

פרק חמישי

מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי

אבי בן בסט ומומי דהן

תקציר

בחלק הראשון של פרק זה מנותחים חוקי מימון המפלגות בישראל בהשוואה לחוקים הנהוגים במדינות המפותחות. מדיניות מימון הפוליטיקה בישראל שונה מאוד מזו שאומצה ברוב המדינות המפותחות. ישראל מטילה מגבלות חמורות על גיוס תרומות פרטיות וכפיצוי מעניקה מימון ציבורי נדיב מאוד. ההוצאה הציבורית הכוללת למימון פוליטיקה בישראל יחסית למספר הבוחרים היא במקום השביעי מתוך המדינות המפותחות. ישראל חריגה במיוחד בהיקף המימון המוקצה לבחירות – ההוצאה הציבורית יחסית למספר בוחרים גבוה יותר מכל מדינה אחרת. בד בבד אימצה ישראל את כל האיסורים הנהוגים בעולם על תרומות פרטיות, והיקף התרומות שהיא מאפשרת ליחידים הוא מהנמוכים ביותר. בחלק השני של הפרק בחנו את תרומתם של גורמים מרכזיים להסבר ההבדלים בין חוקי המימון של פוליטיקה בכ-140 מדינות שרמת הדמוקרטיה בהן מוגדרת "חופשית" או "חופשית למחצה". ההסבר העיקרי להבדלים נעוץ במסורת המשפט הנהוגה במדינות שונות. מדד המימון הציבורי ועוצמת האיסורים וההגבלות על תרומות פרטיות גבוהים יותר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית, בהשוואה למדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית. כן נמצא שלרמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת רק על מדד המימון הציבורי הישיר; ואילו לתוצר לנפש יש השפעה חיובית הן על מדד המימון הציבורי הישיר והן על היקף האיסורים וההגבלות החלות על תרומות פרטיות, אך מובהקותו גבולית.

* אנחנו מודים לאלי ברגלס, אריאל גולדשטיין, רותם הורוביץ ומולי סן על עזרתם בהכנת המחקר.

תמהיל המימון שישראל אימצה, הכולל מימון ציבורי נדיב במיוחד לפעילות פוליטית ומגבלות חמורות על תרומות פרטיות, הוא חריג גם בהשוואה למדינות בעלות מאפיינים דומים מבחינת רמת התוצר לנפש, עוצמת הדמוקרטיה והמסורת המשפטית.

א. מבוא

עד שנת 1969 מומנה פעילות המפלגות ומערכות הבחירות בישראל ממקורות המפלגות בלבד, אולם העלות הגבוהה של מערכת הבחירות של 1965 דחפה את המפלגות ליזום מימון ציבורי. מלחמת ששת הימים הביאה להצטרפות מפלגת האופוזיציה הראשית גח"ל לממשלה ולהפחתת תחושת האיום על שלטון מפלגת המערך, ובנסיבות אלו הסכימה המערך להנהיג באופן ניסיוני מימון ציבורי ופיקוח על הוצאות המפלגות (הופנונג, 1993). בעקבות הניסיון, שמומש בבחירות של 1969, הסדירה הכנסת את מימון המפלגות בחוק בשנת 1973. חוק זה קבע את היקף המימון הציבורי ודרכי הקצאתו, הגבלת ההוצאות של המפלגות והפיקוח עליהן. מאז הונהג החוק לראשונה חלו שינויים מהותיים ברכיביו הראשוניים ואף נוספו לו רכיבים חדשים, כמו מימון ציבורי עקיף באמצעות זמן שידור והגבלות על היקף התרומות של יחידים וחברות.

הרגולציה של מימון מפלגות עברה שינויים רבים הן בישראל והן במדינות החברות בארגון המדינות המפותחות OECD.¹ הואיל וכך הניתוח של מימון הפעילות הפוליטית בישראל בהשוואה בינלאומית יתבסס בעיקר על תמונת המצב של השנים האחרונות. נערוך תחילה השוואה של תחומי הפעולה המוסדרים בחוק בישראל ובמדינות המפותחות, ולאחר מכן נבחן את הביטוי הכספי שלהם. השוואת כללי המימון הנהוגים תתבסס על סקר שערך לאחרונה מכון IDEA (2012).² הסקר בדק את הרגולציה הנהוגה במדינות רבות בשנת

1 מאחר שאין בידנו מידע מלא על הרגולציה של בחירות מקדימות (פריימריז), עניין זה לא נכלל בסקירה.

2 International IDEA (Institute for Democracy and Electoral Assistance); המכון לקידום דמוקרטיה ותהליכי בחירה) הוא ארגון בין-ממשלתי שמושב בשטוקהולם. הוא תומך בקידום הדמוקרטיה בכל העולם.

2011 בכל תחומי הפעולה המוסדרים – המימון הציבורי, ההגבלות על מימון פרטי, דרישות הדיווח והפיקוח עליהן והסנקציות על מפרי חוקי המימון. עצם הסדרת מקורות המימון אינה מעידה על היקפם, לפיכך ניתוח היקף המימון הציבורי וההגבלות הכמותיות על מימון פרטי יתבסס על נתוני מכון GRECO.³

ב. המימון הציבורי

כמעט כל מדינות OECD נוהגות לממן פעילות פוליטית, אולם ישנה שונות רבה באשר לאופי הפעילות הממומנת ובאשר לאמצעי המימון. 85% מהמדינות מעניקות תמיכה כספית ישירה למפלגות למימון מערכת הבחירות, אולם רק מחצית מהמדינות מממנות גם את פעילותן השוטפת (תרשים 1). נדיר עוד יותר הוא המימון של פעילות פוליטית בעין, כמו הענקת שירותי דואר ותחבורה חנם. ישראל מעניקה מימון כספי הן לבחירות והן לפעילות שוטפת, אך נמנעת מכל התמיכות העקיפות, למעט הענקת זמן שידור חנם ברדיו ובטלוויזיה. למרות ההבחנה בין מימון שוטף למימון שנועד למסעי הבחירות, המפלגות בישראל רשאיות לחסוך את כספי המימון השוטף על מנת להשתמש בהם במערכת הבחירות, אולם סך הוצאה של כל מפלגה במערכת בחירות מוגבלת.

עצם הענקת מימון ציבורי עדיין אינו מעיד על היקפו. המימון הציבורי בישראל למימון פעילותן השוטפת של המפלגות ולמימון תעמולת הבחירות מתבסס על אינדקטורים לשיעור ייצוגה של המפלגה בכנסת. כבסיס להקצאת המקורות הוגדרה בחוק יחידת מימון, והיקף המימון הכולל לכל מפלגה מחושב על ידי מכפלה של יחידה זו במדד כמותי המבטא את כוחה היחסי של כל מפלגה. יחידת המימון הציבורי בישראל עברה תהפוכות מהותיות לאורך זמן. בין 1973 ל-1980 פחתה יחידת המימון מכ-836 אלף ש"ח ל-400 אלף ש"ח במחירי 2012 (תרשים 2). שנה לאחר מכן היא החלה לעלות בתלילות והגיעה לשיא של 1.8 מיליון ש"ח ב-1997.⁴ מנקודה זו ואילך היא ירדה במתינות והתייצבה על

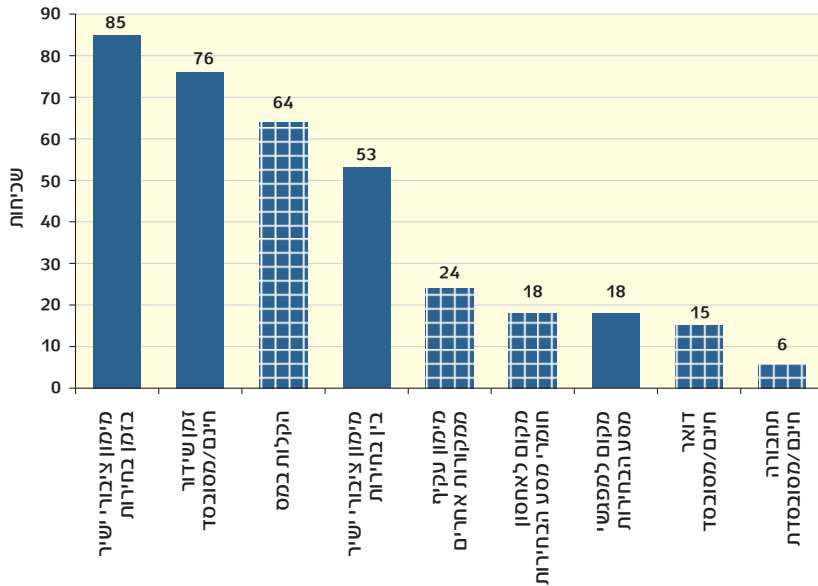
3 GRECO (Group of States against Corruption); ארגון מדינות נגד שחיתות) – המועצה האירופית לניתור שחיתות שמושבה בשטרסבורג.

4 בשנים 1991-1993 הייתה תנודה חריפה ביחידת המימון. מקור התנודה בהחלטה של הכנסת במאי 1991 להגדיל בדיעבד את יחידת המימון ובביטול החלטה זו על ידי בג"ץ ביולי 1992. החזר המימון שניתן למפלגות שלא כדין נפרש על פני כמה שנים.

רמה של 1.3 מיליון ש"ח. יחידת המימון יחסית לתוצר פחתה מאוד, אגב תנודות חריפות שהושפעו מאוד גם מקצב צמיחת התוצר, ובעיקר מאז החל גל העלייה מברית המועצות לשעבר. בתחילת 2013 הייתה יחידת המימון במונחי תוצר רק כ-31% מרמתה ערב גל העלייה מברית המועצות לשעבר ב-1989.

