



המכון הישראלי לדמוקרטיה

www.idi.org.il

12 אוגוסט, 2020

כ"ב אב תש"פ

לכבוד

הוועדה הציבורית לעניין חוק מימון מפלגות

מר אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

מר יוחנן פלסנר

נשיא

מר ברנרד מרכוס

יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר

יו"ר המועצה הבינלאומית

ד"ר ג'ורג' שולץ

יו"ר של כבוד

הנדון: שיעור יחידת המימון

שלום רב,

חברי הוועד המנהל

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

מר חן ליכטנשטיין

גב' מול מועלם

מר טלי מרידור

עו"ד אבי פישר

מר אביעד פרידמן

ד"ר מיכל צור

מר יוסי קוצ'יק

מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה

מר אליז אברמס, ארה"ב

ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב

גב' אן אפלכאוס, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנו, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייר, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב

ד"ר ג'וזף ג'ופה, גרמניה

פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

מר ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קושלר, קנדה

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

פרופ' יובל שני, מחקר

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' מוסטפא כבהא

פרופ' עמיה כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' עליה פישר

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולד

פרופ' יודיה צ' שטרן

פרופ' איתן שניטקי

מייסד ונשיא לשעבר

ד"ר אריק ברמן

לפי הדיווחים בעיתונות, בימים הקרובים תקיים הוועדה הציבורית הנכבדה פגישות עם נציגי המפלגות כדי להבין את צרכיהן הכספיים. זהו צעד ראוי ומבורך, המבטא את חשיבותה של הוועדה הציבורית כגוף האמון על שיעור יחידת המימון במסגרת מימוש חוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973 (להלן – חוק מימון מפלגות). ברצוננו להביע בתמצית את עמדתנו בעניין שיעור יחידת המימון.

אף שאנו מכירים בחשיבות המימון הציבורי למפלגות המגישות רשימות מועמדים לבחירות לכנסת, **אנו מתנגדים בעת הזו להגדלת יחידת המימון** – משום שאין לכך הצדקה מהותית, משום שהדבר ימנע מהמפלגות להתנהל בצורה אחראית וחسכונית יותר בבחירות (ואף עלול לעודד התנהלות בזבזנית) ומשום שלא יהיה בכך כדי לסייע מבחינה כלכלית למפלגות.

הכרה בחשיבות המימון הציבורי

אנו מכירים בקשיים התקציביים של המפלגות עקב מערכות הבחירות התכופות לכנסת במהלך 2019-2020, ובקשיים הנוספים שאליהם ייקלעו אם תתקיים מערכת בחירות נוספת בקרוב. אנו גם סבורים כי יש חשיבות עליונה, מבחינה דמוקרטית, לאפשר

למפלגות השונות להשקיע את המשאבים הכספיים הדרושים להן כדי לקיים מסע בחירות ולהתמודד על קולות הבוחרים. בשל כך, ישראל ורובן המכריע של הדמוקרטיה מעניקות למפלגות מימון ציבורי לבחירות.

התנגדות להגדלת שיעור יחידת המימון

עם זאת, איננו סבורים שיש מקום להגדיל בעת הזו את שיעור יחידת המימון (מעבר להגדלה הקבועה בחוק, בהתאם לשיעור עליית המדד). אמנם ברור כי הגדלת יחידת המימון על ידי הוועדה הציבורית, האחראית על קביעת שיעור יחידת המימון לפי חוק מימון מפלגות, עדיפה על "עקיפה" דה-פקטו של הוועדה הציבורית, כפי שעשתה הכנסת לפני הבחירות לכנסת ה-23, כשהגדילה בהוראת שעה את מספר יחידות המימון שהוענק לרשימות ולסיעות. ואולם אנו כאמור סבורים כי גם על הוועדה הציבורית להימנע מהגדלת שיעור יחידת המימון. זאת, משלושה טעמים עיקריים:

1. ראשית, הגדלת יחידת המימון תאפשר למפלגות להימנע מהפתרון הטבעי והנכון למצב הנוכחי – צמצום משמעותי בהוצאותיהן במהלך מערכת הבחירות הבאה. התנהלות תקציבית שקולה כזו נדרשת תמיד, כדי למנוע בזבוז משאבי ציבור – אחת התכליות העומדות בבסיס חלק מהסדרי חוק מימון מפלגות (וחוקים רלוונטיים נוספים, כגון חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959). מבקר המדינה אמר דברים ברוח זו בדו"ח שפרסם על בחירות 2015: "מצאתי לנכון לשוב ולקרוא לסיעות לנהוג בריסון ובחיסכון בכספי המימון הממלכתי המשולמים להם"¹.

צמצום הוצאות המפלגות נדרש במיוחד בימים אלה לנוכח:

- א. גירעון המפלגות והמשבר הכלכלי החריף שאליו נקלעה מדינת ישראל בשל מגפת הקורונה;
- ב. ריבוי מערכות הבחירות בעת האחרונה. אם אכן יתקיימו בחירות בקרוב, מדובר יהיה במערכת בחירות רביעית לכנסת תוך זמן קצר, כך שהמפלגות המיוצגות בכנסת כבר הפיצו את מסריהן, ואין להן צורך בתעמולה נרחבת כבעבר;

¹ מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים", 2016, עמ' 16.

