

## עמוס פרלמוטר : הערות לויכוח על שיטת הבחירות

הוויכוח סביב ההצעות לשינויה של שיטת הבחירות עדיין לא פסק, אך דומה שבתוך כך גם מתעבה ערפלה המבוכה האופף אותן. על אף שפע המאמרים והפירסור מים, עדיין אין האזרח הבוחר יכול לעמוד על טיבה של שיטת הבחירות ה"עדיפה" שמציעים לפניו תובעי הרפורמות, הלא היא השיטה האזורית.

למען האמת, ידועות לנו למעלה ממאה וחמישים צורות של בחירות יחסיות ולמעלה מעשרים נוסחות של בחירות אזוריות. מן הסתם אפשר להמציא אין-סוף של צירופי משחק מתימטיים כעין אלה, מכל-מקום, מצדדיה וסניגוריה של הרפורמה עדיין לא פירשו באיזו מעשרים הצורות של בחירות אזוריות הם דוגלים, ועד היום לא ניסה איש מהם לבדוק בפומבי מה טעם השתרשה שיטת הבחירות הנוכחית בחברה הישראלית, לא ניסה לתת לנו סקירה, ולו היסטורית בלבד, על התפתחותה של שיטה זו בישראל: מה מקורה, ומי הנהיג אותה בתוכנו?

ישראל כחטיבה פוליטית מטבע-בריאתה מפולגת היא לכיתות, עדות, זרמים, אסכולות רעיוניות וגושי-אינטרסים. מוסדותיה המדיניים ושיטת הבחירות שלה משקפים בהכרח את גיוונו של הפסיפס הזה. גיוון פוליטי זה הוא עובדה, עובדה חברתית-היסטורית ראשונית. כלום ייתכן לשנותה מיסודה, באורח מהפכני, על-ידי שינויים מתימטיים ומינהליים בשיטת הבחירות?

הבה ננסה לבחון שאלה זו לאור נסיונם ההיסטורי של אחרים, הבה נראה אם אמנם שיטת הבחירות מסוימת היא שורש וחממה לפיצול, או אם יש בכוחה להתגבר על פיצול ולמנועו.



צרפת, עד לרפובליקה החמישית לפחות, הצטיינה בפיצולה המפלגתי, ושיטת הבחירות ששררה בה היתה השיטה היחסית. אך אין רגליים לסברה שריבוי המפלגות היה בצרפת תוצאה ישרה משיטת הבחירות היחסית.

החוק של 1848 הנהיג בצרפת את שיטת הבחירות לפירשימה, המאפשרת לבוחר להצביע בעד רשימה של מועמדים. חוק זה גם הוסיף לאמור שדי ברוב פשוט לבחירתו של מועמד, על-תנאי שיאסוף לפחות 2,000 קול; לפיכך הרי המועמד אחראי לפני הבוחר לבדו ולא לפני המפלגה. ב-1876 הונהגה שיטה חדשה, שלפיה יכול מועמד להיבחר רק אם הצביע בעדו רוב מוחלט (למעלה מ-50%) במחוז הבחירה שלו; אך הואיל ובצד זה לא הונהגה שיטת "הקלפי השניה", והואיל ומעטים היו המועמדים שזכו לרוב מכריע, חולקו אפוא המושבים באסיפה הלאומית

לפי השיטה היחסית. ב־1945 שוב הונהג שינוי ובאה שיטת ה־apparentement (קשרי־העדפים). הפעם בוטל התנאי המחייב רוב מכריע, והבוחר לא מסר את קולו למועמד אישי כי אם לרשימה (כנהוג בישראל). הבחירות נערכו בשני שלבים: (א) בשיטה היחסית, (ב) בשיטת הקלפי השנייה. שלושת המועמדים שקיבלו את אחוזי הקולות הגבוהים ביותר במחוזם התיצבו שוב לפני הבוחר, למען יכריע בקולו בעד אחד מהם. שינוי זה הוציא מן המערכה את המועמדים שקיבלו מספר קולות זעום; השיטה היחסית נשארה בעינה רק בשלב הראשון, ואילו בשני היא מתבטלת עם בחירת מועמד יחיד למחוז־בחירה מסוים.

הרצון לקצץ בנציגותה של המפלגה הקומוניסטית הביא ב־1951 לידי רפורמה נוספת בשיטה. מחוזות־הבחירה, שיטת הרשימות וקשרי־העדפים נשארה בעינה, אך הונהגו שני תיקונים חשובים: ה־Panachage וחוק הרוב המוחלט. ה־panachage היא ברית בין רשימות שונות אשר להן אינטרסים יסודיים משותפים. למען הנצחון המשותף בבחירות התלכדו, מצד אחד, המפלגה הסוציאליסטית, הרפובליקאים־העממיים והרדיקלים, ומצד שני — השמרנים המתונים, הרדיקלים הימניים ומפלגת־האיכרים. ליכודים אלה החלישו את הקצוות של הזמן ההוא: הר.פ.פ. הגוליסטית והמפלגה הקומוניסטית. לפי השיטה המתוקנת היו כל הקולות הנמסרים ל„חזית“ אחת נמנים כאילו ניתנו לרשימה אחת, וכל רשימה המקבלת רוב מכריע זוכה בכל הנציגות הפרלמנטרית של אותו מחוז; אך אם לא תקבל מפלגה יחידה או „חזית“ מסוימת רוב מכריע במחוז, שוב ייקבע גורל המועמדים לפי השיטה היחסית.