תרשים 1

רגולציה של מימון בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)



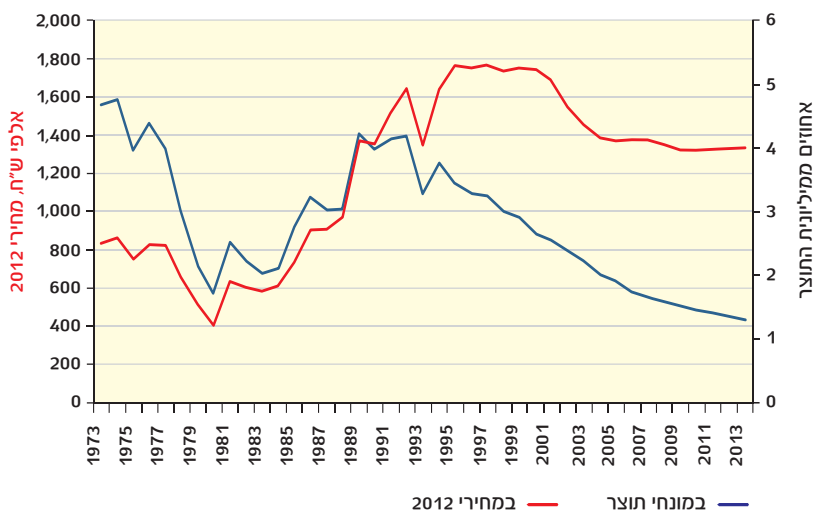
כללים שאינם נהוגים בישראל

מקור: עיבוד לנתוני IDEA International, 2012.

כאמור, סך המימון הציבורי שקיבלה כל מפלגה הושפע גם מגודלה היחסי, אך שיטת החישוב השתנתה פעמים אחדות מאז חוקק החוק לראשונה. ב-1973 המימון למערכת הבחירות חושב על ידי הכפלת יחידת המימון במספר חברי הכנסת שכל סיעה קיבלה במערכת הבחירות שהתקיימה באותה עת (לוח 1). סיעות שכיחנו בכנסת הקודמת היו זכאיות גם למקדמה בהיקף של 60% מיחידת

המימון לכל חבר כנסת. מחשש שלסיעות קטנות וחדשות לא יהיו מספיק מקורות לפרוע את המקדמה, נכללו בחוק שתי הגבלות מדורגות: אם הסיעה מנתה פחות מ-5 חברי כנסת, המקדמה הותנתה בערבות בנקאית; סיעות חדשות לא היו זכאיות כלל למקדמה. כמו כן כל מפלגה קיבלה מדי שנה מימון לפעילותה השוטפת בשיעור של 60% מהמימון למערכת בחירות.

תרשים 2
יחידת המימון במחירי 2012 ובמונחי תוצר



הערות: הנתון במחירי 2012 מחושב למועד הבחירות (ינואר 2013); הנתון במונחי תוצר מחושב במחירי 2012, בהנחה שהתוצר הראלי ב-2013 יגדל ב-3.6% (על פי תחזית בנק ישראל).

מקור: עיבודי המחברים.

ב-1994 הוכנס לחוק המימון מנגנון המשמר את כוחן של סיעות קיימות וכן הוענק יתרון מסוים לסיעות קטנות. ממועד זה המימון הציבורי לסיעות קיימות התבסס על ממוצע מספר חברי הכנסת שלהן בבחירות הקודמות ובבחירות הנוכחיות בתוספת 1 יחידה (לוח 1). לעומת זאת המימון של סיעות חדשות חושב על בסיס מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות בתוספת 1 יחידה. הוספת

יחידת מימון מעבר למניין חברי הכנסת של כל סיעה מעניקה יתרון יחסי לסיעות קטנות. לעומת זאת ההתחשבות בתוצאות הבחירות הקודמות מסייעת למפלגות קיימות לשמור על כוחן בכנסת. למעשה, שינוי זה הגדיל בפועל את יחידת המימון הממוצעת לחבר כנסת. מאז נחקק החוק נע מספר הסיעות שנבחרו לכנסת בין 10 ל-15. כלומר, הוספת יחידת מימון לכל סיעה תרמה להגדלת יחידת המימון האפקטיבית לחבר כנסת בשיעור של 8.3%-12.5%, כך שיחידת המימון האפקטיבית בכנסת האחרונה נמוכה רק ב-17% מנקודת השיא ב-1997.

לוח 1

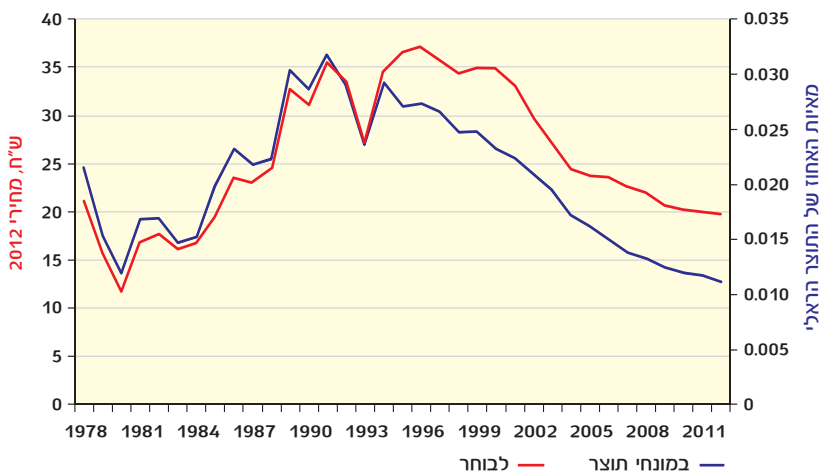
המימון הציבורי כפונקציה של יחידת המימון

שנים	מימון בחירות לסיעה קיימת	מימון בחירות לסיעה חדשה	מימון שוטף לשנה
1973-1948	אין כללים למימון ציבורי של מפלגות		
1994-1973	מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות		
1994-	ממוצע חברי הכנסת בבחירות הקודמות ובבחירות הנוכחיות + 1	מספר חברי הכנסת בבחירות הנוכחיות + 1	60% ממספר חברי הכנסת

בתרשימים 3 ו-4 מוצגים סך המקורות הציבוריים שהוקצו לפעילות השוטפת של המפלגות ולמערכת הבחירות. בשני התרשימים ההוצאה חושבה הן ביחס למספר הבוחרים והן יחסית לתוצר. ההתפתחות במימון הפעילות השוטפת דומה למהלך ההתפתחות ביחידת המימון – ירידה עד 1980, אחר כך עלייה תלולה עד 1995, ומנקודה זו ואילך ירידה חריפה – כך שההוצאה הציבורית לבוחר במחירים קבועים היום דומה לזו ששררה בראשית שנות השמונים. מהלך ההתפתחות בהוצאה השוטפת במונחי תוצר עד 1995 דומה מאוד להוצאה לבוחר, אולם מ-1995 ואילך מגמת הירידה שהסתמנה בהוצאה במונחי תוצר חריפה יותר מזו של ההוצאה לבוחר בשל העלייה הניכרת בתוצר בתקופה זו. המימון הציבורי למערכות הבחירות של המפלגות החל לרדת כבר בראשית שנות התשעים, והוא נמוך היום יותר מבראשית שנות השמונים. למרות זאת הסכום הכולל שישאל מקצה למימון ציבורי של המערכת הפוליטית בישראל הוא מהגבוהים במדינות המפותחות גם היום.

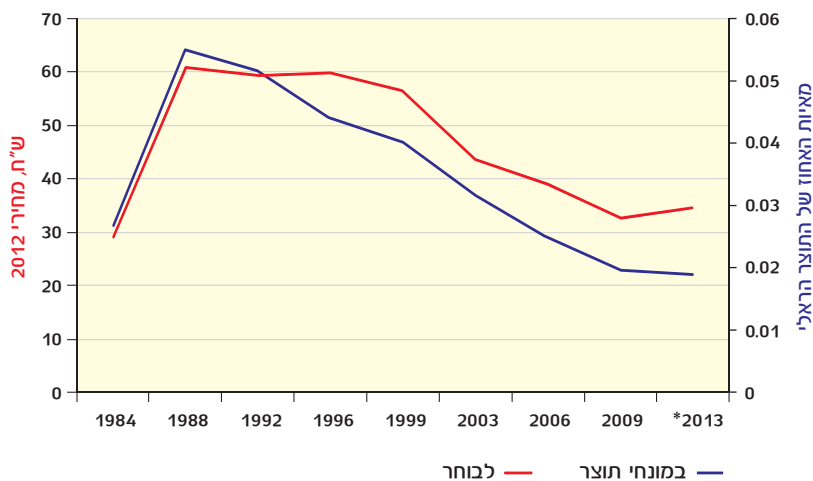
תרשים 3

סך ההוצאה הציבורית השוטפת למימון מפלגות לבוחר ובמונחי תוצר



תרשים 4

סך ההוצאה הציבורית למימון בחירות לבוחר ובמונחי תוצר

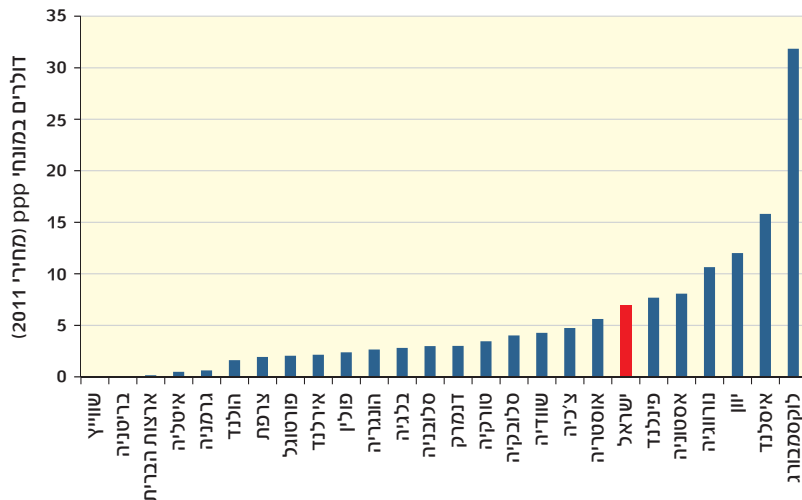


הערות: הנתון במחירי 2012 מחושב למועד הבחירות (ינואר 2013); הנתון במונחי תוצר מחושב במחירי 2012, בהנחה שהתוצר הראלי ב-2013 יגדל ב-3.6% (על פי תחזית בנק ישראל).
 מקור (של שני התרשימים): עיבודי המחברים.

