בתיהם של תושבי עוטף עזה.

דוגמה זו מסייעת להמחיש קושי נוסף הנוגע לסיווג המשפטי של התופעה. אפשר לתאר את ההבטחה למיגון הבתים הן כהבטחה כלכלית ששווייה נאמד בעשרות אלפי שקלים לבית, והן כהבטחה שנובעת משיקולים רחבים הנוגעים לחשיבות ההגנה על יישובי קו עימות. מובן שניתן לתאר באופן מניפולטיבי פעולות רבות שנעשות ממניעים פוליטיים גרידא, כפעולות שנעשות מתוך השקפת עולם רחבה, אך במקרים רבים באמת שאין סתירה בין הדברים. כלומר, שלא מדובר רק בקושי להוכיח את המניע העיקרי שעומד מאחורי ההבטחה למיגון הבתים – רצון להיטיב עם קבוצה מסוימת כדי לזכות בתמיכתה או פעולה שנובעת משיקולים ענייניים – אלא שלעיתים שני המניעים יכולים להיות רלוונטיים באותה מידה. ייתכן מצב שבו נבחר ציבור פועל למען מטרה מסוימת הן מכיוון שהוא חושב שזהו הדבר הראוי לעשות, והן מכיוון שהוא שוקל שיקולים אלקטורליים.

מכיוון ששיח אידאולוגי נוטה להיות כללי יותר ואישי פחות, ייתכן שקבוצות אינטרס אידאולוגיות צפויות להיות חשופות פחות לסיווג של אינטראקציות ביניהן לבין מועמדים בבחירות כבלתי-חוקיות. עם זאת גם קבוצות אידאולוגיות מבקשות לקדם לא פעם אינטרסים פרטניים של חברי הקבוצה. ככל שהמרכיב הדומיננטי בתקשורת שבין הקבוצה לבין המועמד הוא פרטני יותר, כך גובר הסיכוי כי היא תסווג כ"שוחד בחירות" לפי מבחני הפסיקה שהוצגו לעיל.

מכל האמור עולה, כי חלק מההתנהגויות שעשויות לבוא לידי ביטוי במסגרת התפקדות אסטרטגית הן מנוגדות לחוק, ובהן התפקדות כפולה, תשלום דמי ההתפקדות עבור אחר, איומים על אדם כדי שיתפקד וכדי שיצביע באופן מסוים, מתן טובת הנאה בתמורה להצבעה בפריימריז ושימוש במשאבי חברות ממשלתיות לצורך תעמולה במסגרת הפריימריז. מתן תשלום או טובת הנאה לאדם כדי שיתפקד למפלגה לא נאסר מפורשות בחוק, אך בניסיונות מסוימות נראה שיהיה אפשר לראות בכך תשלום עבור דמי ההתפקדות.

ככל שהאינטראקציות הופכות כלליות יותר ונוגעות ליחסים שבין הקבוצה הרלוונטית לבין המועמד הדברים נהיים עמומים יותר, אך ניתן לומר שככל שהצהרת הבחירות מיועדת לקבוצה ספציפית יותר, וככל שהאמצעים שהמועמד מתחייב לנקוט

הם מסוימים יותר, כך גובר הסיכוי שבית המשפט יראה בכך שוחד בחירות, ולהפך. עוד ניתן לומר, שלנסיבות המקרה הקונקרטי צפויה להיות השפעה משמעותית על ההכרעה בעניינו. כמו כן, בחלק מהמקרים יש קושי אמיתי להבחין בין הבטחה שנובעת מרצון לזכות בתמיכתה של קבוצה מסוימת להבטחה הנובעת ממניעים ענייניים, וגם לכך עשויה להיות השפעה על שאלת החוקיות.

בלתי-תלוי בשאלת החוקיות, יש לתת את הדעת על האופן שבו התפקדות אסטרטגית עשויה להשפיע על נבחרי הציבור. היא יכולה להועיל לקבוצות אינטרס החולשות על מספר גדול של מתפקדים, בדומה לאופן שבו תרומות לנבחרי ציבור יכולות להועיל לקבוצות אינטרס כלכלי בעלות ממון רב, שכן לתרומות שכאלו יכולים להיות שימושים מגוונים, אך תכליתן העיקרית מבחינת המקבל היא לסייע למפלגה או למועמד לזכות במספר הקולות הגדול ביותר האפשרי. חלק מהדוגמאות שהוצגו במאמר מספקות סיבות טובות להניח שקבוצות שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית פועלות בהתאם למודל האדם הכלכלי²⁶⁷ – במטרה "לרכוש" את עמדותיהם של המועמדים השונים.

אף שדרוש מחקר נוסף בנושא, סביר להניח שההשפעה שהתפקדות אסטרטגית עשויה לקנות למשתמשים בה דומה לטווח אפשרויות ההשפעה שתואר בנוגע לתרומות.²⁶⁸ מכל מקום, סביר להניח שבמקרים מסוימים אין צורך בהצעות "תן וקח" מפורשות כדי שקבוצות שמתפקדות אסטרטגית יזכו לאזנם הקשבת של מועמדים בפריימריז. נראה כי עצם הידיעה שקבוצה מסוימת פקדה מספר גדול מספיק של חברים יכולה להניב השפעה לא-מבוטלת על החלטות המועמדים, מתוך רצון לרצות את הקבוצה ולכל הפחות שלא "להרגיז" אותה.²⁶⁹ במקרים כאלו אין הכרח בתקשורת בין הצדדים, ולכן ככל שהקבוצה לא עברה על החוק במהלך תהליך ההתפקדות, השפעתה על המועמדים עשויה להיות חוקית לחלוטין. מכאן שהתפקדות אסטרטגית עשויה אומנם להיעשות בצורה בלתי-חוקית, אך בנסיבות מסוימות היא עשויה להיות חוקית לחלוטין. אך כידוע לא כל מה שחוקי הוא גם רצוי, ולכן בפרק הבא אבחן את השלכותיה הנורמטיביות של התופעה בראי התאוריה הדמוקרטית.

1. דיון נורמטיבי בתופעת ההתפקדות האסטרטגית

מהפרק השני עולה, כי התופעה שבמסגרתה קבוצות אינטרס רבות מנצלות את תרונות ההתארגנות שלהן על מנת לרכוש השפעה על נבחרי הציבור באמצעות התפקדות למפלגות שלטון פוטנציאליות קנתה לה שביתה במציאות הישראלית. הדבר מתאפשר בין היתר נוכח אופי האסדרה הנוכחי של הפריימריז, שמתאפיין באופן כללי בהתערבות דלה יחסית של המדינה. מהפרק הקודם עולה, כי אומנם חלק מהפרקטיקות המשמשות לצורך ההתפקדות האסטרטגית אינן חוקיות, אך כי חלקן עשויות להיות

²⁶⁷ ראו את הפסקה שמסתיימת בה"ש 21 לעיל.

²⁶⁸ ראו לעיל בפרק א.2.

²⁶⁹ ראו את הדיון על מחקרם של פוקס ורות'נברג בפסקה שבה מופיעה ה"ש 28 לעיל.

חוקיות בנסיבות מסוימות. ההבחנה שבין מאפייני התופעה שאינם חוקיים למאפייני החוקיים היא חשובה בפני עצמה, נוכח הגבוליות של חלק מהמאפיינים. אך לא פחות חשוב מכך, הבחנה זו נועדה לאפשר דיון נורמטיבי בהיר יותר בתופעה בצורתה "הנקייה",²⁷⁰ שכן אף שנראה כי הרציונלים שעומדים בבסיס האיסורים החוקיים הקיימים קשורים קשר הדוק לניתוח הנורמטיבי שיערך מיד, חלקם קשורים גם לסוגיות אחרות (וחשובות) שאינן נמצאות במוקדו של מאמר זה.²⁷¹ בפרק זה אבחן את התופעה בראי התאוריה הדמוקרטית, וכפי שיובהר מיד – מסקנתי היא שהתופעה מעלה קשיים לא-מבוטלים. בטרם אפנה לבחינה הנורמטיבית של התופעה, אבקש להציג רקע שישמש לבחינה זו, בדבר שתי התאוריות הדמוקרטיות המובילות ובדבר תפקידן של המפלגות בדמוקרטיה.

1. תאוריה דמוקרטית

"דמוקרטיה" היא מושג שאין לו משמעות אחת מוסכמת (contested concept). שתי הגישות העיקריות לגבי משמעות הדמוקרטיה הן הגישה הפלורליסטית והגישה הרפובליקנית.²⁷² הן יוצגו כעת בקצרה, שכן הצגתן תסייע בבחינה הביקורתית של ההתפקדות האסטרטגית שבהמשך הפרק.

(א) התאוריה הפלורליסטית

התאוריה הפלורליסטית של הדמוקרטיה מניחה שפוליטיקה מורכבת מן המאבק שבין קבוצות אינטרס שונות על משאבים חברתיים מוגבלים,²⁷³ שבמסגרתן הן רשאיות לנסות להביא למימוש מרבי של האינטרסים שלהן.²⁷⁴ במסגרת התאוריה חוקים נתפסים כ"סחורה" הכפופה לכוחות ההיצע והביקוש. הקבוצות השונות מתחרות על תמיכת האזרחים, וכאשר הן מתארגנות הן מפעילות לחץ על נבחרי הציבור, שבתורם מגיבים ללחץ זה. מטרת הדמוקרטיה היא להבטיח שביטויי ההעדפות של האזרחים ישוקפו בצורה הולמת בחקיקה. מדובר במערכת שסוכמת את ההעדפות של האזרחים,

²⁷⁰ הכוונה היא להתפקדות אסטרטגית שנעשית בצורה חוקית לחלוטין, כלומר למקרה היפותטי שבו קבוצה מצליחה לפקוד מספר גבוה של חברים למפלגה מסוימת, מבלי להשתמש באמצעים אסורים על פי חוק. כתוצאה מכך הקבוצה רוכשת השפעה משמעותית על נבחרי הציבור של אותה מפלגה, מבלי שמתקיימות ביניהם אינטראקציות של שוחד בחירות.

²⁷¹ ההתנהגויות האסורות בחוק שנותחו בפרק הקודם בראי ההתפקדות האסטרטגית הן רלוונטיות למנעד רחב של תופעות ושל נסיבות שאינן קשורות להתפקדות האסטרטגית דווקא. כך למשל, תשלום ישיר לחברי המפלגה מצד מועמד בתמורת להצבעה עבורו בפרימריז יהווה עבירה על חלק מסעיפי החוק שנותחו בפרק הקודם, אך מדובר בסוגיה נפרדת בעלת מאפיינים שונים.

²⁷² Dan M. Kahan, *Democracy Schmocracy*, 20 CARDOZO L. REV 795, 795-797 (1999)

²⁷³ Cass R. Sunstein, *Beyond the Republican Revival*, 97 YALE L.J. 1539, 1542 (1988)

²⁷⁴ המר וכהן-אליה, לעיל ה"ש 31, בעמ' 606.