משימה שדמתה למעשה לאזורית, בין 1876 ל־1885, עברה הרפובליקה השלישית לשיטת־הרשימות (89—1885), שעודדה את השיטה היחסית; בין 1889 ל־1918 שוב נקטה הרפובליקה את השיטה האזורית, מ־1919 עד 1927 חזרה ליחסית, וכן הלאה. בתקופת הרפובליקה השלישית (1875—1940) נערכו רוב הבחירות לפי שיטת־הרשימות, ומשך כל אותה תקופה היה מספר המפלגות למעלה מתריסר. הן השמאל והן הימין היו מיוצגים עליידי 3—4 מפלגות לפחות כל אחד, על אף השינויים התכופים בשיטת הבחירות.

האם צרפת היא מקרה בפני עצמו ?

המדינות הסקנדינביות תוכלנה לספק לנו דוגמה נוספת. מאז ראשית המאה קיימת שיטת הבחירות היחסיות בכל המדינות האלו: בשבדיה מאז 1909, בדנמרק מאז 1915 ובנורווגיה מאז 1919. אולם אף כי השיטה היחסית חזקה עליה שתעודד ריבוי מפלגות, אין בכל אחת מן המדינות האלו כי אם שלוש־ארבע מפלגות, ולא עוד אלא שנורווגיה מתקרבת למעשה לשלטון דר־מפלגתי במסגרתה של שיטת בחירות יחסיות. אחרי הנהגת הבחירות היחסיות בדנמרק ירד בה מספר המפלגות מחמש לשלוש. אותה תופעה נסתמנה גם בשבדיה, ובבחירות האחרונות (1958) התחלק בה השלטון בין שתי מפלגות, הסוציאליסטית והליברלית (שהיא המפלגה השמרנית־המתונה בשבדיה). נסיונה של סקנדינביה הוכיח, כפי שקובע פרופ' ריסטאו, מומחה

נודע לענייני סקנדינביה, כי אין קשר אוטומטי בין בחירות אזוריות לשלטון דרמפלגתי, או בין שיטה יחסית לריבוי מפלגות. השיטה האזורית, האפיינית לארץ ה"קלאסית" של הפרלמנטריות, בריטניה הגדולה, שנראה היה בזמנו כאילו אין בה מקום אלא לשתי מפלגות גדולות, השמרנים והליברלים, לא מנעה שינויים מעמיקים במבנה המפלגתי. במסגרת שיטה זו עלתה מפלגת הלייבור מ־30 ציר ב־1906 ל־191 ב־1921, ואילו המפלגה הליברלית ירדה באותה תקופה מ־275 ציר ל־42. אותה תופעה נשנתה גם בנירזילנד: ב־1908 קיבלו שם הליברלים 47 מנדטים בביה"נ לעומת מנדט אחד ללייבור; ב־1935 קיבל הלייבור 53 והליברלים, שהתאחדו עם מפלגת הרפורמה השמרנית, קיבלו 17 בלבד.

\*

נראה אפוא שלא שיטת בחירות זו או אחרת היא העילה לפיצול פוליטי או לליכוד פוליטי. מקורם של אלה בתהליכים מדיניים, כלכליים, חברתיים ורוחניים מקיפים ביותר.

בצרפת, למשל, רק עם תחילת הרפובליקה השלישית מצאו מפלגות הימין והשמאל הזדמנות ממשית להתארגן, ורק עם הענקת זכות הבחירה הכללית החלו המפלגות להתחרות בשוק ה"חפשי" של הרעיונות על נפשם, וקולם של המוני הבוחרים החדשים. ההיסטוריה רבת־התפוכות של צרפת מאז המהפכה הגדולה, גלי הטרור והדיכוי מזה ומזה, יצרו מצב של אי־השלמה פרמנטית בין השמאל לימין, אך עם כל חריפותה של המלחמה המתמדת בין השמאל לימין נמשכו באותה חריפות הפיצול והפירוד בתוך השמאל ובתוך הימין. בשמאל אנו מוצאים פלגים רפובליקאים, רדיקלים, אנרכיסטים, סוציאליסטים וקומוניסטים. בימין אנו מוצאים מלוכנים, קתולים שמרנים, איכרים, סוחרים זעירים, ולאחר זמן — פאשיסטים ופרונאצים. אפילו בימי וישי לא מצאו מפלגות הימין התבוסניות והפרופאשיסטיות מצע משותף; לאואל, דורין ופטן שיתפו פעולה עם הכובש הנאצי, ועם זאת לא מצאו דרך ליצור גוש מדיני מלוכד. אפילו המפלגה הקומוניסטית, שבכל מקום היא לכאורה סמל של "מונוליטיות", בצרפת היא למודת חיכוכים פנימיים חריפים, הן בצמרת הן בהמוני החברים, הן על רקע רעיוני הן על רקע אירגוני וטכני. ואין צריך לומר ש"האיחוד למען הרפובליקה החדשה" (או. נ. ר.), משענו הפרלמנטרי של הנשיא דה־גול, מפולג בתוכו לא פחות, אם לא יותר, מאינו מן המפלגות האזרחיות או הימניות בצרפת ב־90 השנה האחרונות. רבים גרסו שהמטטר דר־המפלגתי בבריטניה הוא פועל־יוצא מ"שיטת הקבינט". שעל פיה כל חברי הקבינט נמנים על מפלגת־הרוכ בלבד. אך עובדה היא כי מטטר דר־מפלגתי שרר בבריטניה עוד במחצית המאה ה־19, כששים שנה לפני "שיטת הקבינט", כשהיו הפרלמנט והמלוכה מוסדות מרכזיים לאומה — הם ולא הפרלמנט; כבר אז היו בבריטניה רק שתי מפלגות גדולות. למעשה יש לתפוס את