בין המדינות המממנות מקופתן פעילות פוליטית יש שונות רבה בהיקף המימון יחסית למספר הבוחרים. בתרשים 5 מוצגת ההוצאה השנתית הכוללת לבוחר. להוצאה השוטפת למימון פעילות פוליטית הוספנו את המימון הציבורי בשנת בחירות מחולק במספר השנים הקצוב בחוק לכהונה אחת של הפרלמנט. מהתרשים עולה כי ההוצאה הציבורית בישראל יחסית למספר הבוחרים היא מהגבוהות ביותר במדינות המפותחות. יש לציין כי במימון פעילות פוליטית, ובייחוד במימון מסעי בחירות, יש יתרונות לגודל, שכן בעידן המודרני פחת מאוד השיווק באמצעות אספות בחירות, ועיקר השיווק של רעיונות ואישים מתבצע באמצעי התקשורת האלקטרוניים. לכן בצמרת דירוג ההוצאה לבוחר נמצאות מדינות שמספר בוחריהן קטן יחסית, כמו לוקסמבורג ואיסלנד. אולם גם בהשוואה למדינות קטנות כמו דנמרק ובלגיה המימון הציבורי בישראל לבוחר הוא גבוה מאוד. ישראל חריגה במיוחד בהיקף המימון המוקצה לבחירות, והיא מקצה מקורות ציבוריים למימון בחירות יחסית למספר בוחריה יותר מכל מדינה אחרת (תרשים 6).

תרשים 5

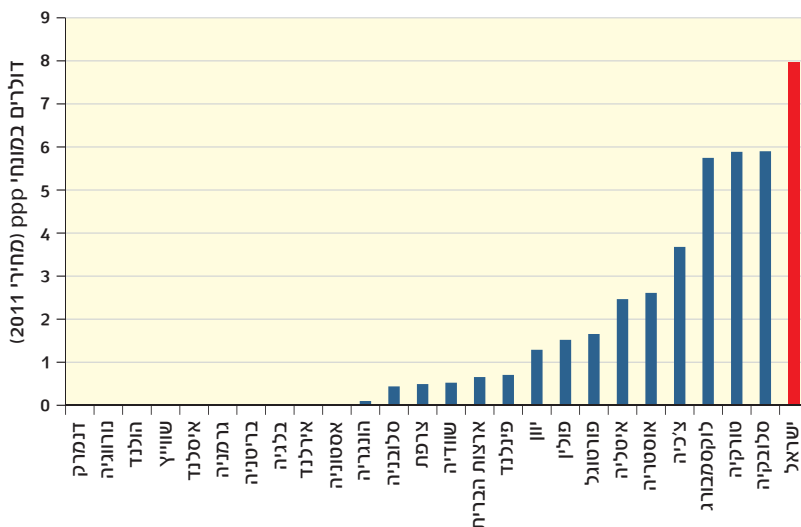
סך המימון הציבורי השנתי למפלגות לבוחר בישראל ובמדינות OECD



הערה: סך המימון הציבורי למפלגות כולל את המימון השוטף ואת המימון בשנת בחירות מחולק במספר שנות הכהונה בכל מדינה בממוצע PPP (מחירי 2011).
מקור: עיבוד המחברים לנתוני GRECO, 2007-2011; הנתונים לישראל הם מתוך דוח מבקר המדינה 2011.

תרשים 6

סך המימון הציבורי למפלגות בשנת בחירות לבחור בישראל ובמדינות OECD



הערה: המימון הציבורי למפלגות בשנת בחירות כולל את המימון השוטף באותה השנה ואת המימון הייחודי לבחירות.

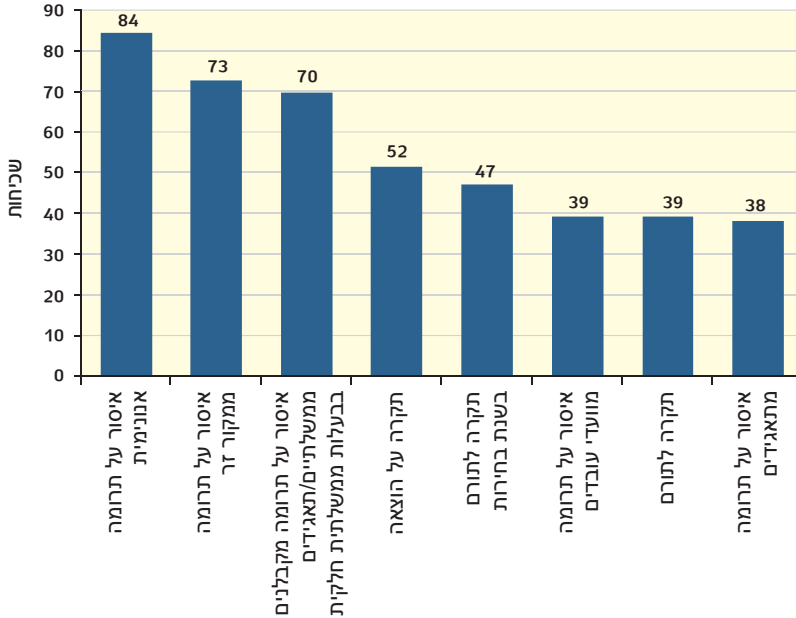
מקור: המחברים לנתוני GRECO, 2007-2011; הנתונים לישראל הם מתוך דוח מבקר המדינה 2011.

ג. המימון הפרטי

מימון לפעילות פוליטית מקופת הציבור נועד להגדיל את שוויון ההזדמנויות ולהקטין את תלותם של נבחרי הציבורי בבעלי ממון פרטיים. לכן בצד המימון הציבורי מדינות רבות נוהגות להגביל את מקורות המימון הפרטיים ואת היקפם. ההגבלות על גיוס תרומות פרטיות בישראל עברו את התהפוכות הגדולות ביותר. חוק המימון הראשון שנחקק ב-1973 אסר על קבלת תרומות מתאגיד בארץ, בין במישרין ובין בעקיפין, אך לא הגביל כלל את היקף התרומות של יחידים לפעילותן של המפלגות בישראל והסתפק בהגבלת סך ההוצאה המותרת הן בפעילות השוטפת והן במערכת הבחירות. מאחר שסך ההוצאה הציבורית הוגבל בחוק, נגזרת ממנו מגבלה על סך התרומות הפרטיות שמפלגה רשאית לקבל, אך לא על תרומתו של יחיד או תאגיד זר.

תרשים 7

הרגולציה של גיוס תרומות בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)



מקור: עיבוד לנתוני 2012, International IDEA.

דוח מבקר המדינה מינואר 1987 ביקר בחריפות את היעדר התקרה על תרומות של יחיד. כביקורת התגלה כי יחידים תרמו סכומים ניכרים, שהגיעו עד כדי חצי מיליון דולר לאדם. המבקר טען כי תרומות יחיד בהיקף כזה נועדו, כנראה, לעקוף את האיסור על תרומות של תאגידים. כן טען המבקר כי אין כל הבדל בין תרומות בסדר גודל כזה לבין תרומות של תאגידים וכי היקפן יוצר תלות בלתי רצויה של המפלגה בתורמים. בעקבות הביקורת הגבילה הכנסת ב-1990 את התרומה של יחיד ל-123,651 ש"ח.

ב-1994 החליטה הכנסת על רפורמה מקיפה במימון מפלגות ובחירות. כדי לצמצם את השפעת התורמים על פעילותן של המפלגות היא הפחיתה בשיעור דרסטי את היקף התרומה המותרת ליחיד, וזו הועמדה על 2,208 ש"ח בלבד בשנת בחירות. היקף התרומה המותרת ליחיד בשנה שלא מתקיימות בה

בחירות הוא מחצית מסכום זה (לוח 2). על מנת לפצות את המפלגות על הקטנת התרומות הפרטיות ולאפשר את המשך פעילותן הוגדל המימון מקופת המדינה, כפי שתואר קודם. בד בבד הוקמה ועדה ציבורית בראשות שופט שמתפקידה היה לקבוע את היקף יחידת המימון המשמשת בסיס לחישוב הזכאות למימון ציבורי של כל מפלגה (משרד המשפטים, 2000). מאז מונתה הוועדה ירדה יחידת המימון האפקטיבית בכ-11% ריאלית.

לוח 2

מגבלות על תרומות יחיד למפלגה* (ש"ח, במחירי 2012)

שנים	תרומות בשנת בחירות**	תרומות בשנה רגילה
1973-1948	המדינה אינה מעורבת בפיקוח על מימון המפלגות	
1990-1973	אין הגבלה	
1994-1990	123,651	61,826
-1994	2,208	1,104

הערות:

* חל איסור על קבלת תרומה מתאגידים.

** שנה שבה נערכות בחירות ברשויות המקומיות תיחשב שנת בחירות.

הסכומים מתעדכנים לפי מדד המחירים לצרכן מדי שנה.

היום ישראל היא אחת המדינות המחמירות ביותר בהגבלת המימון הפרטי. למעשה, היא אימצה את כל ההגבלות הנהוגות בתחום זה. התקרה הנוהגת בה לתרומת יחיד, הן לפעילות פוליטית שוטפת והן למימון בחירות, היא הנמוכה ביותר מתוך המדינות המפותחות שמגבילות את היקף התרומה (לוח 3). כמו כן ישראל, ו-8 מדינות מפותחות אחרות, אוסרת תרומה של חברות עסקיות למימון פעילות פוליטית (לוח 4).⁵

5 במאגר GRECO, המתבסס על מידע כמותי, יש מידע על תרומות של חברות ב-26 מדינות בלבד, ואילו בתרשימים 7, המתבסס על מאגר IDEA, נכללו 34 מדינות מפותחות.

