

סדנת שוויון
בבחירות

שוויון במימון בחירות

אסף שפירא

פברואר 2021



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

הצעה
לסדר
38



שוויון במימון בחירות

אסף שפירא

הצעה לסדר 38
פברואר 2021

סדנת שוויון בבחירות

עורכי הסדרה: גיא לוריא | עופר קניג

Equality in Election Financing
Assaf Shapira

עריכת הטקסט: אפרת אבן, ענת ברנשטיין
עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו תמר בר־דיין
ביצוע גרפי: אירית נחום
הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב 978-965-519-343-5 ISBN

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשרר או לקלוט בכל דרך או
אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי
מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2021
נדפס בישראל, תשפ"א/2021

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602
טל': 02-5300888
אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books
דוא"ל: orders@idi.org.il
טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי אי־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

הדברים המובאים במסמך זה אינם משקפים בהכרח את עמדת המכון הישראלי לדמוקרטיה.

סדנת שוויון בבחירות

מסמך זה רואה אור בעקבות הדיונים בסדנת שוויון בבחירות. הסדנה - פרי יוזמה של המכון הישראלי לדמוקרטיה - כינסה בין החודשים אוקטובר 2017 ומאי 2018 חוקרים מן האקדמיה ומומחים מהשירות הציבורי לשישה מפגשים, בהנחיית שני חוקרים מהמכון הישראלי לדמוקרטיה - ד"ר גיא לוריא ופרופ' עופר קניג.

מטרת הסדנה: להשפיע על האסדרה של תחום השוויון בבחירות, כדי שהבחירות בישראל יגשימו את עקרונן השוויון.

במוקד הדיונים: השוויון באזרחות הפוליטית.

ההצדקה להעמדת נושא זה במוקד: העיסוק המקצועי בו לוקה בחסר למרות החשיבות העצומה של השוויון האזרחי הפוליטי לתקינותה של השיטה הדמוקרטית.

נדונו שאלות כגון: האם בישראל מתקיים שוויון של ממש בזכות לבחור ולהיבחר; האם הליכי הבחירות מבטיחים שוויון הזדמנויות; האם המפלגות בישראל נתונות לרמה שווה של אסדרה?

התקיימו שישה מפגשים:

- (1) שוויון ומימון מפלגות
פתחה את הדיון: חנה רותם
- (2) תעמולת בחירות בעידן הדיגיטלי
פתחו את הדיון: דן מרידור וד"ר תהילה שורץ אלטשולר
- (3) פעילות של גופים חוץ-מפלגתיים
פתח את הדיון: פרופ' מנחם הופנונג
- (4) שוויון בהליכי בחירות מקדימות
פתחו את הדיון: פרופ' גדעון רהט ופרופ' עופר קניג
- (5) רישום רשימות ופסילתן, ובאופן כללי יותר - סוגיית האופי הפוליטי-מפלגתי של ועדת הבחירות המרכזית
פתח את הדיון: עו"ד חסן ג'בארין
- (6) נגישות שווה בהליך הבחירה
פתח את הדיון: עו"ד דין ליבנה

השתתפו:

דפנה אבירם-ניצן, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר ניר אטמור, המכללה האקדמית צפת

עו"ד ארבל אסטרך, היועצת המשפטית של ועדת הכנסת

אופיר ארז, משרד מבקר המדינה
ד"ר דנה בלאנדר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
ד"ר גור בליי, היועץ המשפטי של ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת
עו"ד שחר בן מאיר, עותר ציבורי בהליכי בחירות
ד"ר יצחק בקר, משרד מבקר המדינה
עו"ד חסן ג'בארין, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
עו"ד עדי גל, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד אייל גלובוס, רשם המפלגות
נמרוד דוויק, "דרכנו"
עו"ד איתן הברמן, משרד שרקון, בן עמי, אשר ושות'
פרופ' מנחם הופנונג, האוניברסיטה העברית בירושלים
אבי וידרמן, "הרוב החדש"
עו"ד אלונה וינוגרד, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד גלעד וינר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' מוחמד ותד, המכללה האקדמית צפת
אינה זילברגרץ, מנכ"לית ישראל ביתנו
עו"ד איל זנדברג, משרד המשפטים
פרופ' (אמריטה) נעמי חזן, האוניברסיטה העברית בירושלים
ד"ר גיא לוריא, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד דין ליבנה, היועץ המשפטי של ועדת הבחירות המרכזית
דן מרידור, שר וחבר כנסת לשעבר
פרופ' קרין נהון, המרכז הבינתחומי הרצליה
עו"ד סהר פינטו, היועץ המשפטי של מפלגת כולנו
אופיר פינס פז, שר וחבר כנסת לשעבר
יוחנן פלסנר, נשיא המכון הישראלי לדמוקרטיה
אביטל פרידמן, המכון הישראלי לדמוקרטיה
מיכל צ'רנוביצקי, נבחרות - נשים חרדיות לייצוג, שוויון וקול
פרופ' עופר קניג, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' מרדכי קרמניצר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
פרופ' גדעון רהט, המכון הישראלי לדמוקרטיה
עו"ד גיא רוה, היועץ המשפטי של מפלגת יש עתיד
חנה רותם, משרד מבקר המדינה
ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר, המכון הישראלי לדמוקרטיה
משה שיפמן, חשב מפלגת דגל התורה
עו"ד מיכל שמואלי, משרד רשם המפלגות
ד"ר אסף שפירא, המכון הישראלי לדמוקרטיה

תוכן העניינים

| | |
|----|---|
| 9 | תקציר |
| 11 | מבוא |
| 12 | 1. רקע מושגי |
| 12 | 1.1. מימון בחירות |
| 13 | 1.2. שוויון מהותי |
| 15 | 1.3. השוויון בזכות להיבחר |
| 16 | 2. שוויון בזכות להיבחר ומימון בחירות: רקע תאורטי והשוואתי |
| 16 | 2.1. כללים לטובת מפלגות "חלשות" |
| 20 | 2.2. כללים לטובת מפלגות "מבוססות" |
| 23 | 3. המצב החוקי בישראל |
| 24 | 3.1. שוויון בזכות להיבחר ומימון בחירות בישראל |
| 26 | 3.2. כללי מימון בחירות |
| | 4. השפעתם של כללי מימון הבחירות על התנהלותן הכלכלית של המפלגות בישראל |
| 35 | 4.1. מימון ציבורי |
| 37 | 4.2. ערבויות |
| 39 | 4.3. תרומות והלוואות |
| 41 | 4.4. הגבלות על הוצאות |
| 42 | |
| 44 | 5. מימוש הזכות להיבחר: המצב הלכה למעשה |
| 44 | 5.1. נייודות קולות |
| 47 | 5.2. מספר המפלגות האפקטיבי |

| | |
|----|--|
| 52 | 5.3. הישגי המפלגות הגדולות |
| 53 | 5.4. הישגי המפלגות החדשות |
| 57 | 6. דיון והמלצות |
| 57 | 6.1. שוויון ואי־שוויון בין מפלגות: תמונה כללית |
| 59 | 6.2. סיוע למפלגות חדשות |
| 68 | 6.3. בלימה של הגדלת המימון הציבורי לבחירות |
| 73 | 6.4. ריכוז ההמלצות |
| 75 | רשימת המקורות |