ובהתאם לכך הנציגים הפוליטיים נתפסים כמי שצריכים להגיב לרצונות הבוחרים ולהפעיל שיקול דעת מצומצם.²⁷⁵ לפי תאוריה זו, בתהליך דמוקרטי ראוי המאבק בין הקבוצות מתנהל בהוגנות, ולכל קבוצה ניתנת הזדמנות שווה להשפיע על קבלת ההחלטות. התוצר צפוי להיות קבלת הסדרים המהווים פשרה שמבטאת את יחסי הכוחות שבין הקבוצות השונות. פשרה זו צפויה לבטא את מספר המעוניינים בהסדר מסוים ואת העוצמה שבה הם מעוניינים בו.²⁷⁶

רוברט דאל, מההוגים הפלורליסטיים הבולטים,²⁷⁷ הציע הגדרה למה שכינה "דמוקרטיה אידיאלית" המכילה חמישה קריטריונים²⁷⁸ ובהם "שוויון בהצבעה", אשר נועד להבטיח שהעדפתו של כל אזרח בסוגיה מסוימת תילקח בחשבון באופן שווה, ו"השתתפות אפקטיבית", אשר נועדה להבטיח שלכל אזרח יינתנו הזדמנויות הולמות ושוות לבטא את העדפותיו ביחס לסוגיה מסוימת. יוער כי אומנם מדובר בקריטריונים בעלי היבטים פרוצדורליים מובהקים (כמו "קול אחד לכל אחד"),²⁷⁹ אך הם נועדו כדי להשיג מטרות מהותיות: דאל סבר שהקריטריונים הללו חיוניים לקיום משטר שבו העם שולט על עצמו,²⁸⁰ ונימק את הבחירה בהם בנחיצותם כדי שחברי ההתאגדות הרלוונטית²⁸¹ ייהנו משוויון פוליטי, שאחד ממרכיביו הוא "השוויון הפנימי" הנובע מהשיפוט הערכי, שלפיו "חיי, חירותו, ואושרו של אדם אחד אינם עליונים פנימית או נחותים נחיתות פנימית מחייהם, חירותם ואושרם של אחרים. אי לכך... מן הראוי שנתייחס לכל בני האדם כבעלי זכויות שוות בחיים, בחירות, באושר ובטובין וכן באינטרסים יסודיים אחרים".²⁸²

על פי דאל, יישום העיקרון לממשלתה של מדינה מחייב כי "כאשר ממשלה מחליטה החלטות, היא חייבת להתייחס התייחסות שווה לטובתו של כל אדם שהחלטות אלו חלות עליו ולאינטרסים שלו".²⁸³ השוויון הפנימי כפי שהגדירו דאל הוא אחד ההיבטים החשובים בגישות הפלורליסטיות, דווקא משום שהן תומכות

²⁷⁵ Sunstein, לעיל ה"ש 273, בעמ' 1542-1543. סנסטיין מתייחס באופן מפורש לחוקים, אך ברור שהדבר מתבטא גם בהחלטות הרשות המבצעת.

²⁷⁶ המר וכהן-אליה, לעיל ה"ש 31, בעמ' 606.

²⁷⁷ FRANK CUNNINGHAM, THEORIES OF DEMOCRACY: A CRITICAL INTRODUCTION 64 (2002).

²⁷⁸ רוברט דאל על הדמוקרטיה 41-44 (שחר אליעזר-פלד מתרגם) (2002); ROBERT DAHL, DILEMMAS OF PLURALIST DEMOCRACY: AUTONOMY VS. CONTROL 5-6 (1982) (להלן: (DAHL, DILEMMAS OF PLURALIST DEMOCRACY).

²⁷⁹ אך לא רק פרוצדורליים.

²⁸⁰ DAHL, DILEMMAS OF PLURALIST DEMOCRACY, לעיל ה"ש 278, בעמ' 6.

²⁸¹ בין אם מדובר במדינה או בצורות התאגדות קטנות יותר.

²⁸² דאל, לעיל ה"ש 278, בעמ' 42, 65-66.

²⁸³ שם, בעמ' 66.

בסכימת העדפות. הוא נועד להבטיח שיחידת העדפה אחת של פלוני תיחשב כשווה ליחידת העדפה אחת של אלמוני.²⁸⁴

(ב) התאוריה הרפובליקנית

תפיסות פלורליסטיות של דמוקרטיה נתפסות כ"רזות" מבחינה נורמטיבית. לעומתן, תפיסות רפובליקניות נחשבות לתפיסות שמציבות דרישה נורמטיבית משמעותית יותר בנוגע לדרך קבלת ההחלטות בדמוקרטיה, ורבות מהן מתייחסות לתהליך קבלת ההחלטות הפוליטי כאל תהליך דיוני, שבמסגרתו נדונות המטרות הרצויות והאמצעים להשגתן. בניגוד לגישות פלורליסטיות, גישות רפובליקניות מתנגדות לתפיסה שלפיה יש להגיע לתהליך הפוליטי מתוך רצון לקדם אינטרסים קבועים מראש. להפך, רצוי שהשחקנים הפוליטיים יצוידו במידה של ריחוק מהרצונות ומהמנהגים הנפוצים באופן שיאפשר בחינה ביקורתית שלהם. לא מדובר על ריחוק מוחלט מאמונות ומערכים פרטיים. הנקודה היא שהרצונות והעמדות שעימם מגיעים הצדדים יהיו פתוחים לדיון ולאפשרות לשכנוע באמצעות חשיפה לעמדות שונות ולמידע חדש. לכן, תפיסות רפובליקניות יתמכו בעיצוב מוסדות פוליטיים שמקדמים דיון בקרב ציבור האזרחים, יהיו ביקורתיות כלפי מערכות שמקדמות חקיקה כתהליך של מקח וממכר בין קבוצות אינטרס וינסו לבודד את השחקנים הפוליטיים מחשיפה ללחץ של קבוצות אינטרס שבאמצעותו הן עשויות לכפות את התוצאות הרצויות להן. הדרישה להתדיינות נועדה להבטיח שתוצאות פוליטיות ייתמכו בהסכמה רחבה בין שווים פוליטית מבלי שהכוח המניע של ההתנהגות הפוליטית יהיה השאת אינטרסים אישיים, אלא השאת הטוב הכללי.²⁸⁵ או האינטרס הציבורי.²⁸⁶

המשמעות אינה שגישות רפובליקניות מתכחשות לכך שפרטים וקבוצות בעלי עמדות שונות יתקשו פעמים רבות לפתור מחלוקות באמצעות התדיינות. לעיתים נחוצות פשרות, ויש צדדים ש"יפסידו" באינטראקציות פוליטיות מסוימות, אך ישנן סוגיות שבעניינן ניתן להגיע להסכמה כללית באמצעות התדיינות. מרכיב חשוב נוסף בתפיסות רפובליקניות הוא החשיבות הרבה שמיוחסת לשוויון הפוליטי, כלומר לכך שלכל הפרטים והקבוצות תהיה גישה להליך הפוליטי. מכאן שפערים משמעותיים בהשפעה פוליטית בין פרטים נתפסים כלא-רצויים תחת תפיסות אלו.²⁸⁷

²⁸⁴ אין בכך כדי לשלול את העובדה שגם עוצמת העדפות מובאת בחשבון. אך יש לשים לב, שאם פלוני מעדיף פתרון כלשהו בעוצמה של יחידת העדפות אחת ואלמוני מעדיף פתרון אחר בעוצמה של חמש יחידות העדפות, עדיין מתייחסים ליחידות ההעדפה הבסיסיות שלהם כאל שוות.

²⁸⁵ Sunstein, לעיל ה"ש 273, בעמ' 1548-1550.

²⁸⁶ המר וכהן-אליה, לעיל ה"ש 31, בעמ' 606.

²⁸⁷ Sunstein, לעיל ה"ש 273, בעמ' 1552, 1555.

(ג) תפקידן של מפלגות במדינה דמוקרטית

ככלל, כל הדמוקרטיה בנות-זמננו הן ייצוגיות. מדינות הפכו גדולות מכדי שמספר אזרחים גדול מספיק יוכלו לדרון יחד ברצינות, באופן ישיר ועל בסיס קבוע בשאלות פוליטיות, היות שהידע והזמן הדרושים לכך אינם מאפשרים זאת. לכן במקום זאת אזרחים מצביעים בבחירות תקופתיות לנבחרי ציבור שישמשו נציגיהם, יכריעו בענייני מדיניות וימשלו במדינה. כלומר, המצביעים מאצילים לנבחרי הציבור את הכוח לקבל החלטות בענייני המדינה ולפקח על מימושו. עריכת בחירות כל כמה שנים נועדה להבטיח שהאזרחים יבחרו מי ימשול בהם, והן מהוות מנגנון ממשמע אשר נועד להבטיח שנבחרי הציבור יפעלו לטובת האינטרסים של בוחריהם.²⁸⁸

גודלן של הדמוקרטיה המודרניות ואופי הפעילות הפוליטית הניעו פוליטיקאים ליצור מפלגות ולהצטרף אליהן. למרות שכחותן, מפלגות אינן כלולות בהגדרה הפורמלית של דמוקרטיה. חוקות רבות אינן מכתבות את תפקידן, ובעבר במרבית המדינות פעולתן נעשתה תחת אסדרה דלה של חוקי המדינה.²⁸⁹

ניתן לסווג את ההתייחסות לתפקידן של המפלגות לשני סוגים עיקריים, המושפעים מהתפיסה הרפובליקנית ומהתפיסה הפלורליסטית. האבות המייסדים של ארצות הברית ראו במפלגות תופעה לא-רצויה החותרת תחת הרצון להגיע לטוב הכללי, וניסו ליצור מוסדות שבמסגרתם הן ייעלמו, אך ללא הצלחה. יחסם של המצדדים בגישה הזו למפלגות השתנה בהמשך כאל כורח המציאות, הנובע מהנטייה האנושית לפלגנות, לצד החובה להבטיח את חירויות האזרח.²⁹⁰

לעומת זאת, יש הרואים במפלגות תופעה רצויה המאפשרת ייצוג אפקטיבי של האינטרסים הסותרים בחברה. לפי גישה זו, מפלגות הן החוליה המקשרת בין האינטרסים של האזרחים לבין פעולות הממשלה.²⁹¹ תפקידן המסורתי הוא לייצג את הבוחרים במוסדות השלטון הנבחרים. מעבר לכך, הן ממלאות פונקציה של הקבצת אינטרסים וביטויים: הן אינן מבטאות את עמדות האזרחים ותביעותיהם בצורתן המקורית, אלא מגבשות אותן לשפה פוליטית ופועלות למימושו. זוהי מהות תפקידן של המפלגות כמוסדות מתווכים במשטרים דמוקרטיים. לפי גישה זו, ביסוד הדמוקרטיה הייצוגיות עומדת התפיסה שמוסדות מתווכים אינם פתרון טכני בלבד לקושי לשתף את ההמונים בתהליכים פוליטיים, אלא שהם משיאים תרומה עצמאית לתהליך הדמוקרטי.²⁹² נוסף להיותן גורם המעודד את הממשל להיות קשוב לאזרחים, המפלגות נחשבות לגורם שמכניס סדר ויציבות להליכי החקיקה ולגורם שהאזרחים

288 Carles Boix, *The Emergence of Parties and Party Systems*, in THE OXFORD HANDBOOK OF COMPARATIVE POLITICS 499, 499 (Carles Boix & Suzan C. Stokes eds., 2007)

289 Suzan C. Stokes, *Political Parties and Democracy*, 2 ANN. REV. POL. SCI. 243, 245 (1999).

290 שם, בעמ' 244-245.

291 שם.

292 בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 36.