גיבושו של משטר־שתי־המפלגות בבריטניה על רקע הפולמוס הדתי, תחילה בין פרוטסטנטים לקתולים, ואחרי־כן בין הכנסייה האנגליקנית, הפוריטנים והמיעוט הקתולי. בעת הרסטוראציה (1660) ירשו האנגליקנים את מקום הפוריטנים של קרומוול, אבל החשש מפני שיבתה של שושלת קתולית למלוכה ליכד את שורות הפרוטסטנטים, שמצאו להם מקום־מבטחים במפלגה הטורית. לעומת זאת קלטי הוויגים בשורותיהם את הנון־קונפורמיסטים והליברלים לסוגיהם. טרווליאן, ההיס־טוריון האנגלי הנודע, אומר בפירושו כי מתקופת הרסטוראציה ועד לשלהי המאה הי"ט נשמרה המשכיותן של שתי המפלגות בבריטניה הודות לדואליזם באמונה הדתית, לקיומם של church goers בצדם של chapel goers.<sup>1</sup>

מתוך ניתוח מעמיק של התפתחות שיטת־הבחירות השונות בארצות אירופה המערבית וסקנדינביה, מגיע פרופ' דיורוזה לכלל מסקנה שמועטה ומגבלת השפעתן של ריבוי המפלגות על קיומה של שיטת בחירות יחסיות; אדרבה: ריבוי מפלגות הוא תוצאת פיצול במפלגות הגדולות, לא פועל־יוצא משיטת־בחירות זו או אחרת.<sup>2</sup>

אחת הטענות העיקריות של ה"רפורמיסטים" היא שהודות לשיטה האזורית ישתנה היחס בין הנבחר לבוחר: הנבחר, שתמעט תלותו במפלגתו, יהיה אחראי יותר לפני הבוחר. לכאורה דומה אמנם כי מי שנבחר "בזכות עצמו", ולא בזכות מפלגתו, ייטיב ליצג את הבוחר, אבל נסיונם של אחרים אינו מאמת סברה זו. למשל, בבריטניה זו הדמוקרטית כל־כך המפלגות הן צנטרליסטיות. המפלגה היא המחליטה מי יישלח ליצג איזור זה או אחר. הנציג אינו חייב להיות בן האיזור, וממועד־בחירות אחד למשנהו יכול הוא לעבור ממחוז־בחירות אחד לזולתו. רמזי מקדונלד, למשל, מי־שהיה ראש ממשלתה הלייבורית של בריטניה ו"בגד" במפלגתו, הועבר לאזור־בחירות שמרני, "בטוח" בדרום בריטניה, אף כי שנים רבות ייצג מחוז בסקוטלנד מטעם הלייבור. לעומת זאת הרי לפנינו המעשה במר ניקולס, הציר השמרני מבורגמאון, שב־1959 לא נבחר על־ידי ועדת־המחוז השמרנית שבה שלטו "מורדי סואץ" — וזאת משום שבזמנו הצביע מר ניקולס הלן נגד מדיניות ההתערבות של אידן בסואץ; הלורד היילשם, יושב־ראש הוועד־הפועל של המפלגה השמרנית ניסה להשפיע על ועדת־המחוז שלא להדיח את מר ניקולס, אך העלה חרס. סקר דעת־הקהל במקום העלה שעל אף ההחלטה השירירית של ועדת־המחוז היה מר ניקולס נהנה מפופולריות רבה פ־כמה מזו של נציג "מורדי סואץ"; אף־על־פ־כן, לא מר ניקולס הוא כיום הציר השמרני מטעם המחוז ההוא. גם במסגרתה של שיטת־בחירות אזורית נתון אפוא הנציג לחסדי המפלגה שאליה הוא שייך ובה הוא תלוי.

<sup>1</sup> G. M. Trevelyan: History of England, Vol. III, pp. 26/7 ר' 1

<sup>2</sup> M. Duverger: Les Partis Politiques en France ר' 2

שיטת הבחירות האזוריות נהגת גם בבריטניה וגם בארצות הברית, אך ההבדלים הם רבים. בבריטניה אין נציג האיזור חייב להיות בן המקום; בארצות-הברית זהו חוקי-בל-עבור. בבריטניה חלוקת האזורים נעשית לפי מספר האוכלוסים; בארצות-הברית החלוקה נעשית במדינות שונות בצורות שונות, הן לפי מספר האוכלוסים הן לפי גודל השטח. שיטת הבחירות האזוריות בארצות-הברית, למשל, נותנת למעשה ייצוג-יתר לאינטרסים האגרריים. כדוגמה אפיינית לכך נביא את העובדה שבמדבר קליפורניה יש אזור-בחירות המתחיל בצפון-מזרח המדינה ונגמר בדרום-מזרח, שטח שארפו למעלה מ-1,500 ק"מ, רחבו כמה ק"מ בלבד ואוכלוסיתו קרוב ל-200,000 איש, וייצוגו שווה לזה של חלקה הדרומי של העיר לוס-אנג'לס, ששטחו קטן הרבה יותר — ואילו מספר תושביו קרוב ל-2 מיליונים. קולו של תושב האיזור המדברי שקול אפוא כנגד עשרה קולות בעיר כלוס-אנג'לס?