תקציר

כדי להתקיים ולשגשג, בשגרה ובתקופת בחירות, מפלגות צריכות לגייס ולהוציא כספים רבים. מדינת ישראל, כמו רובן המכריע של הדמוקרטיות, מסדירה את ההתנהלות הכספית של המפלגות. אחת המטרות העיקריות של

אסדרה זו היא לשמור על השוויון בזכות של מפלגות להיבחר לפרלמנט – עיקרון בסיסי בדמוקרטיה מודרנית. ללא אסדרה מתאימה שתשמור על שוויון זה עלול להיווצר מצב שבו מפלגות אחדות מקבלות מהמדינה, או מגייסות מהציבור, משאבים כספיים אדירים, משתמשות בהם במהלך מערכת הבחירות וכך "משתלטות" עליה ומקשות מאוד על מפלגות אחרות להיבחר לפרלמנט.

מטרתו של מסמך זה היא לבדוק אם צריך לשנות את הכללים המנחים את מערכת מימון הבחירות בישראל כדי להבטיח את השוויון בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת. המסמך סוקר את הכללים הקיימים בישראל במבט תאורטי והשוואתי רחב ובודק אם קיים בישראל אי־שוויון לא מוצדק בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת הקשור למערכת מימון המפלגות.

ממצאי המחקר מלמדים כי אף שיש בישראל אי־שוויון בתחום המימון, הפועל לטובת המפלגות הגדולות ולטובת המפלגות המיוצגות בכנסת, הזכות, למשל, למימון בחירות ציבורי (מימון מהמדינה) גבוה יותר, הרי שבאופן כללי אפשר להצדיק את האי־שוויון ואין מקום להמליץ על צמצומו. מבט רחב על הפוליטיקה הישראלית מלמד כי האי־שוויון בתחום מימון המפלגות לא הפך את המערכת הפוליטית בישראל למערכת "קפואה" הנשלטת בידי אותן מפלגות גדולות או ותיקות, אלא להפך: המערכת הפוליטית הישראלית היא מערכת דינמית ואף שוויונית למדי בהשוואה למדינות אחרות. כך עולה גם מההשוואה למצב בישראל בעבר. גם מבחינת השפעה על היבטים של תחרותיות, ייצוגיות, משילות וייצובת אפשר להצדיק את הכללים הקיימים. עם זאת, המחקר מראה שיש צורך בתיקונים בכל הנוגע לשוויון במימון בחירות.

אלו ההמלצות:

ראשית, יש לסייע למפלגות חדשות "רציניות", המוכיחות הצלחה בגיוס כספים מהציבור בזמן מערכת הבחירות, לעשות זאת. לשם כך מומלץ:

(1) להעניק זיכוי ממש על תרומות למפלגות, בדומה לזיכוי על תרומות למוסדות אחרים.

(2) להעניק למפלגות מימון תואם (matching) לתרומות שהן מגייסות לפני הבחירות. כיום מפלגות רשאיות לקבל מהמדינה מקדמות לפני הבחירות. מפלגות שאינן מכהנות בכנסת (ובאופן חלקי גם מפלגות קטנות המכהנות בכנסת) יכולות לקבל מקדמות רק על יסוד ערבויות שהן מציגות למדינה. מסמך זה ממליץ שהמדינה תעניק למפלגות מימון בסכום השווה לשיעור מסוים מתוך סכום התרומות שהמפלגות יגייסו מהציבור.

(3) אם שתי ההמלצות לעיל יאומצו, מומלץ לתקן את חוק מימון מפלגות כך שהוא יפחית בהדרגה את סכום הערבות המרבי שאדם יכול להעמיד למפלגה.

שנית, יש למנוע ממפלגות המיוצגות בכנסת להגדיל לעצמן את המימון הציבורי שהן מקבלות לבחירות – לנוכח הנטייה הגוברת בשנים האחרונות לחקיקה המגדילה את המימון והמכשירה את השימוש שמפלגות עושות בכספי המימון השוטף המתקבלים מהמדינה לצורכי בחירות. לשם כך מומלץ:

(4) לקבוע כי תצורף חוות דעת מאת הוועדה הציבורית, הפועלת מכוח חוק מימון מפלגות, לדברי ההסבר של כל הצעה לתיקון חוק מימון מפלגות ולכל הצעה לתיקון חקיקה המשפיעה על המימון הציבורי שהמפלגות מקבלות מהמדינה. חוות הדעת תצורף רק להצעות חוק המגיעות לאחת מוועדות הכנסת.

(5) לחייב את המפלגות להקצות חלק ניכר מכספי המימון הציבורי השוטף שהן מקבלות מהמדינה למטרות מפלגתיות שונות שאינן קשורות לבחירות – למחקר, לפעילות רעיונית-אידאולוגית, להכשרת פעילים ופוליטיקאים, לקיום הליכים דמוקרטיים לבחירת מועמדים לכנסת ולהנהגת המפלגה, וכן לקידום נשים, צעירים, מיעוטים ותושבי פריפריה.

(6) בטווח הארוך יש לשקול איסור מוחלט על שימוש בכספי המימון הציבורי השוטף לצורכי בחירות.

(7) **להנמיך את תקרת ההוצאות**. תקרת ההוצאות הנהוגה כיום גבוהה במידה ניכרת מן המימון הציבורי שהמפלגות מקבלות מהמדינה לצורכי בחירות. פער זה מאפשר למפלגות להיכנס לגירעון גדול בתקופת הבחירות, המכוסה בסופו של דבר על ידי כספי המימון הציבורי השוטף. הנמכת תקרת ההוצאות צפויה לצמצם את הוצאותיהן של המפלגות ועל כן גם את הגירעונות שהן צוברות בתקופת הבחירות.

מבוא

נושאים הקשורים להתנהלות הכלכלית של מפלגות (ורשימותן וסיעות – ראו הסבר על ההבחנה בין המונחים האלה בהמשך) אינם עולים לעיתים קרובות לסדר היום הציבורי אלא אם מדובר בכותרות "עסיסיות" כמו "המפלגות בוחרות בבזבז כספי ציבור"

(שפירא, 2020), "מימון המפלגות מזמין שחיתות" (פילוט, 2008) או "מיליונים נשפכים, והשועלים מחפשים פרצות" (ליכטמן, 2015). מניעת שחיתות ובלימה של בזבז כספי ציבור הן ללא ספק מטרות חשובות. ובכל זאת, סוגיות עומק אחרות, כמו ההשפעה שיש לכללים הקיימים על הסיכויים להיבחר לנסת, נותרות בצל – חרף ההנחה הכמעט מתבקשת על קשר אפשרי בין המשאבים הכלכליים שמפלגות מגייסות ומוציאות לצורכי בחירות ובין הצלחתן בבחירות. מסמך זה מבקש להתעמק בסוגיה זו.