יכולים לדרוש ממנו דין וחשבון.²⁹³ גם בלי להכריע בין התפיסות השונות בדבר תפקיד המפלגות, ניתן לכל הפחות לומר, שככל שהן נועדו להעביר את ההעדות ואת העמדות של הבודדים אל הממשל, אזי הביטוי של האינטרסים החברתיים באמצעות מערכת המפלגות או היעדרו ישפיע באופן משמעותי על איכותה של הדמוקרטיה.²⁹⁴ מסקירת הגישות השונות לדמוקרטיה ולתפקידן של מפלגות, עולה שתופעת ההתפקדות האסטרטגית עשויה לעורר קושי מבחינת גישות רפובליקניות, בין היתר מכיוון שמדובר בדפוס התנהגות שמערב פוליטיקה של כוח, שבמסגרתה קבוצות שונות מנסות לקדם אינטרסים סקטוריאליים קבועים מראש. במבט ראשון התופעה מתיישבת טוב יותר עם גישות פלורליסטיות, אך כפי שאראה בחלק הבא, התופעה עלולה לעורר קשיים לא-מבוטלים גם מבחינת גישות אלו, בין היתר בנוגע לעניינים הקשורים לשוויון הפנימי והפוליטי וליכולתן של המפלגות לייצג את העדות בוחריהן.

2. ניתוח נורמטיבי – התופעה מעוררת קשיים לא-מבוטלים מבחינה דמוקרטית

גם אם אין במופעים מסוימים של תופעת ההתפקדות האסטרטגית משום עבירה על החוק, התופעה מעלה קשיים נורמטיביים לא-מבוטלים כאשר בוחנים אותה על רקע התאוריה הדמוקרטית שהוצגה בחלק הקודם. פשוט יותר להמחיש את הקשיים על רקע התאוריה הרפובליקנית של הדמוקרטיה. לכן אידרש לכך בקצרה כעת, ולאחר מכן המשך הדיון יתמקד בתאוריה הפלורליסטית.

בטרם אעבור לניתוח הנורמטיבי אעיר כי הניתוח שנערך במסגרת מאמר זה לא נועד להשוות בין שיטת הפריימריז לבין שיטות אחרות לבחירת מועמדים ולהכריע מי מהן מוצלחת יותר, אלא לבחון את תופעת ההתפקדות האסטרטגית אשר צמחה על רקע האופן שבו מוסדרים הפריימריז והיבטים רלוונטיים בפעולת המפלגות בארץ. בחינה זו תיעשה על רקע התאוריה הדמוקרטית שהוצגה בחלק הקודם, שבו הוצגו התאוריות בצורתן הנקייה והאידיאלית, מבלי להתיימר לקחת בחשבון את אילוצי המציאות על מורכבויותיה. השימוש במודלים אלה לא נועד לרמז כי הם מתקיימים או התקיימו במציאות באופן מלא, או כי יש שיטת "פלא" לבחירת מועמדים שמאפשרת להגשימם במלואם. תחת זאת, בחינת התופעה על רקע מודלים אידיאליים שכאלה מאפשרת להגיע למסקנות נורמטיביות חשובות באשר לחסרונותיה של השיטה הנבחנת, ולסייע להצביע על כיוונים אפשריים לשיפורה.

אחד המאפיינים המשותפים לכל הדוגמאות להתפקדות אסטרטגית שהוצגו בפרק השני הוא, שבכולן נעשית פעילות פוליטית שמטרתה (לעיתים המוצהרת) היא צבירת

²⁹³ Stokes, לעיל ה"ש 289, בעמ' 244-245. ²⁹⁴ שם, בעמ' 248. סקירת תפקידי המפלגה שהובאה כאן אינה מתיימרת למצות את השיח בתחום, אלא להציג כמה תפקידים בולטים רלוונטיים למאמר זה. לסקירה מקיפה ומעמיקה יותר, ראו מרזל, לעיל ה"ש 216, בעמ' 43-87.

כוח מצד קבוצות מאורגנות כדי להגן על אינטרסים משותפים וקבועים מראש ולקדםם. במידה מסוימת תכלית ההתפקדות האסטרטגית היא להתחמק מן הצורך לערוך דיון ענייני במשמעויות של קידום האינטרסים של הקבוצות שמתפקדות באופן אסטרטגי בנוגע לחברה בכללותה, וזאת באמצעות הפעלת לחץ ישיר על מועמדי המפלגות. ניתן לומר שהתפקדות אסטרטגית אינה נעשית על מנת לשכנע, אלא על מנת להכריע. בכך היא עומדת בסתירה חזיתית לתפיסה הרפובליקנית של הדמוקרטיה, הדוגלת בהתדיינות תוך ריחוק מסוים מהרצונות ומהאינטרסים הפרטיים, כדי לאפשר חשיפה לעמדות שונות ולמידע חדש במסגרת תהליך של שכנוע הדדי שנועד להשיא את האינטרס הציבורי. בהיבט זה נראה שאין כל הבדל בין התפקדות אסטרטגית לכללית לאידאולוגית, אשר גם היא אינה עולה בקנה אחד עם התפיסה הרפובליקנית, אף שקבוצות אידאולוגיות מתעניינות מטבע הדברים בטוב הכללי ובמקרים רבים אינן פועלות מתוך אינטרס אישי צר.²⁹⁵

אי-אפשר לקבוע באופן גורף שכל הקבוצות הכלכליות שמבצעות התפקדות אסטרטגית אינן מתעניינות בכלל בטוב הכללי, אך נראה שלכל הפחות הן מציבות את האינטרסים שלהן בעדיפות עליונה. חלק מנציגייהן נוקטים לעיתים לשון שמתכתבת עם האידיאל של קידום האינטרס הציבורי ועם מטרות חברתיות שונות, וייתכן שלעיתים הן יפעילו את יתרות הכוח שלהן (לאחר שקידמו את מטרותיהן) על מנת לקדם גם מטרות רחבות יותר. אומנם ייתכן שהן יפעלו כך ממניעים שחורגים מטובתן האישית בלבד, אך סביר להניח שלפחות בחלק מהמקרים הן יפעלו כך מתוך רצון לשרת את תדמיתן הציבורית. כן סביר להניח, שבחלק מהמקרים הן ישתמשו בטרמינולוגיה של השאת האינטרס הציבורי כדי "לעטוף" את פעולותיהן בכסות "יפה" גם כאשר למעשה הן מקדמות את האינטרסים הצרים שלהן בלבד. מכל מקום נראה שמבחינת התפיסה הרפובליקנית של הדמוקרטיה, התפקדות אסטרטגית היא תופעה לא-רצויה אשר יש להגבילה.

מעניין יותר לבחון את התופעה ביחס לתפיסות פלורליסטיות של הדמוקרטיה, שכן על פניו ניתן לטעון שהיא תוצר ישיר של דמוקרטיה פלורליסטית. כאמור, התאוריה הפלורליסטית מניחה כי לאנשים בעלי אינטרס משותף יהיו תמריצים לתמוך בארגונים שיקדמו אותו, וכי פוליטיקה מורכבת מהמאבק שבין קבוצות האינטרס השונות, שבמסגרתו הן רשאיות לנסות להביא למימוש מרבי של האינטרסים שלהן. יש מי שטענו כי בהינתן תחרות שכזו, הקבוצות השונות צפויות לאזן זו את כוחה של זו. אולם מהתאוריה של אולסון, אשר הוצגה בפרק הראשון, עולה כי השוני שבין קבוצות קטנות לגדולות ובין קבוצות מאורגנות לקבוצות שאינן מאורגנות יביא לכך, שתוצאת המאבקים בין הקבוצות השונות תהיה במקרים רבים לא-פרופורציונלית למספר החברים שבכל קבוצה.

²⁹⁵ הכוונה היא לכך שהמרכיב הדומיננטי בהתפקדות שכזו הוא איזושהי תפיסת טוב כללית ורחבה יותר מהאינטרסים הספציפיים של חברי הקבוצה, גם אם תיתכן חפיפה מסוימת בין השניים.

בהקשר זה חשוב לזכור, שבתפיסות פלורליסטיות הדגש מושם לא רק על מספר האנשים שמבקשים לקדם אינטרס מסוים, אלא גם על עוצמת ההעדפה של אותו האינטרס. כך למשל, ייתכן שעוצמת ההעדפה של אזרח פלוני לרפורמה בתחבורה הציבורית תהיה נמוכה, ומנגד עוצמת ההתנגדות לרפורמה מצד עובד בחברת תחבורה שצפוי לאבד את מקום עבודתו כתוצאה ממנה תהיה גבוהה מאוד. לכן, כדי לבחון אם התוצאה של מאבקים שונים היא פרופורציונלית לא מספיק לבחון את מספר האנשים שצפויים להפסיד או להרוויח מהחלטה מסוימת, אלא יש לקחת בחשבון גם את עוצמת ההעדפות שלהם לגביה. ישנו קושי מעשי להעריך עוצמת העדפות, ולכן יש מי שהציעו לבחון את מידת הנכונות להשקיע משאבים פוליטיים עבור מטרה מסוימת כפרוקסי.²⁹⁶ בהתאם לטענה זו, חזקה על קבוצות שמשקיעות זמן, מאמץ וכסף כדי לקדם את מטרותיהן באמצעות התפקדות אסטרטגית, שעוצמת ההעדפות שלהן גדולה משל קבוצות אחרות שאינן עושות זאת, גם אם הן מורכבות ממספר גדול יותר של אזרחים. אולם התאוריה של אולסון מובילה למסקנה שלפחות בחלק מהמקרים, מספר האנשים שמעוניינים בהסדר מסוים וכן האינטנסיביות שבה הם מעוניינים בו אינם אלו שמכריעים את הכף, אלא מה שאכנה "ריכוז העדפות". לשם המחשת עקרון ריכוז ההעדפות אשתמש בדוגמה פשוטית. נניח שבועדה מוועדות בית הנבחרים מתקיים דיון בנוגע להטלת רגולציה על תעשייה מסוימת. לשם הפשטות אניח שני מצבים אפשריים: במצב א' תוטל רגולציה, ובמצב ב' לא. אניח גם שקבוצת האינטרס שמתנגדת לרגולציה היא קבוצה קטנה שמונה 10 אזרחים, ושקבוצת התומכים היא קבוצה גדולה ובלתי-מאורגנת המונה 10,000 אזרחים.²⁹⁷ עוד אניח שבעולם ללא רגולציה שכזו קבוצת האינטרס הקטנה תרוויח מיליון שקלים חדשים, וכל חבר בקבוצה ירוויח בממוצע 100,000 שקלים חדשים. לעומת זאת, התומכים בהטלת רגולציה ירוויחו מהטלת הרגולציה 10 מיליון שקלים חדשים, וכל חבר בקבוצה ירוויח 1,000 שקלים חדשים בממוצע.²⁹⁸

ניתן לראות שאף שסך ההעדפות של הקבוצה הגדולה גבוה פי 10 מזה של הקבוצה הקטנה, התמריץ הכלכלי של חבר הקבוצה הקטנה לפעול לטובת אי-הטלת רגולציה (אשר צפוי להרוויח 100,000 שקלים חדשים אם לא תוטל רגולציה), יהיה גבוה פי 100 מהתמריץ של פרט בקבוצה הגדולה לפעול לטובת הטלתה (אשר ירוויח רק 1,000 שקלים חדשים אם תוטל רגולציה). ריכוז העדפות, בצירוף שאר מאפייני הפעולה הקיבוצית שתוארו בפרק הראשון, עשוי להביא לפעולה מצד חברי הקבוצה הקטנה כדי למנוע הטלת רגולציה, ובכלל זה באמצעות התפקדות אסטרטגית. כתוצאה מכך עשוי להיווצר לנבחר הציבור תמריץ ניכר לרצות את הקבוצה הקטנה ולחתור לכך

Einer R. Elhauge, *Does Interest Group Theory Justify More Intrusive Judicial Review?*, 296 101 YALE L.J. 31, 64-65 (1991).