בבעית הדמוקרטיה הפנימית במפלגות מתחבטים בארצות-הברית של אמריקה זה עשרות בשנים. הדמוקרטיזציה ומתן זכויות-בחירה שוות לכל אזרח, החל מתקופת נשיאותו של אנדריו ג'קסון (1828—1836), חייבה שינויים מרחיקי-לכת בארגון המפלגות ובשיטת הבחירות. בתחילה בחרו במפלגות במועמדיהן במסיבות שנקראו caucus או convention. מנהיגי המפלגה הפדרלית, מנהיגי המפלגה במדינות, מנהיגי המפלגה בקונגרס על שני בתיו, הם שנמנו על הוועדות הללו. הג'קסוניסטים ואנשי הנשיא ון-בירון (1836—1840) ו"נסיכות אלבני" בניו-יורק העיר הפכו את הנציגים לעושי-דברים של ה"בוסיים" של המפלגה. מצב זה נמשך גם לאחר מלחמת-האזרחים, ובזמן שלטונו של הנשיא גראנט (1864—1872) הגיעו הדברים לידי הסתאבות מוחלטת. בסוף שנות ה-90 למאה שעברה התארגנה התנועה הפרוגרסיבית, שמטרתה העיקרית היתה רפורמה במוסדות הממשל, במפלגה והאדמיניסטרציה, ועליה נמנו אנשי-רוח, פרופסורים, אנשי שלטון ומפלגה. ההשג העיקרי של תנועה זו היה רביזיה של ה-caucus וה-convention, שעל מקומם באה שיטת ה-primary, שהחלה בוויסקונסין, מדינתו של הסנאטור הפרוגרסיבי בוב לא-פולט הזקן בשנת 1891. כדי להפקיע את מועמדותו של נציג המפלגה מן הכפיפות למנגנון המפלגה ניתן לבחורים לבחור בעצמם בחבר המפלגה שהם רוצים להכניסו לקונגרס. יש כמה וכמה וריאציות של שיטת ה-primary. שתי המפלגות הגדולות, הן הרפובליקאית הן הדמוקרטית, עורכות primaries לפני הבחירות הכלליות והמדינתיות. ב-primary ה"סגור" יכולים להשתתף רק חברים המשלמים מסי-מפלגה; ב-primary הפתוח יכול הבוחר לבחור באחת מן הרשימות — ואינו חייב להיות איש-המפלגה, ואילו ה-blanket primary היא בבחינת רשימה משותפת של המפלגות, ויכול הבוחר לבחור בנציג רפובליקאי, למשל, כנשיא ארה"ב ובתוך כך בנציג דמוקרטי כמושל מדינתו, וכו'. על אף כל

השיטות הבודקות הללו מצליחה המפלגה ברוב המקרים „להעביר” את נציגיה שלה וה„בוסי” עושים במפלגות כבתוך שלהם. הפיאודלים הקטנים בשיטת הבחירות האזוריות בארה"ב, אנשי „המכונה” המפלגתית, הם הקובעים מי ייצג את המפלגה. בידיהם להעניק את כל טובות-ההנאה, וכל מערכת-הבחירות מתנהלת בזכות הכספים שהם מגייסים בשבילה. אנשי ה„ארגון” יודעים היטב כיצד להשתלט על המינויים ל־direct primary. כמעט תמיד ה„מנגנון” הוא המרכיב את רשימת מועמדיה של המפלגה לכל הפחונות והמשרות.

בדרום ארה"ב המפלגה הדמוקרטית היא יחידה למעשה, ומי שנבחר שם ב־primary הוא שיהיה הנציג בשלטון. הבחירות ה„אמיתיות” בדרום הן למעשה מינויים ב־„pre primary”, בדרכים בלתי־רשמיות של משא־ומתן, לחץ של גופים וקבוצות, וכיוצא בכך. בעלי־ההשפעה במפלגה — שהם, כמובן, תושבים לבנים, בחירי האריסטוקרטיה הדרומית, מיצגי האינטרסים האגרריים — הם המחליטים על מועמד זה או אחר, ומובן שהמועמד חייב להיות „נוח” — דוגל בהפליה גזעית ומיצג האינטרסים של הפיאודלים הדרומיים למיניהם. יש מדינות בדרום שבהן משיג המועמד את מינויו על־ידי מערכת־בחירות פרטית, וכשהוא מקבל את הגושפנקה של ה„כנפיות” החשובת במפלגה הדמוקרטית הרי מינויו ובחירתו מובטחים.