הנחת היסוד כאן היא שישראל, כמדינה דמוקרטית, חייבת להעניק למפלגות הפועלות בה זכות שווה בסיכויים להיבחר לנסת (או "שוויון מהותי". ראו להלן). הנחה זו תואמת עקרונות דמוקרטיים בסיסיים, והיא הוכרה בחקיקה ובפסיקה בישראל, למשל בחוק ייסוד: הכנסת ובבג"ץ ברגמן מ-1969 (ראו בהמשך הדברים). לאור זאת אבחן להלן אם וכיצד יש לשנות את כללי מימון הבחירות הנהוגים בישראל כדי להגביר את השוויון בזכותן של מפלגות להיבחר. אלא שאין זו שאלה פשוטה, שכן לערך השוויון הגדרות שונות, ורבות הדרכים למדוד אותו. כמו כן, אי אפשר לנתק את שאלת השוויון, שהוא ערך דמוקרטי ראשון במעלה, מצרכים אחרים של המערכת הפוליטית, למשל הצורך בשמירה על יציבות פוליטית ועל משילות. ערך השוויון מתנגש לעיתים עם קידום מטרות אלה ואחרות, ומדובר אפוא באינטרסים שיש לאזן ביניהם. אתייחס לכל אלו במסמך זה.

הפרקים הבאים יספקו את הרקע הדרוש לדיון: בתחילה אביא את פירושה של מונחי מפתח כמו מימון בחירות, שוויון והזכות להיבחר; רקע תאורטי ומידע השוואתי על הקשר שבין מימון בחירות ובין שוויון בזכותן של מפלגות להיבחר לפרלמנט; וכן מידע על כללי מימון הבחירות בישראל והשפעתם על התנהלותן הכלכלית של מפלגות. לאחר מכן אפנה לבחינת השאלה המרכזית – באמצעות מדדים של תוצאות הבחירות אבדוק אם מתקיים בישראל אי שוויון בכל הנוגע לזכותן של מפלגות להיבחר לנסת. לבסוף אציג את ממצאי המחקר ואשתמש בהם כדי לגבש רשימת המלצות שעשויות לחזק את השוויון בזכותן של מפלגות להיבחר לנסת.

1. רקע מושגי

המחקר שלפנינו בודק עד כמה משפיעים כללי מימון הבחירות הנוהגים בישראל על השוויון המהותי בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת, ואם יש לשנות את הכללים האלה. לצורך זה ראוי להסביר שלושה מונחי יסוד: מימון בחירות, שוויון מהותי והזכות להיבחר.

1.1 מימון בחירות

לפי ההגדרות שאשתמש בהן, מערכת מימון פוליטית היא מכלול הכללים המסדירים את זרימת המשאבים הכספיים לתוך המערכת הפוליטית וממנה. מערכת זו מספקת מסגרת חוקית למפלגות ולפוליטיקאים לגיוס משאבים כספיים ולשימוש בהם (Casas-Zamora, 2005: 16-17) היא כוללת ארבעה סוגי כללים (IDEA, 2020):

- (1) מימון ציבורי – כללים להענקת המימון מטעם המדינה;
- (2) תרומות והוצאות – כללים לתרומות למפלגות ולהוצאות של מפלגות, לרבות הגבלות על סכומים אלה (המכונות "תקריות");
- (3) דיווח ושקיפות – כללים לדיווח על התנהלות כלכלית לרשויות המדינה ולציבור;
- (4) ענישה – הנחיות בדבר העונשים המוטלים בגין חריגה מהכללים.

אפשר להבחין בין כללים העוסקים במפלגות, להלן כללי מימון מפלגות, ובין כללים שעניינם שחקנים פוליטיים אחרים – לדוגמה, מועמדים פרטיים או גופים חוץ-פרלמנטריים. הקשר שבין מימון מועמדים וגופים חוץ-פרלמנטריים ובין מימון מפלגות מתקיים כאשר כספים שמועמדים וגופים חוץ-פרלמנטריים מגייסים ומוציאים לצורכי בחירות צפויים לסייע למפלגה, ואף לשמש כלי לעקיפת ההגבלות על מימון מפלגות. מטעם זה (ומטעמים אחרים) מותקנים כללים המגבילים גם את ההתנהלות הכלכלית של מועמדים ושל גופים חוץ-פרלמנטריים.

מדינות אחדות, ובהן ישראל, מפרידות בין כללים לתקופת בחירות (כללי מימון בחירות) ובין כללים לתקופות אחרות (כללי מימון שוטף). להלן אתמקד במערכת מימון הבחירות, אך אעסוק גם במערכת המימון השוטף בשל קשרי הגומלין בין שתי המערכות. לשם הדיון אתייחס למגוון רחב של כללים הנוגעים למערכת מימון מפלגות – הענקת מימון למפלגות מטעם המדינה, תרומות למפלגות, הוצאות של מפלגות, דיווח ושקיפות ציבורית, וכן ענישה. המונח **מימון ציבורי** יורה בדיונו על המימון שהמדינה מעניקה.

למימון מפלגות יש ארבע מטרות או הצדקות (Scarrow, 2018):¹ מטרה אחת קשורה בכך שלמפלגות יש עניין ברור לקבל מימון מן המדינה, אך להענקתו יש גם חשיבות עבור המדינה והציבור בשל התפקיד המרכזי של המפלגות במשטר דמוקרטי. מטרה חשובה אחרת היא בלימת השחיתות ומניעת תלות של מפלגות בתורמים. הכללים נועדו למנוע גם שחיתות פנים-מפלגתית, למשל שימוש בכספי התרומות לצרכים אישיים. מטרה שלישית היא הבטחת השקיפות של התנהלותן הכספית של המפלגות, בעיקר במה שקשור לתרומות שהן מגייסות. עוד מטרה חשובה של כללי מימון המפלגות, ובה יעסוק מסמך זה, היא הבטחת השוויון בזכות להיבחר לפרלמנט.

1.2. שוויון מהותי

כדי להעמיק בסוגיית השוויון בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת יש להבחין בין תפיסות שונות של שוויון. בדיסציפלינה של מדע המדינה נוהג להבחין בין שוויון **פרוצדורלי** (או שוויון הזדמנויות), המושתת על כללים המעניקים לכל השחקנים זכויות שוות; ובין **שוויון מהותי** (או שוויון בתוצאות), המשקף מימוש שווה של אותן זכויות (Dahlerup, 1998). ההיגיון המנחה את תפיסת השוויון המהותי הוא שאם הזכויות אינן ממומשות שווה בשווה, יש סבירות גבוהה לקיומם של

1 לסקירת המניעים מאחורי רפורמה במימון מפלגות ראו Nwokora, 2012.