לוח 3

תקרת התרומות השנתית לאדם בישראל במדינות OECD, 2011,
דולרים במונחי PPP (מחירי 2011)

מדינה	תקרה שוטפת	תקרה לבחירות
ישראל	249	498
בלגיה	575	575
איסלנד	2,862	2,862
אירלנד	7,558	7,558
צרפת	8,621	8,621
פולין*	11,425	11,425
סלובניה	20,936	20,936
יוון	21,127	21,127
פורטוגל	22,454	76,342
טורקיה	24,264	24,264
ארצות הברית	30,800	30,800
פינלנד	31,915	31,915
ספרד	138,889	147,222
איטליה	∞	∞
סלובקיה	∞	∞
צ'כיה	∞	∞
הונגריה	∞	∞
אסטוניה	∞	∞
אוסטריה	∞	∞
בריטניה	∞	∞
גרמניה	∞	∞
לוקסמבורג	∞	∞
שווייץ	∞	∞
הולנד	∞	∞
נורווגיה	∞	∞
שוודיה	∞	∞
דנמרק	∞	∞

* מדינה שבה יש תקרה שונה בשנת בחירות שמחליפה את התקרה השוטפת
הערות: הנתונים עבור ישראל, איסלנד ופינלנד עודכנו על בסיס נתוני International IDEA, 2011;
התקרה בסלובניה מתייחסת לשנת 2007; התקרה בטורקיה מתייחסת לשנת 2009.
מקור: עיבוד לנתוני GRECO, שנים שונות.

לוח 4

תקרת התרומות השנתית לחברה בישראל ובמדינות OECD, 2011,

דולרים במונחי PPP (מחירי 2011)

מדינה	תקרה שוטפת	תקרה לבחירות
בלגיה	0	0
ארצות הברית	0	0
צרפת	0	0
אסטוניה	0	0
פורטוגל	0	0
סלובניה	0	0
ישראל	0	0
פולין	0	0
יוון	0	0
איסלנד	2,862	2,862
אירלנד	7,558	7,558
טורקיה	24,264	24,264
פינלנד	31,915	31,915
ספרד	138,889	147,222
איטליה	∞	∞
סלובקיה	∞	∞
צ'כיה	∞	∞
הונגריה	∞	∞
אוסטריה	∞	∞
בריטניה	∞	∞
גרמניה	∞	∞
לוקסמבורג	∞	∞
שווייץ	∞	∞
הולנד	∞	∞
נורווגיה	∞	∞
שוודיה	∞	∞
דנמרק	∞	∞

הערות: הנתונים עבור ישראל, איסלנד ופינלנד עודכנו על בסיס נתוני International IDEA, 2011;

התקרה בטורקיה מתייחסת לשנת 2009.

מקור: עיבוד לנתוני GRECO, שנים שונות.

תקרת ההוצאות במערכת הבחירות בישראל עברה כמה שינויים – החישוב התבסס על שני מדדים: מספר חברי הכנסת היוצאת בכל סיעה ומנת מימון לכל חבר כנסת, שנגזרה מיחידת המימון הבסיסית (לוח 5). תקרת ההוצאה לכל חבר כנסת שונתה שלוש פעמים, והיא גדלה בהדרגה מ-1.3 יחידות מימון ב-1973 לשתי יחידות מימון ב-1994. במקביל התרחבה גם תקרת ההוצאות המותרת בבחירות לסייעות קטנות. שינוי זה אינו עולה בקנה אחד עם המגמה של המפלגות הגדולות בכנסת לצמצם את הפיצול הפוליטי ולהגדיל את אחוז החסימה.

לוח 5

תקרת ההוצאה למפלגות בבחירות*, במונחי מספר יחידות המימון לכל חברי הכנסת

התקרה לסייעות מעל 10 חברי כנסת	התקרה לסייעות קטנות	התקרה לסייעה בסיסית**	מספר חברי כנסת
			שנים
-	4 לסייעה שיש בה פחות מ-3 חברי כנסת	1½	1980-1973
-	4½ לסייעה שיש בה פחות מ-3 חברי כנסת	1½	1982-1980
-	-	2	1982***-1994
2 ל-10 חברי הכנסת הראשונים	10 לסייעה שיש בה פחות מ-6 חברי כנסת	2	-1994
1½ לחבר הכנסת ה-11 ואילך			

הערות:

* תקופת הבחירות - 100 ימים לפני הבחירות לכנסת.

** סיעה שגודלה לא סויג בחוק.

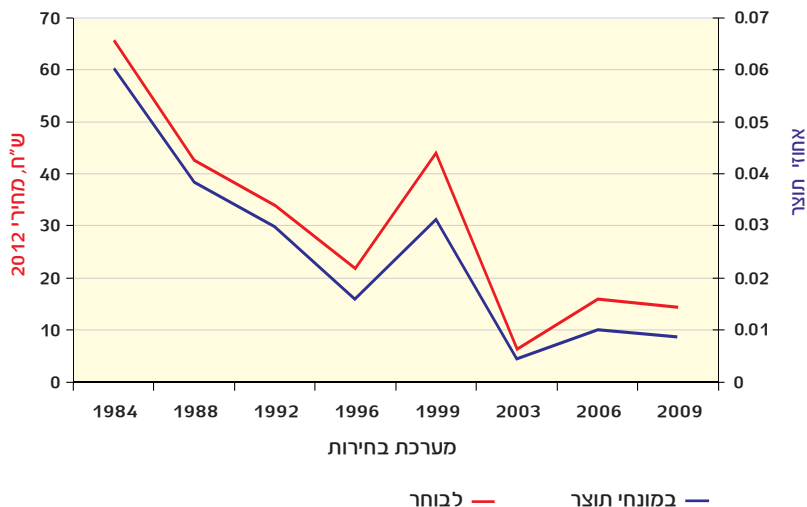
*** בסיס החישוב הוא מספר חברי הכנסת בכנסת היוצאת, מלבד התיקון לחוק מ-1982 שעל פיו בסיס החישוב הוא המספר הגבוה יותר של חברי כנסת מבין הכנסת הנכנסת או היוצאת.

תקרת ההוצאה השנתית לפעילות שוטפת (ממקורות ציבוריים ופרטיים יחדיו) נוסחה באחוזים מסך המימון הציבורי שכל מפלגה זכאית לו. גם בתחום זה חלו שינויים, אולם הם אינם עקביים. בתחילה הותר למפלגות להוציא בסך הכול 50% מעבר למימון הציבורי, ב-1980 התקרה הועלתה מאוד, וב-1994 היא הופחתה שוב ל-60% מעל המימון הציבורי (ראו לוח נ-1).

סך המימון הפרטי לבחירות יחסית למספר הבוחרים נמצא במגמת ירידה חריפה ומתמדת מ־1984 ועד היום (תרשים 8). סך המקורות למימון המערכת הפוליטית בישראל בשנות האלפיים נע סביב כ־200 מיליון ש"ח בשנים רגילות וכ־300 מיליון ש"ח בשנת בחירות. בשנים רגילות המימון הציבורי מממן את כל הפעילות הפוליטית. התרומות הפרטיות מתרכזות בשנות בחירות, והן מממנות חלק קטן מההוצאה בשנים אלו, כ־10% בלבד. יש לציין כי יש מפלגות שאינן מקיימות פעילות שוטפת וחוסכות את המימון השוטף לתעמולת הבחירות.

תרשים 8

סך ההוצאה ממקורות פרטיים על מימון בחירות לבוחר ובמונחי תוצר



מקור: עיבודי המחברים.

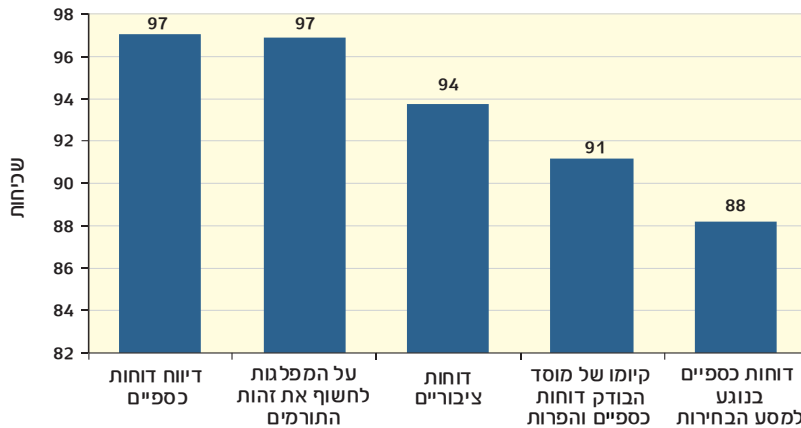
ד. פיקוח וענישה

כמעט כל מדינות OECD, ובכלל זה ישראל, דורשות דיווחים כספיים ממפלגות על הוצאותיהן ועל מקורות הכנסותיהן (תרשים 9). כ־90% מהמדינות יש גם מוסד הבוחן את הדוחות הכספיים ומפקח עליהם. בישראל הגוף הממונה על בחינת הדוחות הכספיים של המפלגות הוא מבקר המדינה.

המדינות נוקטות שלוש סנקציות על הפרת חוקי מימון הבחירות: העונש השכיח ביותר הוא קנס כספי; במידה פחותה בהרבה סנקציה פוליטית כמו שלילת כהונה באופן זמני או לתמיד; ובמקרים חמורים במיוחד – מאסר (תרשים 10). רוב המדינות מטילות סנקציות בעיקר על הפרת כללי השקיפות, ורק מיעוטן מטילות סנקציות על עברות חמורות יותר, כמו קבלת תרומות שלא כדין או חריגה מתקרת ההוצאות. ייתכן שהשונות נובעת מפערים ביכולת לאכוף את החוקים – הרבה יותר קשה לאכוף עברות שחיתות מעברות דיווח. כמו כן מדינות רבות הפקידו את הפיקוח והבקרה על הדוחות הכספיים בידי מוסדות מיוחדים, כמו מבקר המדינה בישראל. אך ייתכן שמיעוט הסנקציות על עברות שחיתות נובע מהפקדת החקיקה והשמירה על שמנת המימון בידי החתולים. נסמצ'ר (Nassmacher, 2003) מציין כי גם כאשר יש חקיקה הולמת, המופקדים על שמירת החוק אינם תומכים באכיפתה.