\*

במדינת־ישראל מצויים לפחות ארבע גושים פוליטיים מובהקים ששום שיטת־בחירות דמוקרטית לא תוכל לחסלם בתקופה הנראית־לעין: מפא"י, הדתיים, חירות ותנועות־הקיבוצים. אם עקב שיטת־בחירות מסוימת יוצר מצב שבו אחד הגושים הללו לא ייוצג בכנסת, יביא הדבר לידי זעזועים חמורים, ואפילו תתקבל אצלנו שיטה אזורית של רוב מוחלט, כמו בבריטניה, יהיה מספר המפלגות לפחות 4 או 5. יהיה זה אבסורד פוליטי אם יקום בארץ שלטון של שתי מפלגות גדולות. רק על־ידי שיטת־בחירות מסוג זו שהעלתה לשלטון את מוסוליני בשנת 1924<sup>3</sup> יקום משטר דר־מפלגתי בישראל.

גם אין זה נכון שבמשטר דר־מפלגתי תהיה הממשלה עומדת מצד אחד ומולה, מצד שני, אופוזיציה לויאלית, באוסטריה, למשל, קיים כיום מצב שבו האופוזיציה לא די שהיא „לויאלית” אלא שהיא שותפת בקואליציה. מפלגת־העם של הקנצלר ראב, בעלת הרוב, ומפלגת הסוציאליסטים הן שתי המפלגות הגדולות, ושתי אלו הן הן הקואליציה הממשלתית. למעשה לפנינו כאן שלטון רודני דר־מפלגתי, הקרוי באוסטריה „שלטון העשרה”, שכן לפי ההסכם מורכבת הנהלת הקואליציה חמישה־חמישה חברים מכל אחת משתי המפלגות, בראשות הקנצלר ראב ממפלגת־העם הקתולית. לכאורה פירכה היא שמפלגת־ימין איכרית־קתולית תדור בכפיפה אחת

<sup>3</sup> חוק הבחירות של אצ'רבו (Acerbo) שנתקבל באביב 1923 בבית־המחוקקים האיטלקי קבע כי מפלגה שתקבל לפחות 25% מכלל הקולות תזכה ב־2/3 מן המנדטים בבית התחתון. כך עלה מוסוליני לשלטון מבלי להישען על רוב מוחלט, או אף נכבד, במדינה כולה.

עם מפלגה סוציאליסטית ותיקת-מסורת, מן היחידות באירופה שיצאו למלחמת-פנים עם האויב הפאשיסטי; אף-על-פי-כן עובדה היא, שלטון דו-מפלגתי על דרך הקואליציה האוסטרית עשוי לחזק את כוחה של הממשלה עד כדי לבטל כליל את משקלה של האופוזיציה. במקרה כזה עדים אנו למין „שלטון-יחיד דו-מפלגתי“.

\*

המפלגות הפוליטיות הראשונות בציונות לא היו אלא קבוצות של משכילים בעלי השקפות לאומיות וסוציאליסטיות מודרניות, פחות או יותר. המפלגות לפני ה„עליה השנייה“ היו רק זרמי מחשבה בתוך התנועה הציונית. אפילו מפלגה ותיקה כ„פועלי-ציון“ היתה בראשיתה מעין קונספריציה של קבוצות שונות בכמה וכמה מערי רוסיה הצארית, שקמו כמחאה נגד הבונדזום, הטריטוריאליזם והטמיעה. למעשה רק אחרי „ועידת-פולטאבה“ (1906) ולאחר פרסום „הפלטפורמה שלנו“ קמו „פועלי-ציון“ כמפלגה מאוחדת עם בנותיה בארצות אירופה ואמריקה ובארץ-ישראל.

בתחומה של „הציונות הסוציאליסטית“ קמו המפלגות הציוניות הראשונות. ההבדלים והגיגונים בין המפלגות של תנועת-העבודה בארץ-ישראל — הפועל-הצעיר, פועלי-ציון, ולאחר 1919 אחדות-העבודה — מוכיחים שעדיין היו אז המפלגות בבחינת זרמים אידיאיים בעיקרם, הן בציונות הן בתנועה הציונית-הסוציאליסטית. רק ב-1930 קמה מפא"י כמפלגת-גג לכל זרמי „ההתישבות העובדת“, האיגוד המקצועי והכיתות האידיאולוגיות הפועליות לסוגיהן. להוציא את מפלגת הקיבוץ הארצי, היא השומר-הצעיר, ופלג קטן של פועלי-ציון-שמאל, השתלבו אז כל החוגים של תנועת-העבודה במפא"י.

בשלושים שנות המנדט הבריטי חתרה תנועת-העבודה בארץ לאוטונומיה בכל דרכיה, ומתוך כך יצרה מוסדות פנימיים משלה, שבמרוצת הזמן הפכו „מדינה-בתוך-מפלגה“. מפאת המצב המדיני, השלטון המנדטורי והרוב הערבי בארץ-ישראל לא יוחסה בימים ההם חשיבות מרובה למוסדות הפרלמנטריים של ה„ישוב“. ההכרעות המדיניות הגדולות חלו לא באסיפת-הנבחרים או בוועד-הלאומי כי אם בהנהלת הסוכנות, בוועד-הפועל של ההסתדרות, במרכז מפא"י, והמפלגות לא התעניינו ביותר בבחירות ל„אסיפות המכוננות“. עובדה היא שעברו 13 שנים בין הבחירות לאסיפת-הנבחרים השלישית (1931) לבחירות לאסיפה הרביעית.