חסמים לא־פורמליים (נסתרים) המקשים על מימוש הזכויות של יחידים או של קבוצות, או מונעים אותן, ומכאן שאין זה שוויון אמיתי.² לפי היגיון זה, יש הצדקה לפגוע בשוויון הפרוצדורלי כדי לקדם שוויון מהותי. אפליה מתקנת לטובת קבוצות חברתיות מסוימות, הנדרשת כדי לקדם שוויון מהותי שיאפשר את מימוש זכויותיהן, היא דוגמה מובהקת לכך. זהו גם הבסיס לטענה שאין די בכללים המבטיחים שוויון פרוצדורלי בזכותם של נשים וגברים להיבחר, שכן רוב הדמוקרטיות מקיימות כללים כאלה ואף על פי כן ייצוג הנשים בפרלמנט, ממאפייני השוויון מהותי, הוא נמוך בשל חסמים כלכליים, תרבותיים ואחרים המקשים על נשים להיבחר. לפיכך נדרש אימוץ מכסות ייצוג לנשים, כגון קביעת סף תחתון (שיעור או מספר נשים מינימלי) מחייב למפלגה כתנאי להתמודדותה בבחירות. אומנם קביעת סף שכזה פוגעת בשוויון הפרוצדורלי, אך היא משרתת את השוויון המהותי (שפירא ואח', 2013).

בשפה משפטית, ובמיוחד בפסיקה הישראלית, יש למונחים אלה משמעות שונה מעט. בשפה המשפטית נהוג להבחין בין **שוויון פרוצדורלי** או **שוויון מוחלט**, שמתקיים אם הכללים חלים באופן שוויוני ואחיד על כל השחקנים, ובין **שוויון מהותי** או **שוויון בסיכויים להיבחר**, המתקיים אם הכללים – השוויוניים או הלא־שוויוניים – הוגנים לנוכח הנסיבות, הצרכים והתוצאות הצפויות שלהם. כלומר, ייתכן מצב שהכללים אינם שוויוניים, ובכל זאת יש להם היגיון והצדקה. דוגמה טובה לכך היא מיסוי פרוגרסיבי, הפוגע בשוויון הפרוצדורלי משום שבעלי הכנסות גבוהות משלמים מס גבוה יותר (באופן מוחלט ובאופן יחסי להכנסתם), אך לא בהכרח פוגע בשוויון המהותי ואולי אפילו נועד לחזק אותו. השוויון המהותי קשור גם במונח משפטי נוסף – **מימוש הזכויות**, הבודק כיצד זכויות ממומשות בפועל.

במסמך זה אשתמש בשפה משפטית (יותר מאשר בשפה של מדע המדינה), ואתייחס בעיקר לשוויון המהותי (יותר מאשר לשוויון הפרוצדורלי).

2 מונחים אלה מקובלים מאוד במחקרים העוסקים בייצוג נשים בפוליטיקה. ראו למשל שפירא ואח', 2013; Diaz, 2005.

1.3. השוויון בזכות להיבחר

המונח "שוויון בבחירות" מתייחס הן לשוויון בזכות לבחור והן לשוויון בזכות להיבחר. שני סוגי שוויון אלה נחשבים תנאים בסיסיים לקיומו של משטר דמוקרטי – לפי הוגים העוסקים בדמוקרטיה ייצוגית מודרנית (דאל, 2002), לפי אמנות בינלאומיות (International Covenant on Civil and Political Rights) וכן לפי העקרונות החוקתיים של מדינת ישראל (שיפורטו בהמשך הדברים).

במסמך זה אתמקד בשוויון בזכות של מפלגות להיבחר, שכן זכות זו היא הרלוונטית לנושא מימון בחירות. מפלגות מוציאות סכומי כסף נכבדים לצורכי בחירות – שליטי חוצות, עלונים, מודעות בעיתונות המודפסת, תשדירים בטלוויזיה וברדיו, פרסומים באינטרנט וברשתות החברתיות, כנסים, סקרים, יועצים, מטה יום הבחירות ועוד. ההנחה היא שליכולתן להוציא כספים למימון מטרות אלו יש השפעה על הצלחתן בבחירות (ראו הרחבה על טענה זו בהמשך הדברים). כלומר, כללי מימון בחירות הקובעים את המסגרת לגיוס ולהוצאת כספים בידי מפלגות עשויים להשפיע על הצלחת המפלגות בבחירות.

מנגד, סוגיות של מימון בחירות (או מימון שוטף) אינן קשורות ישירות לשוויון בזכות לבחור. המדינה יכולה להתיר, לאסור או להקשות על אדם לבחור בלי קשר להתנהלותן הכספית של המפלגות או ליכולתו של אותו אדם לתרום להן כסף. בהערה מוסגרת יצוין שסוגיות של מימון בחירות קשורות לשוויון בזכות אחרת – הזכות להשתתפות פוליטית, אשר באמצעותה ממומשת השפעה פוליטית. ואומנם, יכולתו של אדם לתרום כסף למפלגה משפיעה על אופני ההשתתפות שלו במשחק הפוליטי ועל יכולתו השפיע על הפוליטיקה. ואולם הדיון בנושא זה חורג מענייננו.

2. שוויון בזכות להיבחר ומימון בחירות: רקע תאורטי והשוואתי

מדינות דמוקרטיות מאמצות כללי מימון בחירות שונים, ואלה משפיעים על השוויון המהותי בזכותן של מפלגות להיבחר לפרלמנט. בהקשר זה יש להבחין, באופן כללי מאוד, בין מפלגות "חלשות" – קרי, מפלגות חדשות שאינן מכהנות בפרלמנט, מפלגות קטנות או מפלגות שאין עומדים לרשותן משאבים כלכליים רבים;

ובין מפלגות "מבוססות" – כלומר, מפלגות המכהנות בפרלמנט היוצא, ובעיקר מפלגות גדולות או מפלגות עתירות ממון. אחדים מהכללים אינם מבחינים בין סוגי המפלגות – כללים כאלה שומרים על שוויון פרוצדורלי, אך עלולים לפגוע בשוויון המהותי. גם בסוגיות שאינן מוסדרות בכללים ואשר נתונות להשפעת כוחות השוק נשמר השוויון הפרוצדורלי, אך אין ודאות שנשמר גם השוויון המהותי. סוג אחר של כללים מפלה או נוטה בבירור לטובת מפלגות חלשות או מפלגות מבוססות. כללים אלו פוגעים בשוויון הפרוצדורלי, אבל לפחות לכמה מהם אפשר למצוא הצדקות מהותיות.

2.1. כללים לטובת מפלגות "חלשות"

בדמוקרטיות רבות, בהן ישראל, גובשו כללים המגבילים את יכולתן של מפלגות עתירות נכסים – שיש להן הון או אשר מסוגלות להשיג הון מהכנסות נדל"ן, מדמי חבר או מגיוס תרומות – להשתמש במשאביהן הכלכליים לצורכי הבחירות. כמו כן גובשו כללים המסייעים למפלגות חסרות אמצעים לגייס משאבים ולנצלם בבחירות. מפלגות עניות הן על פי רוב מפלגות חדשות או מפלגות קטנות (מבחינת הייצוג בפרלמנט) אך ישנם חריגים: למשל, מפלגות חדשות המייצגות אליטות כלכליות ולכן מסוגלות לגייס בקלות תרומות בסכומים גבוהים; או להפך – מפלגות ותיקות שיש להן נציגים לא מעטים בפרלמנט, אך הן מייצגות אוכלוסיות עניות ולכן מתקשות לגייס הון.