תרשים 9

הרגולציה של השקיפות בישראל ובמדינות OECD, 2011 (באחוזים)

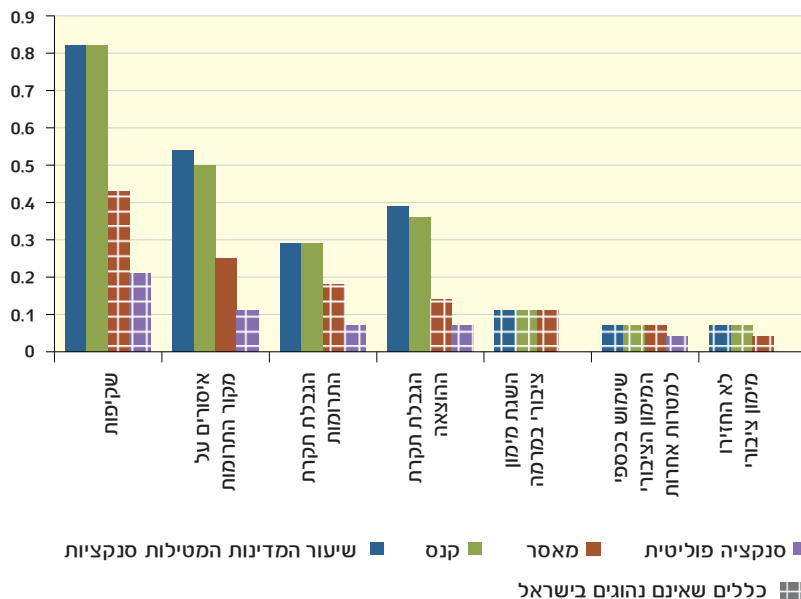


מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012.

לכאורה, יש מדינות שהגבילו בחקיקה מקורות מימון מסוימים בלי להטיל סנקציות על מי שהפך את המגבלה. לדוגמה, ארצות הברית ומקסיקו הגבילו את תקרת התרומות, אך לא הטילו סנקציות על הפרתה. בעיקר יש להדגיש ש-37% מהמדינות שאסרו על קבלת תרומה מגוף שעלול לנצל לרעה ניגוד עניינים, כמו חברות עסקיות ואזרחים זרים, לא הטילו סנקציה כלשהי על הפרת האיסור – כמו איטליה, אוקראינה ואקוודור. השיעור הנמוך ביותר של הטלת סנקציות הוא על שימוש במקורות ציבוריים למטרות זרות. הסיבה אינה הקלת ראש בחוקים אלה, אלא קיומה של סנקציה כללית בחוקיהן של מדינות רבות על קבלת דבר במרמה.

תרשים 10

שכיחות המדינות ב־OECD המטילות סנקציות על הפרת חוקי המימון והתפלגותן, לפי סוג הסנקציה, 2011



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012.

ה. חוקי מימון מפלגות בישראל ובעולם על רקע המסורות המשפטיות⁶

בפרק הרביעי הראינו כי יש שונות רבה ברגולציה של מימון פעילות פוליטית שאימצו מדינות שונות, גם כאלה שאינן משתייכות ל-OECD. למרות שונות זו רבים מהחוקרים התמקדו במחקר תיאורי של חוקי המימון של פעילות פוליטית במדינות יחידות או בקבוצות קטנות של מדינות, כמו אירופה וצפון אמריקה.⁷ כמה מן החוקרים בחנו את תרומתו של משתנה יחיד להסבר ההבדלים ברגולציה בין מדינות, כמו שיטת הבחירות או רמת הדמוקרטיה. פרק זה מנסה להסביר את ההבדלים ברגולציה של מימון פעילות פוליטית בין המדינות. הבנת הגורמים שהשפיעו על שונות זו תסייע בידינו לבחון את תמהיל החוקים שישראל בחרה בו. על מנת לבחון באופן שיטתי ורב-משתני את תרומתם של גורמים מרכזיים להסבר ההבדלים בין מדינות השתמשנו בסעיף זה במדגם רחב יותר ממדינות OECD. עם זאת הגבלנו את הבחינה לכ-140 מדינות שרמת הדמוקרטיה בהן הוגדרה בשנת 2008 "חופשית", או "חופשית למחצה" (על פי מכון Freedom House). הניתוח שלנו יכלול התייחסות לגורמים שהוזכרו בעבודות התיאוריות, כמו דרגת הדמוקרטיה והתוצר לנפש. כמו כן ניחד, לראשונה, מקום להשפעת מגוון המסורות המשפטיות על השונות בין מדינות בהסדרת המימון של פוליטיקה.⁸

- 6 סעיף זה מתייחס לרגולציה של מימון מפלגות. בנספח 1 מובאים מדדים גם לרגולציה של מימון מועמדים.
- 7 בארצות הברית נערכו כמה מחקרים על הגורמים המאפיינים את השונות בחוקי המימון של פעילות פוליטית בין מדינות. ויטקו (Witko, 2007) ערך בחינה שכללה את כל המדינות בארצות הברית ומצא שהגורמים העיקריים שהשפיעו על החקיקה הם האידאולוגיה הממשלתית ושערוריות פוליטיות בפיגור. לסקירה רחבה של המחקרים התיאוריים ראו Scarrow, 2007.
- 8 פינטו-דושנסקי (Pinto-Duschinsky, 2001) ערך במחקרו מיון החופף חלקית לפילוח המדינות לפי מסורת משפטית, כפי שנעשה כאן. מחקר זה הראה כי שיעור המדינות שאימצו רגולציה של המימון הפרטי במדינות השייכות לחבר העמים הבריטי נמוך במידה רבה משל יתר המדינות, למעט ההגבלה על סך ההוצאה במערכת בחירות, שהיא נפוצה מעט יותר במדינות אלו. כן הוא מצא כי שיעור המדינות המעניקות מימון ציבורי במדינות אלו נמוך הרבה יותר מזה שביתר המדינות. אולם המחבר מציין כי קבוצת המדינות שאינה שייכת לחבר העמים הבריטי אינה מיוצגת כהלכה – שיעורן במדגם קטן, ויש משקל יתר למדינות גדולות ומפותחות. מחקר זה לא בחן אם הפערים

עם פרסום מאמרם של לה פורטה ועמיתיו (La Porta et al., 1997) התפתחה ספרות כלכלית ענפה שמצאה כי יש מתאם גבוה בין המסורת המשפטית של המדינה לבין ההסדרה של שווקים, מגוון חוקים והביצועים הכלכליים של המדינה.⁹ שתי המסורות העיקריות שהשפיעו על המערכות המשפטיות במדינות רבות הן מסורת המשפט האנגלי (Common Law), המזוהה עם התערבות ממשלתית רזה, ומסורת החוק האזרחי (Civil Law), המאופיינת בהתערבות ממשלתית רחבה. מסורת החוק האזרחי התפלגה לשלוש תת-קבוצות – הצרפתית, הסקנדינבית והגרמנית. הדמיון בין מסורת המשפט הצרפתית למסורות המשפטיות הסקנדינבית והגרמנית הוא חלקי בלבד, למרות שהמקור של שלושתן הוא החוק הרומי. מאז התפרקות ברית המועצות נוצרה קטגוריה נוספת, שהושפעה מתפיסת העולם הקומוניסטית. קטגוריה זו מרחיקה לכת יותר מהמדינות השייכות למשפחת החוק האזרחי במשקל שהיא מעניקה למעורבות של הממשלה.¹⁰

על מנת לאמוד את ההשפעה של הגורמים השונים על השונות ברגולציה של מימון פוליטיקה בנינו מדדים לרגולציה זו על בסיס סקר של מכון IDEA שפורסם בשנת 2012. הסקר כלל 43 שאלות על חוקי מימון פעילות פוליטית של מפלגות ומועמדים בשנת 2011 עבור 180 מדינות. עוצמת ההסדרה של מימון הפעילות הפוליטית נאמדה באמצעות ארבעה מדדים: מדד הגבלות על גיוס תרומות; מדד המימון הציבורי; מדד השקיפות; ומדד הסנקציות על הפרת חוקי המימון. כל אחד ממדדי ההסדרה נורמל בין 0 ל-1 על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. חשוב להדגיש שמדדי ההסדרה אינם מייצגים את המצב בפועל, אלא הם צילום המצב החוקי בכל מדינה. בעיקר יש להזהיר כי מדד המימון הציבורי אינו מעיד על ההיקף הכספי של המימון הציבורי שמספקת כל מדינה. בנספח 1 לפרק זה מתוארת בפירוט שיטת בניית המדדים. כן צירפנו את הרשימה המלאה של השאלות שנכללו בסקר, וסומנו בה השאלות שנכללו בכל אחד מן המדדים של הרגולציה (לוח נ-2).

ברגולציה בין קבוצות המדינות הם מובהקים, וכן אין פיקוח שיטתי על גורמים אחרים, כמו התוצר לנפש ודמוקרטיה.