ההנהלה הציונית והסוכנות, הגופים העליונים של התנועה הציונית, שיקפו היטב את ההתרוצצות בין המפלגות הציוניות; וכדי ליצג את כל האינטרסים, מן השמאל עד לימין, הוסכם על „פרייטט“ בהנהלותיהם של הגופים ה„גל“, ושיטת-הבחירות היחסית נמצאה, כמובן, הולמת ביותר לייצג ערב-רב זה של השקפות; ואילו שיטת הרשימות (List System) נבחרה משום שהמפלגות הציוניות, ובעיקר אלו של תנועת-העבודה, היו צנטרליסטיות. מפלגות אחרות, כגון הרביוניסטים והדתיים למיניהם, ניסו אף הן לחקות את מבניהן וארגוניהן של מפלגות תנועת-העבודה. גם התנועות ההתישבותיות והקיבוציות נעשו גופים של מדינה-בתוך-מדינה, ודבר

זה שוב חייב ריכוז של תקציבים, אמצעים, כוח-אדם ועוד. גם „המוסדות“, ולאחר 1948 — רשויות המדינה, הוקמו על פי רוחן ומתכנתן של הללו.

שלוש מפלגות העבודה בארץ כיום הן ארגונים קורפורטיביים וצנטרליסטיים. הן גדלו בדרבד עם גידול הקונצרנים הכלכליים שלהן. אחדות-העבודה ומפ"ם הן ביסודן מפלגות של אינטרסים חקלאיים ולא מפלגות-פועלים המקיפות המוני עובדים וחולשות על איגודים מקצועיים כמפא"י. אלו הן מפלגות התנועות הקיבוציות, זרועות השלוחות אל מסדרונותיה המדיניים של המדינה, והן קמו לצורך שמירת האינטרסים של הקיבוצים. לעומת זאת מפא"י היא מפלגת-גג לארגונים המרכזיים הבאים: האיגודים המקצועיים בערים, במושבות, בכפרים ובעיירות-הפיתוח; תנועת המושבים; ואיחוד-הקיבוצים-והקבוצות (עם זאת מקיפה היא כיום גם חנוונים זעירים, פועלים דתיים, אקדמאים וכו').

מפא"י היא פדרציה צנטרליסטית של ארגונים צנטרליסטיים, היא ה„בונד“ של כל אלה. הארגונים הללו הם למעשה חברות-בת של החברה הגדולה, מפא"י. האלמנטים הדומיננטיים במפא"י הם, כמובן, מנגנון המפלגה המרכזי, שהוא גוף עצמאי אדיר-כוח המורכב נציגיהן השונים של הקבוצות המאורגנות והוא הגג למעשה. עמודי-התווך הם האיגודים המקצועיים, ובעיקר מועצות הפועלים הכל-יכולות, המיוצגים בהסתדרות, שבה שלטון מוחלט כמעט למפא"י. אחריהם בהשפעה באים תנועות המושבים, הקיבוץ, הקואופרטיבים והמרכז החקלאי, שהוא הגוף בעל ההשפעה הגדולה ביותר במדינה בשדה החקלאות. בעקיפים, אך בהדוק מאד, חולשת מפא"י גם על כל הקונצרנים ההסתדרותיים, שהשפעתם מרעת, כידוע, במדינה ובמשקה. רוצה לומר שפאן לפנינו ארגון צנטרליסטי, המאגד ארגוני-משנה צנטר-ליסטיים החולשים על כל שטחי חייה של המדינה.

מפ"ם ואחדות-העבודה הן תנועות החולשות על המפעלים הכלכליים והממוניים של הקיבוץ, שארגונם הוא צנטרליסטי ביותר. פילוסופית „הקולקטיביות הרעיונית“ של מפ"ם היא, אגב, טכסיס בדוק מימי סטאלין להשתלטות המיעוט על הרוב, ודומה שיכול מרכז הקיבוץ הארצי להתגאות בכך שהוא כיום המיצג המובהק ביותר של תורת מרקס-אנגלס-לנין, תורת הדיקטטורה של הפרולטריון, בתיקון אחד בלבד: „הדיקטטורה של הפרולטריון האגרי...“

מפלגות הימין, ובעיקר חירות, הן מפלגות של „נוטבלים“. התאחדות-האיכרים היתה לה בזמנו השפעה גדולה במפלגת הציונים הכלליים; כיום כוחה זעום ביותר. בנקודה זו ראוי לציין שארגוני הסוחרים והתעשיינים, על אף השפעתם במפלגה, אינם נתונים למרותה של זו כדרך שההסתדרות והאיגודים המקצועיים נתונים למרותה של מפא"י.