שני הכללים המיטיבים עם מפלגות חלשות הנפוצים ביותר הם:

(1) **תקרת הוצאות** – מגבילה את האפשרות של מפלגות להשתמש במשאביהן הכלכליים לצורכי בחירות. בכך היא מונעת ממפלגות עשירות להשתלט על מערכת הבחירות.

(2) **תקרת תרומות** – קובעת סכום מרבי לתרומה של יחיד למפלגה או סכום מרבי שמפלגה מורשית לגייס מכלל תורמיה (מנגנון נדיר יותר). יצוין כי להגבלת סכום התרומה מיחיד למפלגה יש עוד מטרה אחרת, שוות ערך בחשיבותה, והיא מניעת קשרי הון-שלטון פסולים ותלות של המפלגה בתורמים עשירים.

שני סוגי הכללים אינם פוגעים בשוויון הפרוצדורלי אם תקרת ההוצאות ותקרת התרומות זהות לכל המפלגות. ואולם אפשר לקבוע תקרות שונות למפלגות שונות, ואז ייפגע השוויון הפרוצדורלי. בישראל תקרת התרומות אחידה לכל מפלגה המיוצגת בכנסת. אך למפלגות שאינן מיוצגות בכנסת קבועה תקרת תרומות גבוהה מזו של המפלגות המיוצגות בה באופן המפר את השוויון הפרוצדורלי לטובת המפלגות החדשות.

לצד תקרות הוצאות ותרומות, כללי מימון הבחירות יכולים לפעול לטובת מפלגות חלשות גם באמצעות עידוד תרומות בסכומים נמוכים. יש שני מנגנונים עיקריים שדרכם מדינות מעודדות תרומות כאלה (ראו פירוט נרחב בהמשך הדברים): האחד, הענקת תמריץ לתורמים באמצעות הענקת פטור ממס או זיכוי במס על תרומות בסכומים נמוכים; והאחר, הענקת תמריץ למפלגות באמצעות הענקת מימון תואם מן המדינה (matching). בשיטה זו המדינה מעניקה למפלגות מימון ציבורי בסכום השווה לסכום שגייסה המפלגה מתרומות קטנות או שיעור ממנו.

הכללים האלה נועדו לקדם מטרות שאינן קשורות לשוויון בין מפלגות אלא להשיג "דמוקרטיזציה של התרומות", כלומר הרחבת מעגל התורמים המצומצם וההומוגני בדרך כלל למעגל ייצוגי מבחינה אתנית, דתית, גאוגרפית או חברתית-כלכלית. כך תתחזק הייצוגיות במערכת הפוליטית ותפחת הסכנה לקשרי הון-שלטון פסולים (Scarrow, 2018). מטרה נוספת היא לעודד את המפלגות ליצור קשר עם ציבורים רחבים כדי לגייס תרומות, פעילות שנזנחה בידי המפלגות (רהט, קניג ושפירא, בהכנה). אומנם כל מפלגה יכולה ליהנות מהרחבת היקף

התרומות הנמוכות, אך למעשה אפשר לצפות שמפלגות קטנות ומפלגות חדשות יסתמכו על תרומות קטנות יותר משיסתמכו עליהן מפלגות אחרות, מן הסיבות האלה:

(1) קהל התורמים הפוטנציאלי שלהן לא צפוי לתרום סכומים גבוהים, משום שהוא לא מעוניין להסתכן ולתרום למפלגה קטנה או למפלגה חדשה שלא ידוע אם תיבחר לפרלמנט.

(2) מפלגות חדשות ומפלגות קטנות זקוקות לתרומות מהציבור פחות משזקוקות להן מפלגות מיוצגות או מפלגות גדולות, המקבלות מימון גדול יותר מן המדינה והזוכות לחשיפה תקשורתית גדולה יותר. זאת ועוד, מסיבות שיפורטו בהמשך הפרק, אך אם כל המפלגות ירוויחו מהרחבת היקף התרומות הקטנות, ואף אם המפלגות הגדולות, המפלגות הוותיקות והמפלגות העשירות ירוויחו מכך יותר – בסופו של דבר הגדלת היקף התרומות תשרת את המפלגות הקטנות ואת המפלגות החדשות יותר משהיא תשרת את המפלגות האחרות.

חשוב לומר שמנגנונים אלה (הזיכוי במס על תרומות וכן המימון התואם) לא צפויים לשרת מפלגות המייצגות ציבורים ממעמד חברתי-כלכלי נמוך, משום שכוח התרומות של ציבורים אלו חלש מלכתחילה, ורבים מהם אינם משלמים מיסים כלל במערכות מיסוי פרוגרסיביות. מסיבה זו אין הזיכוי במס גורם משפיע עבורם והוא לא יעודד אותם לתרום.

לכל הכללים האלה יש הצדקה מהותית מובהקת: שיפור שוויון ההזדמנויות של מפלגות שונות. החשש הוא שאם מערכת המימון הפוליטי תתנהל כשוק חופשי, בלי הגבלות על גיוס משאבים ועל השימוש בהם, ובלי סיוע למפלגות חלשות בגיוס משאבים, המפלגות העשירות ישתמשו במשאביהן הכלכליים ללא הגבלה ויוכלו להשתלט על מערכת הבחירות. התוצאה תהיה פגיעה בשוויון בזכות המהותית של שאר המפלגות להיבחר.

כללים אלו חותרים לסכל מצב שבו פועלות בזירה הפוליטית מפלגות עשירות ומפלגות גדולות מעטות, אשר בזכות משאביהן הכלכליים והקשרים שרכשו במרוצת הזמן עם אליטות ועם קבוצות אינטרס, וכן הודות לחשיפתן בתקשורת, שולטות במערכת הפוליטית בדרך שאינה מאפשרת לכוחות חדשים לקרוא

עליהן תיגר. רעיון זה נמצא במרכז תאוריית "מפלגת הקרטל" – דגם של מפלגה המקיימת קשר רופף ביותר עם החברה ומסתמכת על המשאבים שהמדינה מעניקה למפלגות כדי לשמור על מעמדה במערכת הפוליטית ולהקשות על מפלגות אחרות לקבל גישה למשאבים אלו. מפלגות הקרטל הן מפלגות ותיקות וגדולות שיש להן השפעה מכרעת על קביעת כללי מימון מפלגות, והן מי שמעצבות את הכללים כדי להעניק לעצמן יתרונות על פני מפלגות קטנות, חדשות או עניות.³ ואומנם, כללי מימון בדמוקרטיה פועלים בדרך כלל לטובת המפלגות הוותיקות, המפלגות הגדולות והמפלגות העשירות, שנהנות ממימון ציבורי גדול יותר למשל (ראו להלן). למעשה, כללים אלו מסייעים לאחדות מן המפלגות האלה לצבור משאבים נוספים (Piccio & van Biezen, 2018) ולפי תאוריית מפלגת הקרטל מקשים על מפלגות קטנות, מפלגות חדשות ומפלגות עניות להתמודד עם המפלגות המבוססות וכך גורמים לקיפאון במערכת המפלגתית (Nassmacher, 1989).⁴