נניח גם ששאר הציבור אדיש לשאלה. המספרים בדוגמה נועדו להמחשת העיקרון בלבד. 297 כדי שהדוגמה תמחיש את העיקרון במדויק, אניח הנחה נוספת שאינה טריוויאלית, והיא שכמות הכסף שהפרטים צפויים להרוויח תיתרגם ליחידות העדפה ביחס של אחד לאחד, 298

כך שעוצמת ההעדפה של פרט שצפוי להרוויח 1,000 שקלים חדשים תהיה 1,000 יחידות העדפה, וכן הלאה.

שלא תוטל רגולציה, או לפחות שלא להתאמץ כדי שתוטל. הדבר עשוי להיות נכון הן ביחס לקבוצות קטנות, שלא פעם מחזיקות בהון רב, והן ביחס לקבוצות גדולות ומאורגנות שפועלות להשגת הטובין הקבוצתיים (במקרה הזה – היעדר רגולציה) כתוצר לוואי לפעילות אחרת שלהן.²⁹⁹ בשני המקרים נוצר לנבחרי הציבור תמריץ לקדם את העדפתן על פני האינטרסים של קבוצה גדולה ובלתי-מאורגנת, גם כאשר סך ההעדפות של הקבוצה הגדולה והבלתי-מאורגנת גדול יותר.

הדוגמה מתארת מצב שבו יש לחברי קבוצת האינטרס תמריץ להתארגן או לפעול באופן ספונטני כדי להשפיע על נבחרי הציבור. אולם כאשר קבוצת האינטרס כבר מאורגנת מכל סיבה שהיא, סביר להניח שיכולתה לתמרץ את חבריה תהיה גבוהה עוד יותר, שכן חלק משמעותי מעלויות ההתארגנות שלה כבר "שולמו" בעבר ולכן עלויות ניהול המאבק הספציפי קטנות בהרבה. לצורך המחשה, אניח שבקבוצה המאורגנת מראש יש 10 חברים, שעוצמת ההעדפות של כל אחד מהם בנוגע לסוגיית הרגולציה היא 90 שקלים חדשים ושסך כל ההעדפות הקבוצה הוא 900 שקלים חדשים. מנגד, אניח שבקבוצה הגדולה והבלתי-מאורגנת יש 10,000 חברים, שעוצמת ההעדפות של כל אחד מהם היא 100 שקלים חדשים ושסך כל ההעדפות הקבוצה הוא 1,000,000 שקלים חדשים. במצב שכזה, גם אם הקבוצה המאורגנת מראש אינה נהנית מריכוז העדפות (כלומר, מכך שסך ההעדפות הקבוצתיות שלה נמוך משל הקבוצה המתחרה, אך עוצמת ההעדפות האישיות של חבריה גבוהה יותר), היא עשויה להצליח לגייס את חבריה למאבק נוכח יתרונותיה הארגוניים, שעה שהקבוצה הגדולה והבלתי-מאורגנת לא תצליח בכך, אף שהן עוצמת ההעדפות והן סך ההעדפות של חבריה גדולים משל הקבוצה המאורגנת. הדבר נכון במיוחד במצב שבו הקבוצה המאורגנת כבר התפקדה אסטרטגית (להבדיל מהתארגנות סתם) באופן אפקטיבי, היות שבכך כבר "הושקעה" ההשקעה הראשונית הדרושה כדי לבסס את כוחה במפלגה וכעת "עלות" הניהול של מאבקים נוספים עשויה להיות מזערית.

מכל האמור עולה, כי יכולתה של קבוצה מאורגנת להביס קבוצה גדולה ובלתי-מאורגנת, שעוצמת ההעדפות של חבריה וסך ההעדפות המשותף שלה גדולים מאלה של הקבוצה המאורגנת, באמצעות שימוש בהתפקדות האסטרטגית, עלולה לפגוע בשוויון הפנימי, שהוא כאמור אחד ההיבטים החשובים בתפיסות פלורליסטיות של הדמוקרטיה ולפיו על נבחרי הציבור להתייחס באופן שווה לטובתו של כל אזרח ולאינטרסים שלו. הסיבה לכך היא שההתפקדות האסטרטגית עשויה להביא לרכישת השפעה על נבחרי הציבור, אשר תגרום לכך שהם ייחסו חשיבות יתרה לרווחת חברי הקבוצה המתפקדת בצורה זו, על פני רווחת חברי הקבוצות הבלתי-מאורגנות. על כן בהינתן שבהתאם לתאוריה הפלורליסטית של הדמוקרטיה השוויון הפנימי הוא ממרכיבי השוויון הפוליטי, בנסיבות מסוימות ההתפקדות האסטרטגית עשויה לפגוע בשוויון הפוליטי של אזרחי המדינה, ובכך לפגוע באיכותה של הדמוקרטיה ממש.

מעבר לכך, בהתחשב בכך שהתפקדות אסטרטגית כרוכה בהוצאת משאבים לא-מבוטלת הכרוכה בעלות ההתארגנות, בהשגת המידע והעברתו, בהשקעת זמן

²⁹⁹ ראו הסבר בפסקה שמסתיימת בה"ש 16 לעיל.

ובתשלום דמי החברות, אין להסיק אוטומטית שקבוצות שאינן משקיעות את משאביהן לצורך פעולה בסוגיות מסוימות מאופיינות בעוצמת העדפות נמוכה יותר. הטעם לכך הוא שישנן קבוצות שגם במנותק מקשיי ההתארגנות שלהן המשאבים העומדים לרשותן הם מראש קטנים מאוד, או שהן נטולות משאבים כלל. כך למשל, קבוצת האנשים החיים בעוני עשויה להעדיף מדיניות מסוימת בעוצמה גבוהה מאוד, אך תתקשה לבטא את העדפותיה נוכח המשאבים המועטים שעומדים לרשות חבריה.

ניתוח זה רלוונטי באופן חלקי גם לגבי ההתפקדות האסטרטגית האידאולוגית. כאמור, ההבחנה בין קבוצות כלכליות לקבוצות אידאולוגיות היא לא תמיד חדה וברורה. אך מעבר לעובדה שייכתנו מקרים גבוליים שבהם יהיה קשה לסווג את הקבוצה ככלכלית או כאידאולוגית, גם לקבוצות אידאולוגיות מובהקות יש לא פעם אינטרסים כלכליים שהן שואפות לקדם. נראה כי הניתוח הנורמטיבי שהוצג בנוגע לקבוצות האינטרס הכלכלי תקף גם בנוגע להיבטים הכלכליים של ההתפקדות האסטרטגית האידאולוגית.

לצד זאת, בכל הנוגע להיבטים האידיאולוגיים שבהתפקדות האסטרטגית, הדיון הוא סבוך ומורכב יותר, משום שכאמור הניתוח הנורמטיבי שהוצג לעיל התבסס על התפיסה הפלורליסטית של סכימת העדפות. בעוד שבנוגע לסוגיות כלכליות ניתן לנסות ולהעריך את סך ההעדפות שעומד על הפרק באמצעות שימוש בשווי כלכלי כפרוקסי לעוצמת העדפות, בנוגע לסוגיות אידאולוגיות כלל לא ברור שניתן לעשות זאת, ואם כן – כיצד. הסיבה לכך היא שעוצמת העדפות בסוגיות האידאולוגיות נגזרת מתפיסות רחבות וסובייקטיביות יותר, במובן זה שהן מושפעות במידה רבה מעולמו הפנימי של אדם, ממבנה אישיותו, מסל הערכים שלו ועוד. מכל מקום, אין במורכבות זו כדי לגרוע מהקשיים הנורמטיביים האחרים שמעלה ההתפקדות האסטרטגית האידאולוגית, שעליהם עמדתי עד כה.

קושי נוסף ומשמעותי ביותר נוגע לכך שתפיסות פלורליסטיות מניחות שעל נבחרי הציבור לייצג את האינטרסים של בוחריהם,³⁰⁰ וכאמור אחד מתפקידי המפלגות הוא קיבוץ וביטוי האינטרסים של בוחריהן. ההתפקדות האסטרטגית עשויה להוביל למצב שבו נבחרי הציבור והמפלגות לא ייצגו את ציבור המצביעים שלהם בבחירות הכלליות, מפני שחברי קבוצות המבצעות התפקדות אסטרטגית לא פעם מתפקדים למפלגה מבלי לתמוך בה באמת וללא כוונה להצביע לה בבחירות הארציות, אלא רק כדי להשפיע על נבחריה. משמעות הדבר היא, שנציגי המפלגות עשויים להיבחר בידי חברי מפלגה רבים שאינם תומכים במפלגה ולחוב להם את עצם מועמדותם. במצב כזה ישנו חשש שלפחות חלק מנבחרי הציבור של מפלגה שכזו ייצגו בסוגיות מסוימות את האינטרסים של בוחריהם בפריימריז, גם כשהם שונים מהאינטרסים של בוחריהם בבחירות הכלליות. קושי זה הוא משותף להתפקדות אסטרטגית מצד קבוצות כלכליות ואידאולוגיות כאחד.

³⁰⁰ ברק מדינה "משפט ציבורי" הגישה הכלכלית למשפט 565, 615 (אוריאל פרוקצ'יה עורך (2012).

אני מעריך כי אף שמדובר בקושי נורמטיבי מהותי וחשוב, ייתכן שהשלכותיו המעשיות הן בעלות עוצמה נמוכה יותר בנוגע לקבוצות אינטרס אידאולוגי שדוגלות בעמדות שנויות במחלוקת בסוגיות ליבה רגישות בציבוריות הישראלית. כאמור, דוגמה מובהקת לסוגיות שכאלו הן סוגיות מדיניות, אשר העמדות בעניינן מסמנות לא פעם את קו הגבול שבין המפלגות השונות המתחרות זו בזו, שעל בסיסו הבוחרים הפוטנציאליים מחליטים למי להצביע. אומנם היחס שבין עמדות ציבור המצביעים לעמדות המפלגות הוא מורכב, ויש בו מרכיב מסוים של היזון חוזר – מצביעים שמזדהים עם מפלגה מסוימת מושפעים מהעמדות הרווחות בה, אך גם משפיעים בתורם על עמדות אלו – אך כאשר מפלגה מסוימת "מושכת" בחדות ימינה או שמאלה בסוגיות ליבה, מעל מנהיגי המפלגה צפוי לרחף החשש שהדבר יפגע בה אלקטורלית בבחירות הכלליות ויגרום למצביעיה לבחור במפלגה אחרת.³⁰¹ לכן גובר הסיכוי שהעדפותיהם המשוערות של מצביעי המפלגה הפוטנציאליים יילקחו בחשבון באופן מוגבר.