חירות במיוחד היא מפלגה של אישים. בגין יש ויזהה את עצמו עם תנועת-החירות, בן-גוריון לעולם לא יזהה עצמו עם מפלגתו שלו. מפא"י תתקיים גם בלי בן-גוריון, אך חירות ספק אם תתקיים כמפלגה גדולה בהיעדרו של בגין. גרעינה של חירות הוא האצ"ל, וכשם שתנועות-הקיבוצים הן עמודי-התווך של מפ"ם ואחדות-העבודה



כך שימש האצ"ל לשעבר כור־היתוך למפלגת חירות. גם למפלגות ההסתדרות יש אישים הגדולים ממפלגתם, אך ארגוניהן חזקים מאישיהן. במפלגות הימין האישים קובעים הרבה יותר, משום שחברות־הבת הכלכליות שלהן רופפות או שאינן בנמצא כלל. המפלגות הדתיות (אולי מלבד מפלגת הפועל המזרחי) הן מפלגות של נכבדי הדת והתורה. תלמידי־חכמים וראשי־שיבות, בצד עסקנים של "מכונת" המפלגה, חולשים על מנגנוני המפלגות הללו.

מה סיכויו של בוחר במדינת ישראל, מה עתידו הפוליטי העצמאי, כשהוא ניצב מול כוח מאורגן מזה וכוחם של אישים וכאריסמה (charisma) מזה?

\*

רבים זוכרים את ימי הפילוג הגדול במפא"י, ימי סיעה ב', בראשית שנות ה־40. סיעה ב' טענה בזמנו שאינה מיוצגת כראוי במוסדות מפא"י ובנציגותה של מפא"י במוסדות הכלליים. בבחירות לוועידת ההסתדרות הששי (אוגוסט 1944), לאחר הפילוג במפא"י, קיבלה תנועת "לאחדות העבודה", כפי שנקראה אז, 42.5% מן הקולות בעין־חרוד, לעומת מפא"י שקיבלה 56% — ועין־חרוד היתה מבצר התנועה החדשה! בקיבוצים הגדולים, אף הם מבצרי התנועה כביכול, קיבלה התנועה פחות ממחצית הקולות. חוץ מאשר ביגור, שבה קיבלה 78.5 אחוז. בוועידה החקלאית הששית בשנת 1944 קיבלה התנועה לאחדות העבודה 16%, ואילו מפא"י קיבלה 56% מהקולות. מכאן מתחייבת המסקנה שהפילוג לא נבע, "מתוך השורות" כי אם היה בבחינת התארגנות פנימית של האוליגרכיה של תנועת הקיבוץ המאוחד בתוך מפא"י: אותה עילית ביקשה לעצמה ייצוג העולה על כוחה המספרי והפוליטי.

בבחירות לכנסת השלישית קיבלה חירות קרוב ל־42.3% מן הקולות בכרם־התימנים, ריכוז התימנים בתל אביב, וזאת על אף העובדה ששום ארגון תימני אינו מיוצג ב"חירות" ורק אחד מציריה בכנסת הוא תימני! אחדות־העבודה, מפלגה שבבחירות הללו לכנסת השלישית קיבלה כארבעים־אלף קולות פחות מ"חירות", ובבחירות לכנסת הרביעית פיגרה עוד יותר אחרי "חירות", הן יחסית הן במוחלט, השפעתה עולה אף כיום פ־כמה על זו של "חירות", וזאת מפני שאחדות־העבודה היא מפלגה הסתדרותית.

ההסתדרות, כוח כלכלי עצום זה בו מאוגדים קרוב ל־60% מתושבי המדינה וקרוב ל־90% מן הפועלים המאורגנים, יש לה תקציב העולה על מיליארד לירות בשנה והיא חולשת על 70% מהייצור החקלאי, על 50% מהייצור התעשייתי וכמעט על רוב מפעלי הפיתוח, אבל מנהל אותה מיעוט של אינטרסים התישבותיים. בה בשעה שלמעלה מ־76% מחברי ההסתדרות הם פועלים עירוניים, ייצוגם במוסד העליון של ההסתדרות, הוא הוועד הפועל, אינו עולה על 22%. אנשי ההתישבות בהסתדרות מונים 24% מכלל החברים, אבל ייצוגם בוועד הפועל מגיע ל־78% — חלקם הגדול מבני ה"עליה" השניה והשלישית, ששרידיהן הם בלי ספק מיעוט־שבמיעוט בכלל האוכלוסייה. ההסתדרות חולשת על מועצות־הפועלים, והוועד הפועל מחליט מגבוה על מינויים במועצות־פועלים.

בוועידה השניה של ההסתדרות נקבע בתחוקה שוועידות ההסתדרות תקיימנה בכל שנה, אך במוצע מתכנסות ועידות ההסתדרות אחת לחמש-שש שנים (הן התקיימו בשנים 1920, 1923, 1927, 1933, 1942, 1945, 1949, 1955). מאז 1941 כמעט לא נערכו בחירות לוועדים המקומיים ולמועצות הפועלים.

המאבק על שידוד-המערכות בתוך המפלגות פנימה אינו אפוא בעיה פנימית של המפלגות כי אם בעיית הדמוקרטיה הישראלית. חייב הבוחר הישראלי להוציא בעיה זו מתחומן הסגור של המפלגות. בריאותן של מפא"י, חירות או ציונים כלליים צריכה להיות מעניינו של הבוחר, שפן הדברים אמורים בבריאות הדמוקרטיה בעם.