השתלטות של מפלגות מבוססות על המערכת הפוליטית עלולה לפגוע בשני היבטים דמוקרטיים מרכזיים: תחרותיות וייצוגיות.⁵ המשמעות של הפגיעה בתחרותיות ברורה – מפלגות חדשות ומפלגות קטנות מתקשות לקרוא תיגר על המפלגות המבוססות. הפגיעה בייצוגיות מתרחשת כאשר קבוצות חברתיות אינן מיוצגות במפלגות הגדולות ובמפלגות הוותיקות, ועל כן הקבוצות האלה נעדרות גם ממוקדי קבלת ההחלטות בפרלמנט ובממשלה. זוהי פגיעה גם בייצוגיות התיאורית, המבוססת על נוכחות של נציגים מקבוצות חברתיות שונות במוקדי קבלת ההחלטות, ובמקרה שלפנינו – בפרלמנט. מחקרים מראים כי פגיעה בייצוגיות תיאורית עלולה לגרום גם פגיעה בייצוגיות מהותית, המבוססת על ייצוג האינטרסים ותפיסות העולם של קבוצות חברתיות שונות במוקדי קבלת ההחלטות.⁶ הפגיעה בתחרותיות ובייצוגיות עלולה לפגום גם

3 על מפלגות הקרטל ראו Katz & Mair, 1995. על הקשר בין מפלגות קרטל למימון מפלגות ראו למשל Casas-Zamora, 2005; Hopkin, 2004.

4 לביקורת על תזת הקיפאון ראו למשל Scarrow, 2006.

5 על היבטיה השונים של הדמוקרטיה המודרנית ראו Schmitter & Karl, 1991.

6 על ייצוגיות תיאורית ועל ייצוגיות מהותית ראו למשל Phillips, 1993.

בהשתתפות הפוליטית של קבוצות באוכלוסייה, אלו שאינן מיוצגות במוקדי קבלת ההחלטות, ומכאן שגם באמון שלהן בפוליטיקה.

2.2. כללים לטובת מפלגות "מבוססות"

כאמור, היעדרם של כללי מימון מפלגות ושליטה של כוחות השוק אשר אינם מגבילים את התנהלותן של המפלגות בכל הנוגע לגיוס תרומות ולהוצאות בחירות, וכן היעדר של מימון ציבורי, פועלים לטובת המפלגות הוותיקות, המפלגות הגדולות והמפלגות העשירות, אשר בקלות רבה יותר יגייסו הון וישתמשו בו. מצב כזה שומר אפוא על השוויון הפרוצדורלי, אך צפוי שהוא יפגע בשוויון המהותי.

אפשר גם לאמץ כללי מימון בחירות המפריים את השוויון הפרוצדורלי ומיטיבים עם המפלגות המבוססות באמצעות המימון הציבורי ותקרת ההוצאות. בדמוקרטיה רבות מפלגות זכאיות למימון בחירות ציבורי רק אם עברו רף מסוים, למשל אם קיבלו שיעור מסוים מהקולות או זכו במושבים בפרלמנט. יתר על כן, גובה המימון מושפע בדרך כלל מגודל המפלגה – מפלגות שקיבלו קולות רבים יותר או שזכו במושבים רבים יותר יקבלו מימון ציבורי גבוה יותר. תקרת ההוצאות של מפלגות גדולות המיוצגות בפרלמנט תהיה לרוב גבוהה יותר ועל כן יעמדו לרשותן סכומי כסף גדולים יותר לצורכי הבחירות.

ספרות המחקר מספקת הצדקות שונות לכללים אלו: מפלגות גדולות זקוקות לתקרת הוצאות גבוהה יותר, משום שהן פונות לקהל רחב בהשוואה למפלגות קטנות. במרבית המקרים מדובר גם במפלגות מצרפיות, "המציגות אידאולוגיה כוללת שניתן לשייכה לזרם המרכזי (להבדיל ממפלגות 'נישה', מפלגות רדיקליות או מפלגות מגזריות)" (קניג וטוטנאור, 2017: 26). בשל כך פעילותן מופנית לקהל מבזר יותר מבחינה דמוגרפית וגאוגרפית, וזו דורשת משאבים רבים יותר לעומת פעילותן של מפלגות מגזריות, הפונות בדרך כלל לקהל המרוכז באזורים גאוגרפיים מוגדרים, כמו מפלגות בדלניות דוגמת המפלגה הסקוטית

הלאומית, או המרוכז בקהילות ספציפיות, דוגמת המפלגות החרדיות בישראל. הכלל שלפיו רק מפלגות שעברו רף קולות מסוים בבחירות או שהצליחו לזכות בייצוג בפרלמנט מקבלות מימון בחירות ציבורי מבוסס על היגיון פשוט: אין למדינה עניין לממן ולעודד התמודדות של מפלגות קטנות שאין להן סיכויים ממשיים להיבחר לפרלמנט – הן כדי לחסוך במשאבים המוגבלים של המדינה, הן כדי למנוע התמודדות של מפלגות שאין להן סיכוי לזכות בייצוג בפרלמנט ואשר הוקמו לשם פרסום בלבד.

סוג הצדקות אחר לכללים המיטיבים עם מפלגות מבוססות קשור לרעיון מימוש הזכויות. הטענה היא שמימון ציבורי למפלגות, גם אם הוא מוטה לטובת המפלגות הוותיקות, ובעיקר הגדולות, תורם בסופו של דבר יותר למפלגות חלשות ולכן משרת את השוויון המהותי. הטענה הזו מבוססת, בין היתר, על חוסר במשאבים ובחשיפה תקשורתית, המכביד על מפלגות חלשות, שלא כמו מפלגות ותיקות – שנהנות מחשיפה רבה הפוטר אותן מהוצאות על פרסום נוסף. אם המדינה לא תעניק מימון למפלגות החלשות או אם היא תעניק להן מימון מועט בלבד, הן תתקשינה מאוד לנהל מסע בחירות ולהיחשף לציבור הרחב, וסיכויי ההצלחה שלהן בבחירות ייפגעו. לפיכך ככל שהמדינה תעניק למפלגות החלשות משאבים כלכליים רבים יותר, התועלת שתצמח להן מן הצעד הזה תגדל, אף אם המפלגות הגדולות והמפלגות הוותיקות יקבלו מימון גבוה מהן (Scarow, 2018: 107). לפי היגיון זה, כללים הקובעים תקרות נמוכות לתרומות ולהוצאות יקשו יותר על מפלגות קטנות ועל מפלגות חדשות מאשר על המפלגות הגדולות או הוותיקות, משום שמפלגות חדשות ומפלגות קטנות תלויות בגיוס משאבים מהציבור ובמסע בחירות נרחב יותר משתלויות בהם מפלגות גדולות ומפלגות ותיקות (Jacobson, 1990; Pattie, Johnston, & Fieldhouse, 1995: 979–980).

חוקרים אחדים מעלים טענה קיצונית יותר. לדעתם אין קשר סיבתי חזק או מובהק בין משאבים כלכליים ובין הצלחה בבחירות. הם גורסים שקשר כזה תלוי במגוון גורמים. ואכן, מחקרים אמפיריים מראים כי קשר בין הצלחה בבחירות, בעיקר של שחקנים פוליטיים חדשים, ובין גישה למשאבים כלכליים בולט יותר בבחירות אישיות מאשר בבחירות יחסיות-רשימתיות (Sudulich, Wall, & Farrell, 2013).