ג. המפלגות כבר נהנות ממימון ציבורי גבוה יחסית לנהוג בעולם. לפי מחקר שערכו פרופ' אבי בן בסט ופרופ' מומי דהן במכון הישראלי לדמוקרטיה,² **המפלגות בישראל זוכות בתקופת בחירות למימון ציבורי גבוה במיוחד בהשוואה בין-לאומית**. אין לפיכך כל הצדקה להגדיל את המימון הזה. בפרט, **במצב החוקי הקיים יקבלו המפלגות מקדמות נכבדות מאוצר המדינה עוד לפני הבחירות**, שיאפשרו להן לנהל את מסע הבחירות. לפי שיעור יחידת המימון הנוכחית, כל רשימה יכולה לקבל (בכפוף לערבויות) מקדמה של לכל הפחות כ-9.7 מיליון ש"ח, ורשימות גדולות זכאיות למקדמות בגובה עשרות מיליוני ש"ח.

ד. יתר על כן, כיוון שלקראת מערכת הבחירות לכנסת ה-22 וה-23 היה ברור לכל המערכת הפוליטית שהקדמה נוספת של הבחירות היא אפשרות סבירה, ראוי היה שהמפלגות יביאו זאת בחשבון כשתכננו את תקציב הבחירות שלהן. אם המפלגות לא עשו זאת – האחריות מוטלת עליהן ואין לאפשר להן לגלגל את שגיאתן לפתחו של הציבור.

2. שנית, **במסגרת החוקית הקיימת, ספק רב אם הגדלת יחידת המימון תוביל לשיפור במצבן הכלכלי של המפלגות**. נראה שבכל מקרה המפלגות יסיימו את מערכת הבחירות בגירעון משמעותי. סיבה אחת לכך היא שבמהלך מערכת בחירות מתפתח, באופן טבעי, "מרוץ חימוש" בין הרשימות, שבמסגרתו כל רשימה מוציאה עוד ועוד כספים, עד לתקרת ההוצאות שלה, גם אם אין לכך צורך אמיתי, וזאת כדי להיאבק ברשימות אחרות שאף הן מוציאות עוד ועוד כספים.

הבעיה היא שהמסגרת החוקית בישראל מעודדת התנהלות כלכלית חסרת אחריות כזו של המפלגות. ראשית, מימון הבחירות שרשימה מקבלת נמוך – לעתים משמעותית – מתקרת ההוצאות שלה לפי חוק מימון מפלגות. כל רשימה המוציאה כספים עד לתקרת ההוצאות המותרת צפויה להיקלע לגירעונות משום שהכנסותיה מהמדינה נמוכות מתקרת הוצאות זו.

ואולם המפלגות לא רק רשאיות לפי חוק להיקלע לגירעונות בתקופת הבחירות, אלא גם בפועל החוק והפרקטיקה הפוליטית של השנים האחרונות מעודדים

² בן בסט, אבי ומומי הן, 2014. רפורמות, פוליטיקה ושחיתות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2014, עמ' 159.

אותן לכך. כך, לפי החוק "דרך המלך" של הרשימות לכסות על גירעונות הבחירות היא נטילת הלוואות שיוחזרו במהלך כהונת הכנסת הבאה מכספי המימון השוטף של הסיעות. בנוסף, הסיעות נוטות בשנים האחרונות לתקן את החוק כדרך להגדיל את מימון הציבורי, תוך עקיפה דה-פקטו של הוועדה הציבורית. (ראו: תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות מ-2017; והוראת השעה שהתקבלה לקראת הבחירות לכנסת ה-23).

המציאות החוקית והפרקטיקה הפוליטית מביאות לכך שהמפלגות והרשימות מתנהלות בבחירות בצורה שאינה שקולה ואחראית, כפי שהעיר מבקר המדינה לגבי בחירות 2015.³ **במצב עניינים זה, הגדלת יחידת המימון תוביל להגדלת הוצאותיהן של המפלגות והרשימות – ולאחר הבחירות הן שוב ייקלעו לגירעונות.**

3. שלישית, הגדלת שיעור יחידת המימון במצב הנוכחי **תתמרץ את המפלגות לבזבז במסעות בחירות עתידיים כספים רבים (כספי ציבור, כמובן), ללא תכנון תקציבי שקול – מתוך ידיעה שהוועדה הציבורית צפויה לסייע להן לאחר מכן, אם יתקשו לכסות את גירעונותיהן (למשל בשל בחירות נוספות לאחר זמן קצר).**

אמנה להתנהלות חסכונית – פתרון נוסף

עקרונית, אנו סבורים שבחוק מימון המפלגות יש כשלים מהותיים הגורמים נזק למפלגות ולמשטר הדמוקרטי. יש צורך בתיקון חקיקתי נרחב שימנע בזבוז כספי ציבור ואת כניסת המפלגות לגירעונות.

עד אז, אם תחליט הוועדה להגדיל את יחידת המימון לקראת מערכת בחירות חדשה, אנו סבורים שעליה להתנות זאת בהתחייבות פומבית מצד המפלגות המגישות רשימות מועמדים – באמנה משותפת – לנהל מסע בחירות אחראי, מאוזן וחסכוני, שבו הוצאותיהן תהיינה קטנות מהכנסותיהן. התנהלות כזו מצד המפלגות מוצדקת תמיד לאור תפקידן הציבורי והישענותן על כספי ציבור, והיא נדרשת במיוחד עכשיו, לנוכח גירעונות המפלגות ולנוכח המשבר הכלכלי שאליו נקלעה המדינה כולה. בנוסף, על

³ מבקר המדינה, "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים", 2016, עמ' 16.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המפלגות להתחייב לעשות מאמצים ניכרים לכסות את גירעונותיהן על ידי גיוס כספים ממקורות נוספים. בפרט, המפלגות יכולות להגביר באופן משמעותי את מאמצייהן לגייס תרומות מהציבור, תחום שרובן המכריע מזניח לחלוטין.

נשמח לדון עמכם בסוגיות אלה ולסייע ככל שנידרש.

בכבוד רב,

ד"ר גיא לוריא

המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אסף שפירא

המכון הישראלי לדמוקרטיה