\*

עלינו לקבל את העובדה שהעולם של היום הוא עולם תעשייתי מורכב, מפוצל ורב-פונקציות. ארגונים רחבי-הקף קמו במדינה כדי להשתלט על המבנה המסובך של הכלכלה, ומוסדותיהם הפכו יותר ויותר מכשירים בידי קבוצות-מיעוט החולשות על המוני-המונים ועל מאות פונקציות כלכליות ומינהליות. חוק-הברזל של האולי-גרכיה הטביע חותמו גם על ישראל.

ארגונים רחבי-הקף נוטים לפתח מבנה ביורוקרטי, שיטה רציונלית של מינהל. מבנה זה מאורגן בצורה הייררכית. ככל שהביורוקרטיה מתחזקת כך נחלשים חברי הארגון ובחוריו. דרכי הקומוניקציה נתונות בידי הביורוקרטים בלבד, ומתוך כך זוכה הביורוקרטיה למונופול על הנסיון והידע הפוליטיים — שאינם מצויים כלל אצל החברים-הבוחרים. ידע זה מקנה לביורוקרטים ישיבת-קבע במוסדות הארגון. נוספת על כך העובדה שהללו עושים את מיטב המאמצים להישאר על מכונם, כי שאיפתם לסטאטוס היא כמעט בלתי-ימנעת.

מדוע כה מועט שיתופם של ה"חברים" בהנהלה? קצת משום חוסר פנאי ובעיקר משום חוסר ידע, שהרי החברים אין להם מגע עם "העולם החיצון" של הארגון, מגע שהוא תפקידם היחידני כמעט של המנהיגים; חולשה זו בחברים היא נקודת-המשען של הביורוקרטיה. מעניין שבהופיע קבוצה חדשה — נאמר, צעירה — התובעת לה מקום והשפעה בארגון, הריהי נלחמת בחודה של הפירמידה הארגונית לא לשם דמוקרטיה פנימית וייצוג החברים — שבשם, כביכול, היא פועלת — אלא כדי להגיע בעצמה לחודה של אותה פירמידה.

המפלגות המודרניות, בעיקר במערב, הקפן הרחב מחייב ארגון כולל, והמפלגות בין דמוקרטיות בין דיקטטוריות, חייבות בגיוסם המלא של הבוחרים. גם מפלגה דיקטטורית, שאינה צריכה להתמודד במלחמת-בחירות, חייבת לפקח על בוחריה ועל אוכלוסי המדינה בכללם ולשמור את צעדיהם. אחריות ראשונה-במעלה לשמירת צעדי האזרח והבוחר מוטלת על הצמרת במפלגה הדיקטטורית; יעילות המפלגתית של המפלגות הקומוניסטיות ושל המפלגה הנאצית היא הוכחה לכך.

לעומת זאת המפלגות הדמוקרטיות במדינות המפותחות, בלי יוצא מן הכלל, הן קואליציות או קונפדרציות של אינטרסים רבים, ואף הן זקוקות למשטר מרכזי

ולניהול יעיל. אכן, קשה לשבור או להמיר את חוק־הברזל של אוליגרכיה, אך יש לעמוד על המשמר ויש להחליף את המשמרות האוליגרכיות. במפלגות דמוקרטיות ההנהגה היא מוסדית יותר משהיא אישית, אף כי בכל מפלגה מוצאים דרך־כלל כמה מנהיגים כריסמטיים. מנהיג דמוקרטי הוא, כמו שאמר בזמנו וולטר בייג'הוט, „אדם בלתי־רגיל בעל דעות רגילות“. יש לדאוג לכך שבכל רפורמה מפלגתית יהיו מוסדות המפלגה חזקים יותר הן מאישיה־מנהיגיה הן מן הנוהים אחריהם. מנהיגות אישית יחדנית היא סימן מובהק של דיקטטורה. מבחן המפלגות המודרניות הוא איך להביא לידי הרמוניזציה בין המומחה, האדמיניסטרטור היעיל והפוליטיקאי, במסגרת משותפת של משטר דמוקרטי מיצג.

בסיכום נוכל לומר שארגון המפלגות המדיניות בימינו אינו חופף את המושגים האורתודוקסים של הדמוקרטיה. אירגוני הפנימי דרך־כלל הוא אוטוקרטי ואוליגרכי, ומנהיגיהן אינם נבחרים על־ידי ההמונים אלא על־ידי גוף מרכזי מסוים. שינוי יכול לבוא רק על־ידי חילוף מתמיד של האוליגרכיות הללו. אולי יש להחליף את סיסמתו של לינקולן, „ממשלת העם על ידי העם“, ב„ממשלת העם על־ידי העילית המתחלפת של העם“.

אין כל ספק שמשטר ללא כל מפלגות מצמיח אוליגרכיות בלתי־אחראיות. ושלטון אנרכי, כפי שהורה לנו אפלטון, אבי מדע־המדינה, הוא צעד אחרון בדרך לשלטון־עריצים.

משטר של מפלגות הוא מיבטחה היחיד של דמוקרטיה, והסכנה נשקפת לדמוקרטיה כיום לא מפגימותיה של שיטת־בחירות זו או אחרת היא נשקפת, גם לא משלטון של מפלגות, אלא מן הנטייה האוליגרכית במשטרה הפנימי של המפלגה. לכן, בטרם נשים מעיינינו בשיטות־בחירות מתוקנות, ראוי שנתן את דעתנו על רפורמה מדינית ואדמיניסטרטיבית בארגוני המפלגות גופן.