הזה תלוי בגורמים אחרים כגון מידת התחרותיות של הבחירות והאסטרטגיה המדויקת של השחקנים (Gerber, 2004).

לבסוף, הצדקות מסוימות לכללים המיטיבים עם מפלגות מבוססות מצביעות על השפעתם הרחבה והמייצבת על המערכת הפוליטית. לפי גישה זו, גם אם חוסר השוויון הכלכלי בין מפלגות יוביל לכך שמפלגות גדולות, מפלגות ותיקות או מפלגות עשירות יצליחו בבחירות יותר ממפלגות חלשות ובשל כך תיקלע המערכת הפוליטית לקיפאון, תהיה לכך תוצאה חיובית שתשרת את היציבות של המערכת הפוליטית ואת יכולת המשילות. מצב הפוך יוביל למערכת דינמית מדי שיש בה ניידות קולות רבה בין מפלגות במערכות בחירות עוקבות. ניידות הקולות תוביל לחילופים תכופים של מפלגות בפרלמנט ותפגע ביכולתו של הציבור לתגמל או להעניש מפלגות על תפקודן. כך תיפגע האחראיות של המפלגות. כמו כן, חברי הפרלמנט, שיתחלפו תכופות, לא יישארו בתפקידם די זמן כדי לצבור ניסיון ולהתמקצע. ועוד: מחקרים מלמדים כי בדמוקרטיה פרלמנטריות עלולים פיזול פוליטי עמוק וחולשה של מפלגות גדולות, המאפיינים מערכת דינמית עם ניידות קולות רבה, להקשות על הרכבת ממשלה ולפגוע ביציבותה ובסיכויי הישרדותה (טוטנאור, 2013; Saalfeld, 2008) ואף לגרום להגדלת מספר השרים ומשרדי הממשלה, עד כדי פגיעה במשילות (ברנע, דריישפיץ ושרקנסקי, 2013: 442-443). מכאן שערך השוויון בזכות להיבחר, מצד אחד, וערכי היציבות והמשילות, מן הצד האחר, עלולים להתנגש. יש אפוא לאזן ביניהם.

3. המצב החוקי בישראל

פרק זה ייפתח בהצגת המעמד החוקי בישראל של השוויון בזכות להיבחר בהקשר, בעיקר, של מימון בחירות. לאחר מכן יוצגו בפירוט כללי מימון הבחירות בישראל ותיקוני החקיקה העיקריים שנעשו בשנים האחרונות.

כדי להכיר ולהבין את המצב החוקי בישראל יש לחדד תחילה את ההבדל בין מפלגה, רשימה וסיעה. עד כה התייחסתי רק למפלגות, שהוא המונח המקובל בספרות התאורטית וההשוואתית בנושא בחירות ומימון בחירות. בדיון שלהלן על ישראל ייעשה שימוש גם במונחים "רשימה" ו"סיעה". כאשר לא יהיה הכרחי להבחין בין המונחים, השימוש הגורף יהיה הכינוי הקיבוצי "מפלגה".

מפלגה היא מוסד חוץ-פרלמנטרי, שמעמדו מוסדר בחוק המפלגות: "חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים" (חוק המפלגות, התשנ"ב-1992, סעיף 1). לקראת הבחירות מותר לכל מפלגה – אחת יחידה או צירוף של שתיים או יותר – להרכיב רשימת מועמדים שתתמודד בבחירות. רשימה אחת המוגשת בידי שתי מפלגות או יותר נקראת בלשון החוק "רשימת מועמדים משותפת"⁷ (להלן: "רשימה משותפת"). המפלגות נדרשות להגיש את הרשימה לוועדת הבחירות המרכזית. במקרה של רשימה משותפת, הרשימה מוגשת בידי נציגי כל המפלגות שהרכיבו יחד את אותה רשימה, ולגבי כל מועמד מצוינת השתייכותו המפלגתית (סעיפים 57(ב)-57(ג) לחוק הבחירות לכנסת). כאשר רשימה נבחרת לכנסת היא הופכת למה שמכונה סיעה. כמו לרשימה גם לסיעה מותר להיות מורכבת מחברי כנסת המייצגים יותר ממפלגה אחת (אם כי כל חבר כנסת מייצג רק אחת מן המפלגות המרכיבות את הרשימה). סיעה המורכבת משתי מפלגות או יותר תכונה כאן "סיעה משותפת" (בסעיף 59(2) לחוק הכנסת היא נקראת "סיעה שהיא צירוף של מפלגות"). במהלך כהונה אחת של הכנסת סיעות מורשות להתפצל או להתמזג.

7 חוק הבחירות לכנסת, התשכ"ט-1969.

3.1. שוויון בזכות להיבחר ומימון בחירות בישראל

עקרון השוויון בזכות להיבחר מעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, שקובע כי "הכנסת תיבחר בבחירות [...] שוות". החוק משריין את הסעיף הזה ברוב של חברי הכנסת. במרוצת השנים דן בג"ץ בעתירות שונות שביקשו לפסול חוקים על בסיס הטענה שהם סותרים את עקרון השוויון בזכות להיבחר. עם פסקי הדין המרכזיים בנושא זה נמנים בג"ץ ברגמן, בג"ץ דרך ארץ, בג"ץ רובינשטיין, בג"ץ הופנונג ובג"ץ גוטמן.⁸ חשוב להדגיש כי אין מטרת הדין כאן לעשות ניתוח משפטי. המסמך אינו מבקש לבחון אם יש צורך חוקתי לשנות את כללי מימון המפלגות כדי להגביר את השוויון, אלא אם ראוי, לטובת המערכת הפוליטית הדמוקרטית, שחברי הכנסת עצמם ישנו את החוקים הרלוונטיים. עם זאת, הדיון המשפטי על עקרון השוויון בזכות להיבחר עשוי להועיל להבנת הסוגיה בישראל, ועל כן כמה מן השיקולים המשפטיים-חוקתיים שהופיעו בפסקי דין אלה קשורים לדין כאן.

אפשר להסיק מפסקי הדין המזכירים כמה מסקנות חשובות באשר למעמדו החוקי של השוויון בזכות להיבחר, בעיקר בכל הנוגע לכללי מימון בחירות. ניתן להבחין גם כי רבים משיקוליו של בג"ץ דומים לשיקולים המזכירים בספרות המחקר התאורטית וההשוואתית שהזכרו בפרק הקודם.

(1) בבג"ץ ברגמן נקבע כי עקרון השוויון בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת מתייחס הן לזכות לבחור והן לזכות להיבחר וכי הוא נסב, בראש ובראשונה, על השוויון בין רשימות מועמדים. חלוקת הדעות אם הוא חל גם על שוויון בין מועמדים יחידים, עניין שלא נעסוק בו כאן.