קשה יותר להסתמך על כך שהתחרות הפוליטית שבין המפלגות תיצור עבור נבחר הציבור תמריצים לייצג את בוחריהם בבחירות הכלליות בנוגע לסוגיות בעלות אופי כלכלי קונקרטי. הסיבה לכך היא, שהסיכוי שחלק משמעותי מקהל המצביעים הפוטנציאלי של מפלגה "יעניש" אותה עקב התנהלותה בנוגע לסוגיות שכאלו באמצעות הסתת תמיכתו למפלגה מתחרה הוא נמוך בהרבה מהסיכוי שהדבר יקרה בנוגע לסוגיות האידאולוגיות הגדולות.³⁰² הדבר נובע מפערי המידע שעליהם עמדתו בפרק השני, ובכללם הקושי להבין סוגיות כלכליות מורכבות ואת ההחלטות שמתקבלות בעניינן. שאלת היכולת לערב את חברי הציבור הרחב בהחלטות שכאלה היא כמובנים רבים שאלה קריטית לעתידה של הדמוקרטיה. אך גם במנותק מכך, יש

³⁰¹ כך למשל, בבחירות לכנסת ה-17 ירד כוחה של "הליכוד" מ-38 מנדטים ל-12 בלבד. בבחירות לכנסת ה-19 ירד כוחה של "קדימה" מ-28 מנדטים ל-2 בלבד, ובבחירות לכנסת ה-20 היא כבר חדלה מלהתקיים. בבחירות לכנסת ה-21 ירד כוחה של מפלגת "העבודה" מ-18 ל-6 מנדטים בלבד. אינני טוען שזו הסיבה לירידת המנדטים האלה, אך הן ממחישות כי גם מפלגות גדולות אינן יכולות להרשות לעצמן שלא להיות ערניות בעניינים שכאלו. ראו "תוצאות הבחירות לכנסת השש-עשרה" **הכנסת לכנסת השבע-עשרה** <https://m.knesset.gov.il/mk/elections/pages/electionsresults16.aspx>; https://main.knesset.gov.il/mk/elections/Pages/Elections_Results17.aspx; <https://m.knesset.gov.il/mk/elections/pages/electionsresults18.aspx>; <https://m.knesset.gov.il/mk/elections/pages/electionsresults19.aspx>; <https://main.knesset.gov.il/mk/elections/pages/electionsresults20.aspx>; <https://main.knesset.gov.il/About/History/Pages/KnessetHistory.aspx?kns=21>

³⁰² ההערכה כי המפלגות ייטו להצר את צעדיהן של קבוצות אינטרס אידאולוגיות שחורגות מן הקו המפלגתי בסוגיות ליבה אידאולוגיות, אך ייטו לעשות זאת הרבה פחות בסוגיות כלכליות קונקרטיות, נתמכת בספרות שמתחת את ההשפעה שמקנה תרומה לנבחר הציבור ושתדלנות. ראו את האמור בה"ש 127 לעיל.

לשאוף לשחרר ככל הניתן את נבחרי הציבור מהצורך לרצות את קבוצות האינטרס הצרות במקרים שבהם האינטרסים הרלוונטיים שעומדים על הפרק אינם מצדיקים זאת. מסקנתי מכל האמור היא שתופעת ההתפקדות האסטרטגית מעוררת קשיים לא-מבוטלים גם ביחס לתפיסות פלורליסטיות של הדמוקרטיה, היות שהיא מאפשרת לקבוצות קטנות יחסית של אזרחים לרכוש השפעה על נבחרי הציבור וכתוצאה מכך גם על המפלגות עצמן, אשר עשויה לחרוג באופן לא-פרופורציונלי מסך ההעדפות שלהן. בעקבות זאת האינטרסים של אותן הקבוצות עשויים לזכות לעדיפות משמעותית על פני האינטרסים של ציבורים רחבים בהרבה, שסך ההעדפות שלהם בנוגע לסוגיות רלוונטיות עשוי להיות גבוה יותר.

הקשיים שעולים מההתפקדות האסטרטגית ביחס לתפיסות הפלורליסטיות, אף שעל פניו נראה היה שהיא ביטוי טבעי של אותן התפיסות בדיוק, מביאים לידי מסקנה שמדובר במעין "כשל שוק" של ייצוג הקיים במסגרת שיטת הפריימריז, הנובע מיתרונות ההתארגנות של קבוצות שמתפקדות אסטרטגית ומתאפשר הודות לאופן אסדרת הפריימריז בישראל. בהיקש משדה הפעולה הכלכלי, אני סבור שאם התפקדות אסטרטגית מהווה כשל שוק בפעולת הפרוצדורה הדמוקרטית, יש בכך כדי להצדיק הטלת רגולציה כדי להגביל את התופעה.³⁰³ יוער כי ישנם אף מי שטוענים כי תופעות הקשורות בקשר הדוק להתפקדות האסטרטגית מרתיעות מפלגות ובוחרים מקיום פריימריז ומהשתתפות בהם.³⁰⁴ אם יש ממש בטענות אלו, הרי הגבלת התופעה היא צעד חשוב בהצלת שיטת הפריימריז מעצמה. מכל מקום, גם אם יש להגביל את התופעה, ישנם שיקולי נגד שיש לקחת בחשבון, אשר ישפיעו על הצעדים שיינקטו להגבלתה. שיקולים אלו יידונו בפרק הבא לצד כמה הצעות להגבלת התופעה.

ז. הצעות להגבלת תופעת ההתפקדות האסטרטגית

חלקו הראשון של פרק זה יעסוק בשיקולים שיש לקחת בחשבון בטרם ייבחרו האמצעים להגבלת תופעת ההתפקדות האסטרטגית. בחלקו השני יוצגו כמה הצעות ראשוניות להגבלת התופעה.

³⁰³ ראו BALDWIN & CAVE, לעיל ה"ש 4, בעמ' 9. בקצרה, כשל שוק הוא מצב שבו ללא התערבות חיצונית השוק יניב תוצאות או התנהגויות שאינן עולות בקנה אחד עם האינטרס הציבורי.

³⁰⁴ אסף שפירא "שקיעת הפריימריז" המכון הישראלי לדמוקרטיה (23.12.2019) <https://www.idi.org.il/articles/29346>. אפשר למצוא חיזוק לטענה זו, לכל הפחות באשר לבחירתה המקורית של מפלגת "יש עתיד" שלא לערוך פריימריז, בדבריו של מייסד המפלגה, יאיר לפיד. בריאיון טלוויזיוני שקיים בשנת 2017 אמר לפיד, כי הפריימריז הם אירוע משחית נוכח כוחם המשמעותי של קבלני הקולות בתהליך. ראו ריאיון של עמית סגל בוועידת מקור ראשון עם ח"כ יאיר לפיד יוטיוב 0:25 (4.7.2017) <https://www.youtube.com/watch?v=Os7keSC8NsA>.

1. שיקולים מקדימים שיש לקחת בחשבון בטרם ייבחרו האמצעים להגבלת התופעה

התמונה שעולה ממאמר זה מעידה על כך, ששיטת הפריימריז כפי שהיא מוסדרת כיום מאפשרת לקבוצות אינטרס כלכלי, שחלקן היחסי באוכלוסייה הוא קטן, לרכוש השפעה לא-פרופורציונלית על נבחרי ציבור במפלגות מרכזיות. אולם יש להכיר בכך שזו אינה השיטה היחידה שמאפשרת זאת. למען האמת, שיטת הפריימריז נוסדה בארצות הברית בין היתר כתגובת נגד למה שכונה שם ה- "Political Machines", וכניסיון להילחם ב"בוסים" המפלגתיים ששלטו במינויי המפלגות באמצעות מערכת מושחתת ומסואבת.³⁰⁵ אף בנוגע לישראל ישנן אינדיקציות לכך, שגם בשיטות שקדמו לפריימריז³⁰⁶ נהנו קבוצות אינטרס צרות מהשפעה לא-מבוטלת.³⁰⁷

ייתכן שמשמעותה של הכשירות היתרה שיש לקבוצות אינטרס מסוימות להשיג את האינטרסים המשותפים לחבריהן היא, שאי-אפשר לתכנן מערכת שתהיה חסינה לגמרי מהשפעה לא-פרופורציונלית של קבוצות שכאלו. מעבר לכך, יש להכיר בכך שמתבע הדברים לקבוצות הללו יש אינטרסים לגיטימיים רבים שאין סיבה לנסות להגבילם מלכתחילה. יודגש, כי על אף הביקורת המושמעת במאמר זה על ההשפעה ששיטת הפריימריז מאפשרת לקבוצות אינטרס לרכוש באמצעות ההתפקדות האסטרטגית, אין בכך כדי לשלול את יתרונותיה של השיטה. אך בכל מקרה, גם אם אי-אפשר לתכנן שיטה מושלמת, אין להסיק מכך שיש לוותר על הניסיונות לשיפור השיטה הקיימת. לכן ההצעות להגבלת ההתפקדות האסטרטגית שיוצגו בפרק זה יתמקדו בעיקרן בשיפור של אופן עריכת הפריימריז ולא במודלים חלופיים לבחירת נציגי המפלגות, למעט חריג אחד שיוזכר בהמשך.

גם אם יש להגביל את התופעה, ישנם שלושה שיקולי נגד שיש לקחת בחשבון. *השיקול הראשון* הוא, שהגבלת התופעה צפויה לכלול התערבות מדינתית בענייני המפלגות הפנימיים. התערבות זו עשויה לפגוע בחופש ההתאגדות במסגרת מפלגות ובחירות היחסית להסדיר את ענייניהן הפנימיים שממנה נהנות מפלגות כיום.³⁰⁸ *השיקול השני* הוא, שהגבלת התופעה עשויה לכלול פגיעה בזכויות היסוד הבסיסיות של חברי הקבוצות שנוקטות התפקדות אסטרטגית הקשורות להשתתפות בפעילות

³⁰⁵ בר בחירות מקדימות ושיטות אחרות, לעיל ה"ש 59, בעמ' 76; בנבנשתי וגינורס-נוי, לעיל ה"ש 136, בעמ' 227.

³⁰⁶ מינוי בידי ועדה מסדרת ובחירה במרכז המפלגה. ראו את הפסקה שמשתיימת בה"ש 38 לעיל.

³⁰⁷ בריכטה, לעיל ה"ש 37, בעמ' 109-110, 126-127.

³⁰⁸ מרזל, לעיל ה"ש 216, בעמ' 152-160.

פוליטית, ובהן החופש לבחור ולהיבחר, ³⁰⁹ חופש ההתאגדות וחופש הביטוי.³¹⁰ השיקול השלישי הוא, שקיים קושי משמעותי להבחין בין מתפקדים במסגרת התפקדות אסטרטגית לבין מתפקדים "רגילים", ולכן סביר להניח שרוב ההגבלות שייקבעו כדי להגביל את התופעה יפגעו במידה מסוימת בכל האזרחים המבקשים להתפקד ולהצביע בפריימריז.

ניתן לטעון שיש להעדיף התמודדות עם השלכותיה השליליות של ההתפקדות האסטרטגית באמצעות אסדרה פנים-מפלגתית, שכן כך יימנע הצורך להתערב בענייניהן הפנימיים של המפלגות, על כל המשתמע מכך. אולם אני סבור כי אין מנוס מהתמודדות עם התופעה במסגרת אסדרה מדינתית, שכן אינדיקציות לקיומה של התופעה מלוות את הפריימריז בישראל מיום היוולדם, ובהתחשב בכך שקבוצות שונות מחזיקות מתפקדים רבים במפלגות גדולות, נראה שמערך התמריצים של מועמדי המפלגות הללו נוטה לטובת הימנעות מהגבלת התופעה. קשה גם לצפות ממפלגה מסוימת שתהיה חלוצה בתחום, שכן הדבר עשוי לדרוש ממנה לוותר על היתרונות שהיא מפיקה מהתופעה, ובהם דמי החברות השנתיים. כמו כן, פעולה חד-צדדית מצד מפלגה כלשהי עשויה לפגוע בתדמיתה בכך שייווצר הרושם שמדובר בתופעה ייחודית המאפיינת את אותה המפלגה בלבד.