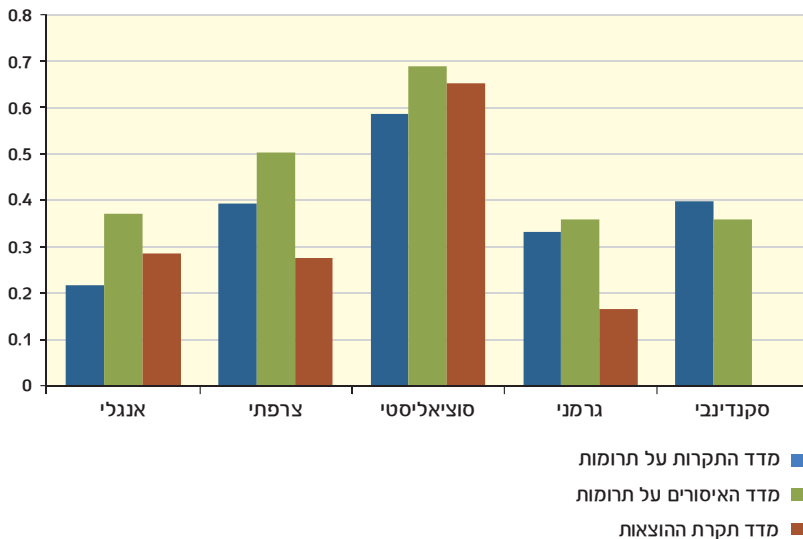
9 לסיכום מצוין של המחקרים בתחום ראו, La Porta, Lopez-De-Silanes, and Shleifer, 2008. המימון של מדינות לפי מסורת משפטית הוא לפי Reynolds and Flores, 1989.

10 חוקרים במדינות הסוציאליסטיות לשעבר טוענים כי יש לסווגן על פי השתייכותן לאחת המסורות המשפטיות בתקופה שקדמה למלחמת העולם השנייה (La Porta, Lopez-De-Silanes, and Shleifer, 2008).

בתרשים 11 מוצגים מדדי הרגולציה של שלושה תחומים במימון המערכת הפוליטית: איסור על תרומות מסקטורים שיש חשש שינצלו לרעה ניגוד עניינים; הגבלה על גובה התרומות של הרשאים להעניקן; והגבלה על גובה ההוצאות המותרות למפלגה. להתפלגות של כל אחד משלושת המדדים לפי המקור המשפטי יש תבנית דומה. ההגבלות על גיוס תרומות ועל גובה ההוצאות של המפלגות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר גבוהות לאין ערוך מאותן ההגבלות במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי. לדוגמה, שיעור האיסורים הממוצע על מקור התרומות במדינות השייכות למסורת האנגלית הוא 37%, ואילו במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית הוא 50%, ובמדינות הסוציאליסטיות לשעבר הוא מטפס ל-69%. במדינות הסקנדינביות אין כלל הגבלות על גובה התרומות ועל גובה ההוצאה המותר למפלגה.

תרשים 11

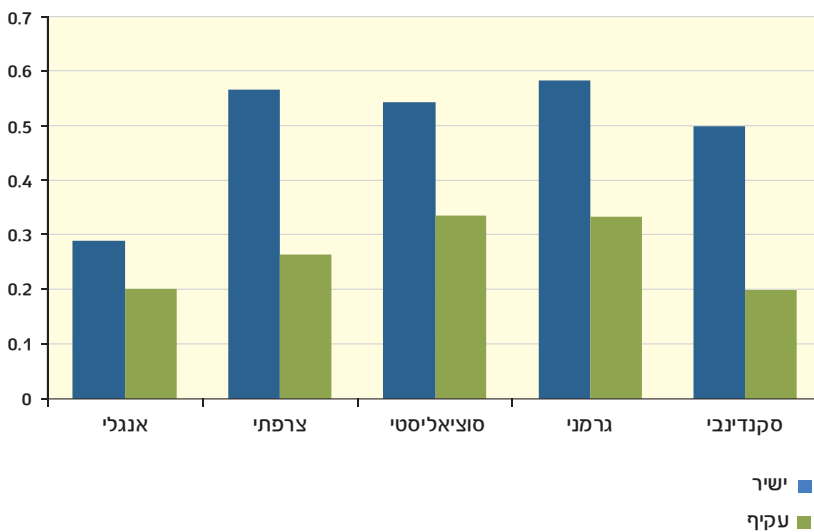
מדד הרגולציה של הכנסות והוצאות לפי המקור המשפטי
(שיעור ההגבלות הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012, על פי לוח נ-2.

התפלגות מדד החוקים המקצים מימון מתקציב המדינה למפלגות (תרשים 12) שונה במידה מסוימת מהתפלגות הרגולציה של התרומות הפרטיות. גם כאן שיעור חוקי המימון הציבורי במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי הוא הקטן ביותר. הוא גבוה במידה רבה במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית והסוציאליסטית, והוא מטפס לרמה הגבוהה ביותר במדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית.

תרשים 12
מדד הזכאות למימון ציבורי לפי המקור המשפטי
(שיעור המדד הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד לנתוני International IDEA, 2012, על פי לוח נ-2.

התפלגות מדד הדרישות לשקיפות הדוחות הכספיים מציגה תמונה דומה לרגולציה של תרומות פרטיות ותקרת הוצאות, אם כי השונות בין מגוון מסורות המשפט מתונה הרבה יותר. בדומה למגבלות על גיוס תרומות, גם הדרישות

לשקיפות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר גבוהות משל כל יתר המדינות.¹¹

בלוח 6 בחנו באמצעות רגרסיות OLS את הקשר בין מגוון החוקים המסדירים את מימון המפלגות לבין המקור המשפטי של המדינה, ובמודל האקונומטרי כללנו גם את עוצמת הדמוקרטיה ורמת התוצר לנפש כמשתני בקרה. נמצא שלרמת הדמוקרטיה יש השפעה חיובית ומובהקת ב-5% רק על מדד המימון הציבורי הישיר; ואילו לתוצר לנפש יש השפעה חיובית הן על מדד המימון הציבורי הישיר והן על מדד ההגבלות המסכם את האיטורים והתקרות החלות על תרומות פרטיות, אך מובהקותו היא 10% בלבד.

עוצמת הרגולציה של המימון הפרטי במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית היא הגבוהה ביותר. שיעור ההגבלות על קבלת תרומות ועל ההוצאות במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית גבוה משיעורן אצל המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית ב-11%, ושיעורן במדינות השייכות למסורת המשפט הסוציאליסטית גבוה ב-28%. הפערים מתבטאים הן בשיעור הסקטורים שמהם אסור לקבל תרומות הן במספר ההגבלות על גובה התרומה ממי שרשאים לתרום. במדינות הסוציאליסטיות לשעבר יש פער גדול ומובהק גם בתקרת ההוצאות המותרת. ההגבלות על תרומות פרטיות במדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית והסקנדינבית אינן שונות במובהק מההגבלות על תרומות במסורת המשפט האנגלית.

תמונה דומה מתקבלת בכל הקשור למימון הציבורי. מדד המימון הציבורי הישיר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ובמדינות שמוצאן סוציאליסטי הוא הגבוה ביותר, הרבה מעל המדינות האחרות. גם מגוון אמצעי המימון הציבורי העקיף, כמו זמן שידור ושימוש במתקני הממשלה, גבוה יותר במדינות אלו, אם כי אמצעי המימון העקיפים במדינות הסוציאליסטיות לשעבר רבים יותר גם מאמצעים אלה במדינות בעלות מסורת המשפט הצרפתית.¹²

11 השיעור הנמוך ביותר בדרישה מהמפלגה לשקיפות של התרומות הוא במדינות הסקנדינביות, והוא נמוך במעט מזה של המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי.

12 בחינת ההשפעה של המסורת המשפטית על השונות במדדי הרגולציה של 2002, הן של המימון הציבורי והן של מדד ההגבלות על מימון פרטי, הניבה תוצאות דומות.

לוח 6
 חוקי מימון פעילות מפלגות והמקור המשפטי, 2011
 מדינות שהוגדרו "חופשיות" או "חופשיות למחצה" על ידי מכון Freedom House (2008)

מדד השקיפות	מדד המימון הציבורי	מדד המימון העקיף	מדד המימון הציבורי הישיר	מדד ההגבלות	מדד תקרת ההוצאות	מדד האיסורים על התרומות	מדד תקרות על תחמות	מדד התרומות
0.006 (0.025)	0.011 (0.015)	0.003 (0.016)	*0.05 (0.029)	*0.052 (0.029)	0.013 (0.04)	0.044 (0.03)	0.047 (0.04)	חוצר לנפש (במונחי PPP)
0.03 (0.02)	**0.024 (0.012)	0.013 (0.013)	**0.05 (0.023)	0.007 (0.023)	*0.059 (0.032)	0.004 (0.024)	0.007 (0.031)	מדד הדמוקרטיה
-0.07 (0.058)	***0.105 (0.034)	*0.065 (0.036)	***0.306 (0.064)	*0.113 (0.065)	0.015 (0.09)	**0.136 (0.067)	**0.187 (0.088)	מוצא משפטי צרפתי
*0.119 (0.071)	***0.147 (0.043)	***0.133 (0.045)	***0.242 (0.084)	***0.285 (0.081)	***0.372 (0.117)	***0.301 (0.084)	***0.351 (0.116)	מוצא משפטי סוציאליסטי
0.03 (0.124)	0.099 (0.073)	0.105 (0.077)	0.134 (0.146)	-0.126 (0.144)	-0.229 (0.201)	-0.096 (0.152)	0.026 (0.202)	מוצא משפטי גרמני
-0.06 (0.125)	-0.031 (0.079)	-0.032 (0.083)	0.031 (0.158)	-0.133 (0.145)	*-0.413 (0.218)	-0.102 (0.153)	0.084 (0.219)	מוצא משפטי סקנדינבי
***0.62 (0.177)	0.006 (0.106)	0.11 (0.111)	*-0.407 (0.21)	-0.139 (0.209)	-0.139 (0.292)	-0.027 (0.219)	-0.225 (0.291)	קבוע

הערות: המשתנים החלטיים הם מדדי הרגולציה של מימון מפלגות (ראו נספח 1); הרגרסיות נאמדו בשיטת OLS; מסמן מובהקות בדרגה של 10%, ** בדרגה של 5%, *** בדרגה של 1%. בסוגריים מצוינות סטיות התקן של המקדמים.