הגבלה של התפקדות אסטרטגית עשויה גם לגרור פגיעה מסוימת בזכויות חוקתיות מהבסיסיות ביותר כגון הזכות לבחור ולהיבחר, חופש ההתאגדות וחופש הביטוי, בהינתן שאלו זכויות אשר נעשה בהן שימוש נרחב במסגרת פעילות פוליטית. אין להקל בכך ראש, אך נראה שהשלכות התופעה על הדמוקרטיה הישראלית מצדיקות התערבות מדינתית, כשם שסוגיית התרומה לנבחרי הציבור הצדיקה זאת בעבר והולידה חקיקה מפורטת ביותר, כפי שהוצג בפרק השלישי. הדמיון שבין הסוגיות טבוע בכך שבשני המקרים מדובר בקבוצות אזרחים קטנות יחסית, שעשויות להצליח לרכוש השפעה לא-פרופורציונלית על נבחרי הציבור. ההבדל המרכזי שבין התופעות הוא שכאשר מדובר בתרומות ההשפעה הלא-פרופורציונלית מושגת באמצעות כסף, בעוד שכאשר מדובר בהתפקדות אסטרטגית השפעה זו מושגת באמצעות התפקדות חברי הקבוצה ותוך שימוש במאפייני הפריימריז הייחודיים. הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח ההערכה, שבמובנים מסוימים השלכותיהן של בחירות פנים-מפלגתיות עשויות להתברר כלא פחות חשובות מהשלכותיהן של הבחירות הכלליות.³¹¹

³⁰⁹ יוער כי בהיעדר הוראה בחוק יסוד או בחוק רגיל באשר לדרך לבחירת מועמדי המפלגות השונות (ובכלל זה גם הוראה המחייבת לערוך פריימריז), אין במשפט הישראלי זכות כללית לבחור ולהיבחר לרשימת המפלגות לכנסת. לעניין זה, השור בג"ץ 7717/13 קוליאן נ' שר האוצר (נבו 2.10.2014). עם זאת בהינתן שמפלגות מסוימות בחרו לבחור את נציגיהן באמצעות שיטת הפריימריז, סביר להניח שכל הגבלה של האפשרות לבחור ולהיבחר במסגרת הפריימריז תיבחן בראי הזכות הכללית לבחור ולהיבחר, שהיא מזכויות האזרח הבסיסיות ביותר ומעוגנת בס' 5 ו-6 לחוק יסוד: הכנסת.

³¹⁰ ראו את ההתייחסות לוועדת נוציה בפסקה שמסתיימת בה"ש 221 לעיל.

³¹¹ חזן, לעיל ה"ש 219, בעמ' 13.

עם זאת יש לקחת בחשבון לא רק את הכשלים שהאסדרה נועדה לפתור, אלא גם כשלים שהיא עשויה לעורר. בהקשר זה חשוב לזכור שמפלגה איננה רק גוף בעל כוח, אלא גם גוף הכפוף לכוחה של המדינה ורשויותיה.³¹² נוכח חשש זה ונוכח החשש לפגיעה בזכויות הפרט החוקתיות של חברי הקבוצות שנוקטות התפקדות אסטרטגית, יש לשאוף שאסדרה אשר תיועד לצמצום תופעת ההתפקדות האסטרטגית תיעשה באופן מידתי, מבלי לפגוע יתר על הנדרש בפעילות המפלגות, בעצמאות התנהלותן ובזכויות הפרט.

שיקול נוסף שיש לקחת בחשבון הוא שיקול מעשי. נוכח הקושי להבחין בזמן אמת בין התפקדות אסטרטגית להתפקדות רגילה, ישנו חשש שהגבלה של התפקדות אסטרטגית תגביל כל התפקדות, ובכך תקשה על השתתפות אקטיבית במערכת הפוליטית. התפקדות כדרך להשפיע על המערכת הפוליטית היא כלי חשוב מעין כמוהו: היות שעלותה הכלכלית של ההתפקדות אינה גבוהה יחסית, היא מאפשרת לפרטים שמעוניינים בכך להגביר את מעורבותם הפוליטית ולהשתלב במנגנוני המפלגה השונים. ייתכן שאין דרך להגביל את תופעת ההתפקדות האסטרטגית מבלי לפגוע במידה מסוימת בהתפקדות בכלל. על כן, בנוגע לכל צעד אסדרתי שעומד על הפרק יש לערוך חישוב עלות-תועלת, ולבחון אם הנזק שהוא עלול לגרום גדול מהכביעה שהוא נועד לפתור. אם התשובה תתברר כחיובית, אין טעם לנקוט צעד שכזה. קו מנחה חשוב למניעת פגיעה חמורה מדי בזכויות הפרט וביכולתם של שאר האזרחים להשתתף בפעילות פוליטית במסגרת חברות במפלגות הוא, שיש לשאוף להתאים את האסדרה לדפוסי פעולה קונקרטיים שזוהו ככאלו המאפיינים את ההתפקדות האסטרטגית, אשר אינם בהכרח מאפיינים התפקדות "רגילה". בהקשר זה הדרך הזהירה ביותר לטפל בתופעה היא להתמקד בדפוסים הקשורים לתופעה שאינם רצויים כשלעצמם, ובכלל זה לאכוף אכיפה קפדנית יותר את דפוסי ההתנהגות שאסורים בחוק כבר היום, כפי שיפורט מיד.

חשש נוסף שעליו יש לתת את הדעת הוא החשש כי צעדים שיינקטו על מנת להגביל את ההתפקדות האסטרטגית יכבידו על המפלגות במידה כזו שתגרום להן לוותר על הפריימריז כליל. החשש מרגולציה יתר צריך להישקל כאשר מחליטים אם להטיל עוד רגולציה. ניתן לטעון שהדברים מובהקים אף יותר בכל הנוגע לפריימריז, מכיוון שכבר כיום מפלגות שעורכות פריימריז נושאות בנטל רגולטורי וכלכלי שנחסך ממפלגות שאינן עורכות אותם.

עם זאת יש לזכור שעל אף התועלות הנורמטיביות השונות שנלוות לפריימריז, המעבר לשיטת הפריימריז נבע במידה רבה משיקולים תועלתניים ואלקטורליים, וכך גם ההחלטה לשמר אותם. ראשית, על אף הביקורת שנמתחת על השיטה, היא זוכה להעדרה מסוימת בקרב חלק מציבור הבוחרים שמעריך את הדמוקרטיה הפנים-מפלגתית. שנית, לצד תשומת הלב השלילית שהיא מושכת מדי פעם, היא גם נתפסת כשיטה שמושכת תשומת לב תקשורתית חיובית יקרה מפז ואף כשיטה שמעירה את

³¹² מרזל, לעיל ה"ש 216, בעמ' 184.

השטח המפלגתי לקראת הבחירות.³¹³ *שלישית*, השיטה מתגמלת מועמדים בעלי כישורים תקשורתיים בולטים, ולכן מגדילה את הסיכוי כי מועמדים שהצליחו בפריימריז יועילו לתעמולת המפלגה במהלך מערכת הבחירות הארצית. *דביעית*, המפלגות הגדולות אינן מתחרות רק אחת בשנייה, אלא גם במפלגות הלוויין הקטנות הממוקדות בציבור בוחרים קטן יותר. פריימריז מזמינים אנשים שעד כה היו חיצוניים למפלגה להיכנס לשורותיה במקום להצטרף למפלגות קטנות יותר.³¹⁴ *חמישית*, אחד ההסברים המרכזיים למעבר לדמוקרטיה פנים-מפלגתית היה הרצון של המפלגות להיאבק בירידה במספר החברים ולמשוך חברים חדשים.³¹⁵ עם התועלות השונות שמפלגות מפיקות ממספר גבוה של חברי מפלגה נמנית גם תועלת כלכלית, שכן דמי חברות הם מקור הכנסה חשוב עבורן.³¹⁶ מעבר לכל האמור, הטמעה מוצלחת של הכללים המתאימים עשויה לשפר את תדמיתה של שיטת הפריימריז, להגביר את האטרקטיביות האלקטורלית של מפלגות שבהן היא נהוגה, ואף לעודד מפלגות נוספות לאמץ אותה.

תופעת ההתפקדות האסטרטגית קשורה קשר הדוק לתופעות אחרות שמאפשרות לקבוצות אינטרס כלכלי לרכוש השפעה לא-פרופורציונלית על נבחרי הציבור. הסוגיות הבולטות ביותר הן התרומה לנבחרי הציבור והשימוש בשתדלנות, שהוזכרו בפרק הראשון. כאמור, במקרים מסוימים שבהם קיימת זהות אינטרסים בין קבוצה בעלת הון לקבוצה בעלת כוח אדם, התפקדות אסטרטגית עשויה לשרת גם את קבוצת האינטרס הכלכלי בעלת ההון. עם זאת נראה, שבחלק לא-מבוטל מהמקרים קבוצות שמשתמשות בהתפקדות אסטרטגית הן דווקא קבוצות שאינן נהנות ממשאבים כלכליים רבים ושהיסטורית מוצאות את עצמן לא פעם במאבקים קשים אל מול קבוצות אינטרס קטנות ועתירות ממון. לכן רצוי שכל טיפול בתופעת ההתפקדות האסטרטגית ילווה בבחינת ובטיוב האסדרה של אפיקי ההשפעה של בעלי ההון על נבחרי הציבור, ובהם של תחום התרומות למועמדים ולמפלגות. חשוב לציין בהקשר זה, שלקבוצות שנוקטות התפקדות אסטרטגית יש אינטרסים לגיטימיים רבים אשר לא רק שמותר, אלא חשוב שיבואו לידי ביטוי במסגרת המערכת הפוליטית. במובן זה אין במאמר כדי להביע ביקורת על המטרות שהקבוצות השונות מבקשות לקדם, אלא על ההשפעות

³¹³ כך למשל, לאחר הפריימריז שנערכו לראשות מפלגת "העבודה" בשנת 2017 הכפילה "העבודה" את כוחה בסקרים מכ- 10 מנדטים ל- 20 מנדטים לפחות. ראו ישי כהן "אחרי הפריימריז: אבי גבאי מזניק את העבודה" *כיכר השבת* (11.7.2017) <https://www.kikar.co.il/238670.html>. כן ראו עופר קניג ואסף שפירא "דמוקרטיזציה ביש עתיד?" *המכון הישראלי לדמוקרטיה* (3.9.2020) <https://www.idi.org.il/articles/32401>.

³¹⁴ בנכשתי וגינוסר-נוי, לעיל ה"ש 136, בעמ' 215.

³¹⁵ קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 45.

³¹⁶ בכנסת ה- 19 הניבו דמי החברות כ- 22% מהכנסות "הליכוד" וכ- 14% מהכנסות "העבודה", בעוד שבמפלגות שאינן עורכות פריימריז היה שיעורם של דמי החברות פחות מאחוז מכלל הכנסותיהן. ראו קניג פריימריז פתוחים בישראל, לעיל ה"ש 39, בעמ' 46.

השליליות האפשריות של ההתפקדות האסטרטגית – כפי שהיא באה לידי ביטוי כיום – על איכות הדמוקרטיה הישראלית ועל היכולת של נבחרי הציבור לייצג את קהל בוחריהם בכללותו.

2. כמה הצעות ראשוניות להגבלת התופעה

ברור שאין פתרונות קסם במוכן זה שכל מערכת משקפת שקלול תמורות (tradeoff) מסוים, ומבחינה זו היכולת לערוך במסגרת מאמר זה דיון מקיף בהצעות לפתרון הבעיה היא מוגבלת. על כן יש לראות בהצעות שיוצגו כעת, שחלקן הועלו בספרות כדרך להתמודדות עם מגוון חסרונות של הפריימריז, דיון ראשוני בלבד. כפי שיובהר מיד, הצעות ראשוניות אלו יתמקדו בהגברת האכיפה של התנהגויות המאפיינות את ההתפקדות האסטרטגית והאסורות בחוק כבר היום, בחידוד חלק מהאיסורים הקבועים בחוק, בהגברת הפיקוח המדינתי על אופן עריכת הפריימריז, באכיפת האיסור על התפקדות כפולה, בשינוי תקופת החברות הנדרשת לצורך קבלת זכות הצבעה לפריימריז ("תקופת האכשרה") כך שתקשה על התפקדות אסטרטגית, בחלוקת תהליך בחירת המועמדים לכמה שלבים ולכמה גופים שונים ובעריכת "פריימריז ביום הבחירות".

ראשית, ישנה הצדקה מלאה – ומהתיאור שהוצג בפרק השני עולה כי בהחלט ייתכן שישנו גם צורך מעשי – להגביר את אכיפתם של האיסורים, הקיימים בחוק בנוסחו כיום, על השפעה על עצם ההצבעה ועל אופן ההצבעה של אדם באמצעות איומים או מתן טובות הנאה.³¹⁷ כך גם לגבי האיסור על תשלום דמי ההתפקדות עבור אדם אחר³¹⁸ ולגבי האיסור על שימוש במשאביהן של חברות ממשלתיות לצורך תעמולה לבחירות המקדימות.³¹⁹

שנית, כאמור בפרק החמישי, בחוק בנוסחו כיום אין איסורים מפורשים על השפעה על אדם להתפקד באמצעות איומים או מתן טובות הנאה.³²⁰ אומנם סביר שאפשר לראות במעשים אלה אסורים מכוח סעיפי חוק קיימים, אך חשוב לחוקק איסורים מפורשים על מעשים שכאלו בסעיפי חוק ייעודיים. חיקוק של איסורים שכאלו לא יפגע בזכותו של איש, שכן בדומה להצבעה בבחירות התפקדות למפלגה היא צעד שיש לעשותו מתוך חופש בחירה מוחלט. על כן יש לחיקוק שכזה חשיבות הצהרתית, ואף ייתכן שסעיף ייעודי ומפורש יקל על אכיפת האיסורים. כמו כן, על אף קיומו של איסור על התפקדות כפולה בחוק, לא נקבעה לצד האיסור כל סנקציה בגין הפרתו. מצב זה עומד בניגוד לסעיפי החוק האוסרים על מצביעים להצביע יותר מפעם אחת במסגרת בחירות פנימיות ובמסגרת הבחירות הכלליות לכנסת, אשר לצידם נקבעה סנקציה בגין

³¹⁷ ראו את האמור בפסקה שמסתיימת בה"ש 83 לעיל בנוגע לתע"א.

³¹⁸ ראו את האמור בטקסט שמוך לה"ש 93 לעיל בנוגע לאיגוד נהגי המוניות, ובה"ש 102 בנוגע ללשכת עורכי הדין.

³¹⁹ ראו את האמור בטקסט שמוך לה"ש 77 לעיל בנוגע לתע"א.

³²⁰ ראו את הפסקה שמסתיימת בה"ש 245 לעיל.

הפרתם. איסורים אלו דומים במהותם לאיסור על התפקדות כפולה, בכך שהם נועדו למנוע מאותו אדם להביע את העדפותיו יותר מפעם אחת במסגרת הליך בחירות פורמלי.³²¹ על כן יש לקבוע בחוק סנקציה על הפרת האיסור על התפקדות כפולה.

שלישית, מעבר לשאלת הסנקציה, יש לאכוף את האיסור על התפקדות כפולה באמצעות הסמכת רשם המפלגות להצליב את הנתונים המצויים בידו טרם תחילתו של סבב פריימריז בקרב המפלגות. כבר כיום החוק מורה למפלגות להעביר לרשם המפלגות ולמבקר המדינה את מספר בעלי זכות הבחירה בהן, אך לא את זהותם של חברי המפלגה, והוא גם אינו מסמיך את רשם המפלגות לבדוק מיוזמתו אם ישנן התפקדויות כפולות.³²²

שלוש ההצעות הראשונות הללו עשויות לכאורה להיראות טריוויאליות מבחינה עיונית, אך הן בעלות חשיבות רבה ביותר מבחינה מעשית. חוזקן וחשיבותן הם בפשטותן ובעובדה שהן כמעט שאינן מערבות שיקולים סותרים, במובן זה שהן נועדו למנוע התנהגות שהיא פסולה כשלעצמה, גם בלי קשר לתופעת ההתפקדות האסטרטגית. כמו כן, תיאור הדוגמאות שבפרק השני למאמר מלמד שכמה מהקבוצות הבולטות שנוקטות התפקדות אסטרטגית משתמשות בפרקטיקות שהצעות אלו נועדו לצמצם. על כן הן עשויות להתגלות כהצעות "המשתלמות" ביותר, בהינתן שהן קלות יחסית ליישום ושהתמורה שהן יניבו צפויה להיות גדולה. חסרונן המשמעותי הוא בכך שהן התנהגותיות באופיין ולא מבניות, כך שבהיעדר אכיפה משמעותית הן לא צפויות לשנות את מערך התמריצים הבסיסי של השחקנים השונים. למרות זאת, המעשים שההצעות הללו נועדו למנוע הם חמורים בהשפעתם על פועלה של הדמוקרטיה הישראלית, ועל כן כדאי וראוי להשקיע את המשאבים הדרושים כדי ליצור הרתעה אפקטיבית עד שיימצאו ויישמו השינויים המבניים המתאימים.

לביעית, הצעה מרכזית ודרמטית, שקצרה היריעה מלדון בה באופן מקיף במסגרת מאמר זה, היא הגברת הפיקוח המדינתי על אופן עריכת הפריימריז, בדומה לנעשה בארצות הברית,³²³ ובדומה לבחירות הכלליות שבישראל. כך למשל, אפשר לקבוע בחוק שהפריימריז בכל המפלגות העורכות פריימריז ייערכו באותו המועד, באותן הקלפיות ובפיקוחה של ועדת הבחירות של הכנסת. כך יובטח בקלות יחסית שאדם יוכל להצביע רק למועמדיה של מפלגה אחת. עוד יהיה אפשר לקבוע, שהמדינה תנפיק את פתקי ההצבעה ושהם יחולקו רק בתוך הקלפי (כפי שנעשה בבחירות הכלליות לכנסת), כדי להקטין את יכולת ההשפעה על המתפקדים, בכך שהם יצטרכו לסמן בעצמם מאחורי הפרגוד למי ברצונם להצביע. אומנם שיטת הבחירות והממשל האמריקנית היא שונה משלנו במובנים רבים, ומטבע הדברים המוטיבציות והרציונלים

³²¹ ס' 28(א)(9) לחוק המפלגות; ס' 124(א)(2) לחוק הבחירות לכנסת.

³²² קניג, איצקוביץ-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' 229-230. בשנת 1996 נקבעה הוראת שעה שהסמיכה את רשם המפלגות לקבל את רשימות החברים מהמפלגות ולבדוק אם יש מתפקדים כפולים, אך היא לא עוגנה בתיקון חוק קבוע. כיום בדיקות שכאלו נעשות רק עקב פנייה וולונטרית של המפלגות.

³²³ ראו את האמור בפסקה שמסתיימת בה"ש 219 לעיל.

להתערבות המדינה שם אינם זהים למקרה הישראלי, אולם אין בכך כדי למנוע מאיתנו ללמוד מן ההסדרים שמושמים בארצות הברית ומן הניסיון האמריקני, ולהעתיק את החלקים שעשויים לשפר את השיטה הנהוגה בארץ.

חמישית, קבוצות שמבקשות ליצור בסיס כוח משמעותי במפלגה צריכות שביום פקודה – כלומר ביום הבחירות המקדימות – תהיה לחברים רבים מקרבן זכות הצבעה. תנאי "תקופת האכשרה" קובע פרק זמן שצריך לחלוף בטרם חבר מפלגה יוכל להשתתף בפריימריי. בהיעדר תנאי זה, או כאשר התקופה שקבועה היא קצרה מדי, עולה חשש שיהיה אפשר לקנות את השלטון בכסף ובכוח אדם באמצעות פקידה המונית ומאורגנת ערב הבחירות המקדימות.³²⁴ לכן תקופת אכשרה היא הכרחית כדי לנסות להבטיח זיקה כלשהי בין המצביעים בפריימריז לבין המפלגה. היא תואמת את ההיגיון שלפיו ככל שעל המתפקד להשקיע משאבים רבים יותר ברכישת זכותו להצביע, התמריץ שלו להשתתף בפריימריז פוחת, ועולה הסבירות שהמתפקדים אשר יבחרו להישאר יהיו אלה שרוצים להשפיע על המפלגה מתוך הזדהות עימה ועם אופייה. כיום תקופת האכשרה נקבעת בידי המפלגות עצמן, אשר לעיתים בוחרות לקצר אותה בהתאם לנסיבות.³²⁵

מבלי להיכנס למספר החודשים הרצוי, עולה השאלה אם יש להותיר קביעה זו לשיקול דעתן של המפלגות, או שיש להסדיר תקופת אכשרה מינימלית בחוק שעליה המפלגות יוכלו להוסיף אך לא להפחית ממנה. קביעה שכזו בחוק מעלה קשיים לא-מבוטלים, שכן יש בה פגיעה משמעותית ביכולת המפלגה לבצע התאמות לשינויי נסיבות לא-צפויים כגון הקדמת בחירות. כמו כן, פקידת חברים חדשים היא חשובה למפלגות מסיבות נוספות ובהן גיוס כספים, הגדלת מאגר הפעילים ויצירת מעורבות של קהלים חדשים במפלגה.³²⁶ לצד זאת נראה, שלקביעת תקופת אכשרה משמעותית יכולה להיות חשיבות רבה בהגבלת היקף ההתפקדות האסטרטגית. כאשר תקופת האכשרה היא קצרה, קבוצה שמבקשת לאפשר לחבריה להצביע בפריימריז נדרשת להשקיע אחת לכמה שנים (בהתאם לתחזיתה בנוגע למועד קיום הבחירות) השקעה חד-פעמית לתשלום דמי החברות השנתיים (בין אם מדובר בעלות המצרפית או במימון מרוכז של דמי החברות בניגוד לחוק). לעומת זאת, קביעת תקופת אכשרה ארוכה צפויה להכפיל או לשלש את העלויות "השוטפות" של ההתפקדות האסטרטגית, נוכח הצורך לתחזק חברות במפלגה מצד חברים רבים במשך כמה שנים, בהתחשב באי-הוודאות באשר למועד קיומן של הבחירות הכלליות. הדבר יקטין את התמריץ לבצע התפקדות אסטרטגית, או לפחות יקשה על שימור בסיסי הכוח הקיימים במפלגה.

³²⁴ כפי שעולה מן התיאור שהובא לעיל בפרק ד.2. למאמר באשר למצב בקנדה, שם תקופת האכשרה שקבעו המפלגות היא קצרה ביותר ואורכת ימים ספורים בלבד.

³²⁵ קניג, איצקוביץ'-מלכה ושפירא "דמוקרטיה פנים-מפלגתית", לעיל ה"ש 36, בעמ' 231; קניג ואח' פחות תמורת יותר, לעיל ה"ש 35, בעמ' 124. תקופת האכשרה הקבועה בחוקת "הליכוד" נכון למועד כתיבת המאמר היא 16 חודשים. באוסטרליה למשל, המפלגות הקשיחו את תקופת האכשרה וקבעו שהיא תעמוד על 24 חודשים. Cross & Gauja, לעיל ה"ש 238, בעמ' 620.