הזיקה ההדוקה בין חוקי המימון של פוליטיקה למסורת המשפטית עולה בקנה אחד עם תוצאות מחקרים בתחומים אחרים, המצביעים על מעורבות ממשלתית גדולה יותר במדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ובמדינות הסוציאליסטיות בהשוואה למדינות בעלות מסורת משפטית אנגלית.

לדוגמה, שני המחקרים של לה פורטה ועמיתיו (La Porta et al., 1997) מצאו כי מדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי נוטות יותר להגן על הזכויות של בעלי המניות ועל זכויות הקניין, בהשוואה למדינות השייכות למסורת המשפט האחרות.¹³ בוטרו ועמיתיו (Botero et al., 2004) מצאו כי היקף הרגולציה של שוק העבודה במדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי נמוכה מזה שבמסורת המשפט האחרות. אנחנו מצאנו (Ben Bassat and Dahan, 2008) כי מדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית ולמסורת המשפט הסוציאליסטית לשעבר מבטיחות בחוקותיהן יותר זכויות חברתיות ממדינות השייכות למסורת המשפט האנגלי.

ממצאים אלה מצביעים על שתי תפיסות עולם כלכליות שלמות, השומרות על עקביות פנימית בהתייחסותן לזכויות קניין מצד אחד ולזכויות חברתיות של האזרחים והעובדים מצד שני. גם המדיניות התקציבית של מדינות אלו עולה בקנה אחד עם נטייתן של הממשלות השייכות למסורת המשפט האנגלי לאמץ הוצאה ציבורית קטנה יותר יחסית לתוצר. ההוצאה של הממשלה יחסית לתוצר במדינות הסוציאליסטיות לשעבר גבוהה מזו של המדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית; וההוצאה הציבורית הממוצעת של המדינות השייכות למסורת המשפט הצרפתית אינה שונה מאוד מזו האנגלית.

חשוב להדגיש כי המדינות השייכות למסורת המשפט הגרמנית והסקנדינבית הן קבוצות בפני עצמן, והן אינן זהות בהתנהגותן למדינות השייכות למסורת המשפט האנגלית או הצרפתית. כלומר, מדינות בעלות מסורת סקנדינבית או גרמנית נוטות לאמץ מודל מעניין – מימון ציבורי של הפעילות הפוליטית עם אוטונומיה רבה למפלגות. אולם מפאת מספרן הקטן לא ניתן לבחון את מובהקות ההבדלים בינן לבין מדינות אחרות.

13 ד'נקוב ועמיתיו (Djankov et al., 2008) מסכמים את הסוגיה מחדש בהתחשב בהערות שהתקבלו במחקרים אחרים, ובכל זאת הם מגיעים למסקנות זהות.

לוח 7

מדדי הרגולציה של מימון מפלגות בישראל – חזויים ובפועל, 2011
(על בסיס הרגרסיות בלוח 6)

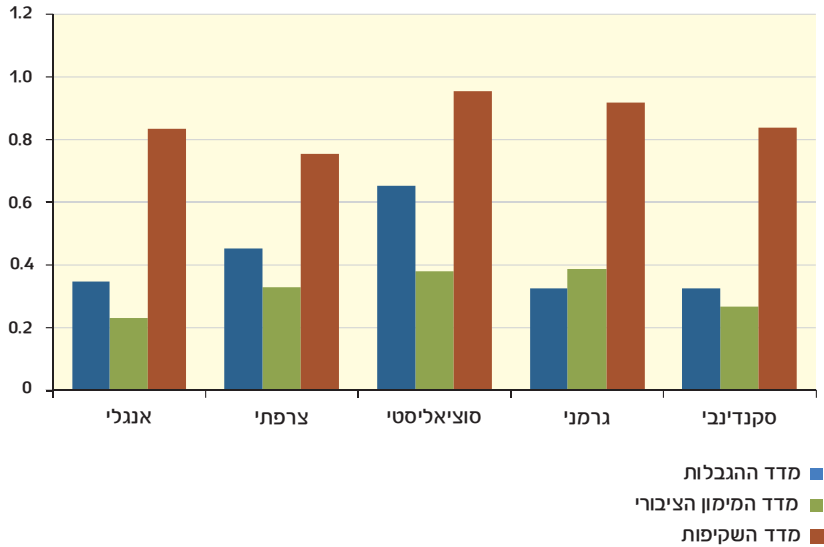
ערכים בפועל	ערכים חזויים	
1.000	0.297	מדד התקררות על תרומות
1.000	0.445	מדד האיסורים על התרומות
1.000	0.379	מדד תקרת ההוצאות
1.000	0.437	מדד ההגבלות
1.000	0.427	מדד המימון הציבורי הישיר
0.286	0.224	מדד המימון הציבורי העקיף
0.444	0.282	מדד המימון הציבורי
1.000	0.883	מדד השקיפות

ישראל מקוטלגת במשפחת המדינות שאימצו את מסורת המשפט האנגלית. על בסיס אפיון זה, ובהתחשב בעוצמת הדמוקרטיה וברמת התוצר לנפש בישראל ועל פי המשוואות שנאמדו לעיל, חישבנו את הערך החזוי של חוקי המימון השונים בישראל והשווינו אותם לערכים שישראל בחרה בפועל (לוח 7). מההשוואה עולה כי מדרר הזכאות למימון ציבורי בישראל מצביע על נדיבות גבוהה לאין ערוך מהנגזר מהתנהגותן של מדינות בעלות מאפיינים דומים. מנגד, ישראל הטילה מגבלות חמורות על מימון פרטי – הרבה יותר מהנגזר ממאפייניה – בהשוואה למדינות דומות. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם הממצאים שהוצגו בסעיפים הקודמים של פרק זה. זאת ועוד, בפרק הרביעי בספר זה עמדנו על החשיבות של בחירת סל הרגולציה. ישראל נמנית עם אותן מדינות שהחליטו להילחם בשחיתות הכרוכה במימון פעילות פוליטית על ידי הענקת מימון ציבורי נדיב, שיקטין את הזדקקותם של הפוליטיקאים למימון פרטי, ולכן גם הגבילה מאוד את המימון הפרטי. אולם מתרשים 5 (שם) ניתן לראות כי ישראל נמצאת הרחק מעל קו הרגרסיה. כלומר, בהינתן המימון הציבורי, ההגבלות על מימון פרטי בישראל מחמירות יותר בהשוואה למדינות אחרות. סביר להניח כי אילו היינו משתמשים בנתוני המימון הציבורי בפועל ובגובה התקרה המותרת לתורם,

במקום במדרי הרגולציה, היינו מגלים שישראל אימצה תמהיל קיצוני עוד יותר מהמקובל במדינות אחרות, כפי שניתן להתרשם מן הנתונים בלוחות 3 ו-4.

תרשים 13

מדדי ההגבלות, המימון הציבורי והשקיפות לפי המקור המשפטי
(שיעור המדד הממוצע בכל קבוצת מדינות)



מקור: עיבוד מנתוני IDEA International, 2012, על פי לוח נ-2.

נספח: בניית מדדי הרגולציה של שנת 2011

בשנת 2012 פרסם מכון IDEA סקר הכולל 43 שאלות על חוקי מימון פעילות פוליטית של מפלגות ומועמדים בשנת 2011 עבור 180 מדינות. על מנת לאמוד את עוצמת ההסדרה של מימון הפעילות הפוליטית בשנת 2011 בנינו ארבעה מדדים: מדד הגבלות על גיוס תרומות; מדד המימון הציבורי; מדד השקיפות; ונוסף על כך יצרנו מדד סנקציות, המספק מידע בנוגע לעונשים על הפרות חוקי המימון.

מדד ההגבלות על גיוס תרומות של מפלגות כולל חמישה איטורים על גיוס תרומות ממקורות שונים (זרים, חברות, ספקים ממשלתיים, איגודי עובדים ותרומות אנונימיות), שתי תקרות על גיוס תרומות ותקרת הוצאה אחת. כל אחד משמונת המאפיינים הללו קיבל 1 נקודה בבניית מדד ההגבלות של המפלגות. במדד מקביל להגבלות על גיוס תרומות של מועמדים נכללו כל המאפיינים כמו במפלגות, מלבד תקרת תרומות בתקופה שבין מערכות בחירות (שעליה אין שאלה בסקר). מדד המימון הציבורי של מפלגות כלל שני מאפיינים של מימון ציבורי ישיר (הניקוד היה 0 אם אין מימון ציבורי, 1 אם יש מימון ציבורי לבחירות, ו-2 אם המימון הציבורי ניתן בבחירות ובין שנות בחירות). כמו כן נכללו שבעה מאפיינים של מימון ציבורי עקיף (זמן שידור, הקלות מס למפלגות, העמדת מקומות כינוס לבחירות, מקומות אחסון לחומרי תעמולה, מימון מלא או חלקי של דברי דואר, מימון מלא או חלקי של הוצאות נסיעה ומימון ציבורי עקיף אחר). כל אחד משבעת המאפיינים קיבל 1 נקודה, כך שמספר הנקודות המרבי למימון ציבורי ישיר ועקיף למפלגות הוא 9. מדד המימון הציבורי למועמדים התבסס על מאפיין אחד בלבד – זמן שידור בחינם או מסובסד. מדד השקיפות של מפלגות הורכב מחמישה מאפיינים (חובה של המפלגות לדווח, חובה של המפלגות לדווח בהקשר של בחירות, חיוב המפלגות או המועמדים להציג את התרומות, חיוב המפלגות או המועמדים לדווח על זהות התורמים וכן קיומו של מוסד האחראי לבחינת הדוחות הכספיים ולחקירה של עברות מימון). למעשה, כמה מן המאפיינים שנכללו במדד השקיפות של מפלגות הם משותפים למפלגות ולמועמדים. מדד השקיפות של מועמדים מבוסס על מאפיין יחיד – החובה לדווח על מימון מערכת הבחירות.