³²⁶ Cross et al., לעיל ה"ש 236, בעמ' 117-119.

ואולם יש לכך גם חסרונות לא-מבוטלים, שכן העלאת העלות האפקטיבית להצבעה בפריימריז עשויה להרתיע דווקא מתפקדים אותנטיים שאינם מצפים להרוויח מבחינה חומרית מחברותם במפלגה, ולהקשות על מעורבותם של מי שהפרוטה אינה מצויה בכיסם. יש לקחת זאת בחשבון.

שישית, בספרות הועלתה הטענה כי נוכח הקושי שבתלות בלעדית או משמעותית בכל גורם אחד, מוטב לבנות מערכת שמבזרת את העוצמה לכמה גופים, ביזור אשר יסייע ליצור איוונים ובלמים בין גורמי הכוח השונים. בריטניה היא דוגמה למדינה שבה נפוצה מערכת מסוג זה. במערכת כזו מי שמבקש להתמודד על נציגות המפלגה לפרלמנט צריך תחילה לקבל את אישורם של גופים מפלגתיים, ולאחר מכן הוא ייכנס לרשימת מועמדים קצרה. מועמדים אלה יהיו זכאים להתמודד בפריימריז שבהם זכאים להצביע כל חברי המפלגה.³²⁷ כחלופה נוספת הוצע לעבור לשיטה תלת-שלבית לבחירת מועמדים. בשיטה זו ייערך למועמדים סינון ראשוני בידי ועדה שתורכב מבכירים לשעבר במפלגה, לאחר מכן יידרשו אישור ותיקון לרשימה בידי מוסד מפלגתי נבחר דוגמת מרכז המפלגה, ולבסוף הבחירה הסופית תיעשה בידי חברי המפלגה.³²⁸

הצעה זו נועדה להתמודד עם כשלים מגוונים יותר מאלה שיוצרת ההתפקדות האסטרטגית. אך האטרקטיביות שלה בהקשר זה היא בכך שיתכן שיש בשינויים המוצעים כדי להרחיב את מעגל השיקולים שעל מועמד לרשימת המפלגה לכנסת לשקול, ובכך לדלל את משקלן של קבוצות האינטרס שמתפקדות אסטרטגית. מהלך שכזה צפוי בין היתר להקשות על יצירת "דילים" ישירים של תן וקח בין המועמדים לבין הקבוצות השונות. עם זאת יש לקחת בחשבון, שנוכח בעיית פערי המידע ישנו חשש שהפיכת הליכי הבחירה הפנימית למורכבים יותר דווקא תצמצם את כוחן של קבוצות האינטרס השונות (ובכללן קבוצות שהמשאב המרכזי שעומד לרשותן הוא ההון שלהן) בכך שיהיה להן קל יותר להסוות את הקשרים שבינן לבין המועמדים השונים, באופן שיקשה מאוד לערוך דיונים מהסוג שנעשה במאמר זה.

שביעית, אפשרות נוספת ודרמטית יחסית, שגם בה כרוכה מעורבות המדינה, חורגת מההצעות שהועלו עד כה בכך שהיא מציעה שיטות שונות לגמרי לבחירת המועמדים במסגרת מה שנקרא "פתק פתוח" או "פתק פתוח למחצה". העיקרון העומד בבסיס השיטות הללו הוא של מעין "פריימריז ביום הבחירות", המאחדים את הליכי בחירת נציגי המפלגות ואת הליך הבחירה לכנסת.³²⁹ בשיטות הללו שמות מועמדיה

327 אסף שפירא "לחשוב מחוץ לארגז" תלם <https://telem.berl.org.il/413/>

328 שם; קניג ושפירא "עונת הפריימריז", לעיל ה"ש 42.

329 לשיטות אלו יש כמה וריאציות בעלות הבדלים רבים. להרחבה, ראו למשל, ניר אטמור *שיטות לבחירת בתי נבחרים דמוקרטיים* 34-38 (2010); חן פרידברג, ניר אטמור ואנה קנפלמן "שיטות בחירות רשימתיות סגורה, פתוחה למחצה ופתוחה" *תיקון שיטת הממשל בישראל*, לעיל ה"ש 36, 46.

של כל מפלגה מופיעים על פתקי ההצבעה שלה בבחירות הכלליות, וכל מי שמצביע למפלגה רשאי לסמן את שמות המועמדים שבהם הוא בוחר.³³⁰ בשיטות "פתוחות למחצה" המפלגה בוחרת רשימת מועמדים, ובוחריה בבחירות הכלליות בוחרים אם לאשר את רשימת המפלגה או להצביע גם למועמדים השונים. בתום ההצבעה נספרים הן הקולות שניתנו למפלגות והן הקולות שקיבלו המועמדים השונים בכל מפלגה. מספר הקולות שקיבלו המועמדים השונים עשוי להשפיע על מיקומם ברשימה, כתלות במפתחות שנקבעו לכך. עם המדינות שמיישמות את השיטות הללו נמנות אוסטרליה, דנמרק, הולנד, שוודיה, בלגיה, נורבגיה ועוד.³³¹ בשיטות "פתוחות" אין דירוג מפלגתי מוקדם, והבוחרים בבחירות הכלליות מחויבים לבטא את העדפתם בנוגע למועמד אחד לפחות מהמועמדים המופיעים בפתק ההצבעה. לאחר שנקבע מספר המנדטים שבו זכתה המפלגה, נקבע אישם לפי תוצאות ההצבעה האישית. עם המדינות שמיישמות את השיטות הללו נמנות אסטוניה, צ'ילה, פולין ופינלנד.³³²

לשיטות בחירה אלו יש יתרונות וחסרונות רבים. אזכיר את אלו שרלוונטיים לענייננו. היתרון הפוטנציאלי המשמעותי ביותר של השיטות הללו הוא שהן עשויות לדלל את השפעתן של קבוצות האינטרס שמשמשות בהתפקדות אסטרטגית, ובכך למנוע מהן לצבור כוח לא-פרופורציונלי ולהגביר את הייצוגיות של המפלגות ושל נבחרי הציבור ביחס לבוחריהם בפועל. אחד החסרונות שיוחסו לשיטות ה"פתוחות למחצה" הוא, שהניסיון מלמד שהבוחרים מאמצים בדרך כלל את הרשימה בכללותה או בוחרים במועמדים אשר מוקמו בצמרת הרשימה. משמעות הדבר היא שלעיצוב הרשימה, הנעשה בפורומים מפלגתיים מצומצמים יותר (בין אם בפריימריז ובין אם בשיטות אחרות), נותרת חשיבות מכרעת.³³³ לסיום אזכיר כי ההצעות שהובאו כאן הן כאמור הצעות ראשוניות בלבד. בטרם ישונו כללי אסדרת הפריימריז בישראל תידרש שקילה מעמיקה שלהן ושל הצעות אחרות, מבחינה מעשית ועקרונית כאחד.

סיכום

במאמר זה הוצגה ונבחנה תופעת ההתפקדות האסטרטגית. מבחינת התופעה לעומק עולה תמונה מטרידה, ולפיה האופן שבו מוסדרים הפריימריז כיום מאפשר לקבוצות מאורגנות וקטנות יחסית מבחינה מספרית לרכוש השפעה פוליטית לא-פרופורציונלית לחלקן היחסי באוכלוסייה. מתעורר החשש כי יש בכך כדי לעוות את מערך התמריצים של נבחרי הציבור, כך שהאינטרסים של אותן קבוצות יזכו לעדיפות

³³⁰ עופר קניג "שיטת הפריימריז בישראל: מאזן ביניים" המכון הישראלי לדמוקרטיה 31.12.2014) <https://www.idi.org.il/articles/3093>. יצוין שהשיטה לא חלה באשר לבחירת מנהיגי המפלגה.

³³¹ פרידברג, אטמור וקנפלמן, לעיל ה"ש 329, בעמ' 49-55.

³³² שם, בעמ' 56-57.

³³³ שם, בעמ' 50-54.

על פני האינטרסים של ציבורים גדולים ובלתי-מאורגנים, מבלי שיישקלו השיקולים הענייניים העומדים על הפרק ומבלי שיילקחו בחשבון כראוי ההעדפות של כלל האזרחים, ובכללם חברי הציבורים הגדולים והבלתי-מאורגנים. בהתאם, יש בתופעה זו כדי לפגוע ביכולתם של המפלגות ושל נבחרי הציבור לייצג כראוי את ההעדפות של בוחריהם מקרב הציבור הרחב, וכפועל יוצא יש בה כדי לפגוע ביכולתה של המערכת הפוליטית לייצג את ההעדפות הציבור ב ישראל.

התופעה מעלה קשיים חוקיים לא-מבוטלים. מאפייניה הבסיסיים עומדים בסתירה לעקרונות היסוד של התפיסה הרפובליקנית של הדמוקרטיה, ועל אף מראית העין הראשונית היא מעוררת קשיים משמעותיים גם בנוגע לעקרונות היסוד של התפיסה הפלורליסטית של הדמוקרטיה. התאוריה של אולסון מסבירה מדוע היעדר התארגנות נגד מצד קבוצות גדולות ובלתי-מאורגנות לא בהכרח מעידה על אדישות או על עוצמת העדפות נמוכה בנוגע לסוגיות שלשמן מתפקדות קבוצות אינטרס כלכלי. הקשיים שהתופעה מעוררת באשר לתאוריה הפלורליסטית של הדמוקרטיה מביאים לידי מסקנה, שהתופעה בהיקפה הנוכחי מהווה מעין "כשל שוק" של ייצוג בשיטת הפריימריז כפי שהיא מוסדרת כיום.

על מנת לתת מענה להשלכותיה השליליות של התופעה דרושים שינויי חקיקה וחשיבה מחדש על האופן שבו מוסדרות כיום חלק מהסוגיות המאפשרות את קיומה של התופעה בממדיה הנוכחיים, כפי שנעשה בעבר בכל הנוגע לסוגיית מימון הבחירות והמפלגות. בעת בחינת שינוי האסדרה הקיימת יש לתת את הדעת על החששות הרציניים מפני התערבות יתר בנעשה במפלגות ומפני פגיעה מיותרת בזכויות היסוד המעורבות בתהליך הפוליטי. אולם נראה שלכל הפחות ניתן להתמקד במניעת תופעות לא-רצויות כשלעצמן, באופן שיבטיח פגיעה מינימלית ומידתית בעצמאות המפלגות ובזכויות האדם הרלוונטיות להשתתפות במשחק הפוליטי.

הדיון שנערך במאמר זה בהתפקדות האסטרטגית הוא ראשוני במובן זה שהוצגו בו מקרים בולטים ונערכה בחינה נורמטיבית ותאורטית ראשונית של המאפיינים המרכזיים שעלו מהם. דרוש מחקר נוסף במגוון דיסציפלינות אקדמיות, אשר ירחיב את המיפוי של היקפי התופעה, יעמיק חקר בנוגע למאפייניה וינתח את השלכותיה הכלכליות על הציבור בישראל. מכל מקום, מהמידע שהוצג במאמר זה עולה חשש שבכוחה של התופעה להביא לשיבוש משמעותי בפעולת הדמוקרטיה הייצוגית כפי שאנו רגילים להבינה. התופעה עשויה להביא לעיוות תפקודן של המפלגות כחוליה המקשרת בין האינטרסים של האזרחים לבין רשויות השלטון וייצוגם במוסדות הנבחרים. בכך יש בכוחה לדרדר באופן משמעותי את איכותה של הדמוקרטיה הישראלית.