כמו כן בנינו מדד רביעי של הסדרה לשנת 2011 – מדד הסנקציות על הפרת חוקי המימון. מדד זה התבסס על מאפיין אחד (עצם קיומה של סנקציה כלשהי על הפרת חוקי המימון של פעילות פוליטית). מדינות לא קיבלו ניקוד אם הסנקציה היא נגד קניית קולות, משום שזו אינה הפרה של חוקי המימון. הסנקציות הרווחות הן קנס כספי, מאסר ושליטת כהונה לפרק זמן מוגבל או לתמיד.

כל אחד ממדרי ההסדרה נורמל בין 0 ל-1 על מנת שניתן יהיה להשוות ביניהם. חשוב להדגיש שמדרי ההסדרה אינם מייצגים את המצב בפועל, אלא צילום המצב החוקי בכל מדינה. בעיקר יש להזהיר כי מדד המימון הציבורי אינו מעיד על ההיקף הכספי של המימון הציבורי שמספקת כל מדינה.

לוח נ-1

תקרת הוצאה השוטפת

שנים	תקרת הוצאה השוטפת באחוזים מהמימון הציבורי שהסיעה זכאית לו
1973-1948	אין הגבלה של הוצאה
1980-1973	*150
1994-1980	*180
-1994	**160

הערות:

* תקרת הוצאה המינימלית חושבה לפי המימון הציבורי שזכאית לו סיעה של 3 חברי כנסת.

** תקרת הוצאה המינימלית חושבה לפי המימון הציבורי שזכאית לו סיעה של 5 חברי כנסת.

לוח נ-2

מאפייני משתני הרגולציה (IDEA, 2011)

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
1. Is there a ban on donations from foreign interests to political parties?	DC2	67
2. Is there a ban on donations from foreign interests to candidates?	DCC2	51
3. Is there a ban on corporate donations to political parties?	DC2	21
4. Is there a ban on corporate donations to candidates?	DCC2	25
5. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to political parties?	DC2	52
6. Is there a ban on donations from corporations with government contracts or partial government ownership to candidates?	DCC2	40
7. Is there a ban on donations from trade unions to political parties?	DC2	25
8. Is there a ban on donations from trade unions to candidates?	DCC2	27
9. Is there a ban on anonymous donations to political parties?	DC2	72
10. Is there a ban on anonymous donations to candidates?	DCC2	64
11. Is there a ban on state resources being given to or received by political parties or candidates (excluding regulated public funding)?	*	85
12. Is there a ban on any other form of donation?	–	54
13. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period (not election specific)?	DC1	34
14. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a political party over a time period (not election specific), what is the limit?	–	
15. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a political party in relation to an election?	DC1	18

* מדד האיסורים על התרומות אינו כולל את שאלה 11, מאחר שמדינות רבות לא ענו עליה.

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
16. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a political party in relation to an election, what is the limit?	-	
17. Is there a limit on the amount a donor can contribute to a candidate?	DCC1	31
18. If there is a limit on the amount a donor can contribute to a candidate, what is the limit?	-	
19. Are there provisions for direct public funding to political parties? Answers: 0-No, 1-Only regularly provided funding , 2- Both regularly and in relation to campaigns.	DPF	2-36,1-63
20. If there are provisions for direct public funding to political parties, what are the eligibility criteria?	-	
21. If there are provisions for direct public funding to political parties, what is the allocation calculation?	-	
22. If there are provisions for direct public funding to political parties, are there provisions for how it should be used ("earmarking")?	-	
23. Are there provisions for free or subsidized access to media for political parties?	IDPF	79
24. If there are provisions for political parties' free or subsidized access to media, what criteria determine access allocation?	-	
25. Are there provisions for free or subsidized access to media for candidates?	IDPFC	44
26. Are there provisions for any other form of indirect public funding?	IDPF	76
27. Is the provision of direct public funding to political parties related to gender equality among candidates?	-	13
28. Are there provisions for other financial advantages to encourage gender equality in political parties?	-	8
29. Is there a ban on vote buying?	-	93
30. Are there bans on state resources being used in favor or against a political party or candidate?	-	93
31. Are there limits on the amount a political party can spend?	DC3	38

השאלה	כלולה במדד	אחוז המדינות שענו בחיוב
32. If there are limits on the amount a political party can spend, what is the limit?	-	
33. Are there limits on the amount a candidate can spend?	DCC3	51
34. If there are limits on the amount a candidate can spend, what is the limit for spending?	-	
35. Do political parties have to report regularly on their finances?	TR	79
36. Do political parties have to report on their finances in relation to election campaigns?	TR	74
37. Do candidates have to report on their campaigns finances?	TRC	69
38. Is information in reports from political parties and/or candidates to be made public?	TR	79
39. Must reports from political parties and/or candidates reveal the identity of donors?	TR	77
40. What institution(s) receives financial reports from political parties and/or candidates?	-	
41. Is it specified that a particular institution(s) is responsible for examining financial reports and/or investigating violations?	TR	75
42. What other institutions have a formal role in political finance oversight?	-	
43. What sanctions are provided for political finance infractions?	S	82*

* מדינות עם סנקציות מכל סוג שהוא

מדד תקרות על תרומות	DC1
מדד האיסורים על התרומות	DC2
מדד תקרת ההוצאות	DC3
מדד תקרות על תרומות למתמודדים	DCC1
מדד האיסורים על התרומות למתמודדים	DCC2
מדד תקרת ההוצאות למתמודדים	DCC3
מימון ציבורי ישיר	DPF
מימון ציבורי עקיף	IDPF
מדד המימון הציבורי העקיף למתמודדים	IDPFC
מדד השקיפות	TR
מדד השקיפות למתמודדים	TRC
מדד הסנקציות	S

לוח נ-3

סטטיסטיקה תיאורית: מדדי הרגולציה בשנת 2011

התחום	מספר המאפיינים	מספר התצפיות	ממוצע המדינות	סטיית התקן	ערך מינימלי	ערך מקסימלי
מפלגות						
מדד המימון הציבורי הישיר	2	157	0.48	0.36	0	1
מדד המימון הציבורי העקיף	7	143	0.26	0.17	0	0.71
מדד המימון הציבורי	9	143	0.31	0.17	0	0.78
מדד התקרות על תרומות	2	154	0.26	0.35	0	1
מדד האיסורים על התרומות	5	134	0.48	0.32	0	1
מדד תקרת הוצאות	1	154	0.31	0.46	0	1
מדד ההגבלות	8	131	0.42	0.29	0	1
מדד השקיפות	5	123	0.82	0.26	0	1
מועמדים						
מדד המימון הציבורי (העקיף)	1	149	0.52	0.50	0	1
מדד התקרות על תרומות	1	152	0.30	0.46	0	1
מדד האיסורים על התרומות	5	102	0.48	0.39	0	1
מדד תקרת הוצאות	1	154	0.46	0.50	0	1
מדד ההגבלות	7	100	0.47	0.36	0	1
מדד השקיפות	1	152	0.65	0.48	0	1
סנקציות						
מדד הסנקציות	1	164	0.96	0.19	0	1
מדד הסנקציות למעט קניית קולות	1	149	0.78	0.42	0	1

הערות: מדדי מימון הפוליטיקה בכל מדינה חושבו על בסיס מספר הזכאויות במימון הציבורי ומספר ההגבלות על תרומות הפרטיות, בהתאמה; כך גם בנוגע למדד השקיפות; המדדים נורמלו לסולם שבין 0 ל-1; הסנקציות הן משתנה דמה שמקבל ערך 1 אם הוטלה סנקציה כלשהי על אחד מחוקי המימון; מדד האיסורים על התרומות (ולכן גם מדד ההגבלות) אינו כולל את שאלה 11, מאחר שמדינות רבות לא ענו עליה.

מקור: מדדי הרגולציה של הזכאות למימון ציבורי חושבו על בסיס International IDEA, 2012.

מקורות

- הופנונג, מנחם, 1993. *מימון מפלגות ומימון בחירות בישראל*, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- משרד המשפטים, 2000. "דוח הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית בראשות השופט בדימוס דב לוין".
- Ben Bassat, Avi, and Momi Dahan, 2008. "Social Rights in the Constitution and in Practice." *Journal of Comparative Economics* 36: 103–119.
- Botero, Juan C., Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2004. "The Regulation of Labor." *Quarterly Journal of Economics* 119: 1339–1382.
- Djankov, Simeon, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, 2008. "The Law and Economics of Self-dealing." *Journal of Financial Economics* 88: 430–465.
- GRECO (Group of States against Corruption), *Third Evaluation Round*. Various years.
- IDEA International, 2012. *Political Finance Database*.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, and Andrei Shleifer, 2008. "The Economic Consequences of Legal Origins." *Journal of Economic Literature* 46: 285–332.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-De-Silanes, Andrei Shleifer, and Robert W. Vishny, 1997. "Legal Determinants of External Finance." *Journal of Finance* 52: 1131–1150.
- , 1999. "The Quality of Government." *Journal of Law Economics and Organization* 15 (1): 222–279.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 2003. "Introduction: Political Parties, Funding and Democracy." In: Reginald Austin and Maja Tjernström (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series, Stockholm: International IDEA.
- Pinto-Duschinsky, Michael, 2001. "Political Financing in the Commonwealth." *Taking Democracy Seriously*, The Democracy Unit, Political Affairs Division, Commonwealth Secretariat.

- Reynolds, Thomas H., and Arturo Flores, 1989. *Foreign Law: Current Sources of Codes and Basic Legislation in Jurisdictions of the World*. Littleton, CO: Rothman.
- Scarrow, Susan E., 2007. "Political Finance in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 10: 193–210.
- Witko, Christopher, 2007. "Explaining Increases in the Stringency of Campaign Finance Regulation, 1993–2002." *State Politics and Policy Quarterly* 7: 369–393.