(2) מסקנה חשובה נוספת קובעת כי עקרון השוויון אינו מתייחס לשוויון פרוצדורלי אלא לשוויון מהותי. כלומר, אין חובה להחיל את הכללים שווה

8 בג"ץ ברגמן – בג"ץ 98/69 ברגמן נ' שר האוצר ואח', פ"ד כג(1) 693; בג"ץ דרך ארץ – בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4); בג"ץ רובינשטיין – בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לז(3); בג"ץ הופנונג – בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3); בג"ץ גוטמן – בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה ואח' (פס"ד מיום 12.3.2015).

בשווה על כל רשימות המועמדים אם יש לאי־החלה כזאת הצדקות מהותיות. ההצדקות המהותיות נובעות תחילה מן השוויון בסיכויים של מפלגות להיבחר לכנסת. וכך, אם חריגה מן השוויון הפרוצדורלי אינה פוגעת בשוויון ההזדמנויות של מפלגות להיבחר לכנסת, אזי לא נגרמה פגיעה בשוויון המהותי. לצד זה, שוויון מהותי מתייחס גם לצרכים השונים של מפלגות, והוא נדרש ל"התחשבות ראויה בנתונים המבדילים בין רשימה חדשה לבין מפלגה גדולה, או אף בין רשימה חדשה לבין מפלגה קטנה מאלה הקיימות" (בג"ץ הופנונג, פס' 7 לפסק דינו של השופט זמיר). הנחת היסוד כאן היא שמפלגות ותיקות או גדולות ינהלו מסע בחירות בהיקף גדול יותר, ולכן יש לאפשר להן לגייס ולהוציא סכומי כסף גבוהים יותר לצורכי בחירות. מסיבה זו לא נפסלו מעיקרם כללים החורגים מן השוויון הפרוצדורלי המעניקים למפלגות גדולות ולמפלגות ותיקות מימון גבוה יותר ומשך זמן ארוך יותר לשידורי תעמולה בטלוויזיה וברדיו (בג"ץ דרך ארץ).

(3) שיקול נוסף הנגזר מפסיקות בג"ץ הוא שיש הצדקה לפגוע בשוויון הפרוצדורלי גם מתוך שיקולים רחבים של המערכת הפוליטית. בבג"ץ ברגמן, לדוגמה, נקבע כי מוצדק להימנע מהענקת מימון לכל המפלגות המתמודדות בבחירות כדי למנוע ריבוי מפלגות המתמודדות למען המימון לבדו. מטעם זה, בין היתר, לא נפסלה העלאת אחוז החסימה בבג"ץ גוטמן, שקבע כי הדבר נחוץ כדי לצמצם את הפיצול הסייעתי בכנסת.

מתי בכל זאת אפשר לקבוע שהשוויון המהותי מופר? בית המשפט התקשה לספק תשובה ברורה. בג"ץ ברגמן הדגיש את חשיבות השימוש בשכל הישר, במומחיות של המשפטן ובניסיונו. בפסקי דין אחרים נקבעו מבחנים מפורשים יותר. כך, בבג"ץ גוטמן פסקו כמה שופטים כי במקרה שחוק מסוים פוגע בשוויון המהותי של הזכות להיבחר עליו לעמוד בשני תנאים כדי שלא ייפסל: האחד, תמיכת רוב חברי הכנסת בכל הקריאות (סעיפים 4 ו־46 לחוק־יסוד: הכנסת); והשני, תנאי פסקת ההגבלה השיפוטית, המציבה "מבחן משולש" לחוק – הלימת ערכי מדינת ישראל, תכלית ראויה ומידתיות (כלומר שפגיעת החוק בזכות המוגנת אינה עולה על הנדרש) (בג"ץ גוטמן, פס' 2 לפסק דינה של הנשיאה נאור). מהפסיקה עולה גם כי כללים שיש בכוחם לפגוע קשות ביכולתן של מפלגות מסוימות להיבחר לכנסת הם כללים הפוגעים בשוויון המהותי, במיוחד אם הם משרתים את המפלגות הגדולות ואם הם פוגעים במפלגות קטנות או

במפלגות חדשות "באופן שמקנה יתרון בלתי הוגן לרשימות שנמצאות בעמדות כוח" (בג"ץ גוטמן, פס' 21 לפסק דינו של הנשיא גרוניס). עוד נקבע, כאמור, שיש חשיבות גם לבחינת מימוש הזכויות – אם האי־שוויון הפרוצדורלי אינו מביא לפגיעה ניכרת בשוויון, קשה לטעון שהשוויון המהותי הופר.

הניסיון מלמד שבג"ץ נוטה בעבר לפסול חוקים שפגעו קשות במפלגות חדשות: בבג"ץ ברגמן נפסל חוק מימון מפלגות שמנע מימון למפלגות חדשות, ובבג"ץ דרך ארץ נפסל חוק שהפלה בבירור מפלגות חדשות בהקצאת זמני שידור לתעמולה ברדיו ובטלוויזיה. בג"ץ נוטה לפסול גם שינויים למפרע. כך למשל, בבג"ץ רובינשטיין נפסל חוק שהגדיל למפרע את תקרת ההוצאות של מפלגות שחרגו ממנה בבחירות האחרונות משום שהוא פגע למעשה במפלגות ששמרו עליה ושירת מפלגות שחרגו ממנה, מפלגת הליכוד בפרט.

3.2. כללי מימון בחירות

הכללים העוסקים במימון מפלגות אומצו בישראל לפני בחירות 1973⁹ ומאז תוקנו כמה פעמים. הם מופיעים היום בחוק מימון מפלגות, תשל"ג-1973, בחוק המפלגות, תשנ"ב-1992, וגם בתקנות ובהוראות אחרות, למשל בהוראות מבקר המדינה. להלן יוצגו עיקרי הכללים הרלוונטיים לדיונו. בתת־הפרק האחרון יוצגו בפירוט השינויים שנעשו בשנים האחרונות.

3.2.1. מימון ציבורי

מדינת ישראל מעניקה למפלגות מימון ציבורי ישיר – מימון בחירות ומימון שוטף (וגם מימון עקיף, למשל זמני שידור לתעמולת בחירות בטלוויזיה וברדיו). המימון הציבורי מבוסס על יחידת מימון, הנקבעת בידי ועדה ציבורית "[...] של

9 חוק מימון מפלגות אושר כבר לקראת בחירות 1969, אך נפסל בבג"ץ ברגמן.

שלושה, ובראשה שופט שמינה נשיא בית המשפט העליון; את חבריה האחרים ימנה יושב ראש הכנסת; אחד מחברי הוועדה יהיה בעת מינויו חבר בסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה שהוכר לפי חוק המועצה להשכלה גבוהה, תשי"ח-1958" (חוק מימון מפלגות, סעיף 1א(א)). תפקיד הוועדה הציבורית הוא לקבוע, אחת לשנה, את יחידת המימון, הצמודה למדד. בעת כתיבת שורות אלה (ינואר 2021) יחידת המימון עומדת על 1,388,600 ש"ח. זהו למעשה תפקידה היחיד של הוועדה הציבורית, שכן שאר הכללים, לרבות הנוסחה הקובעת כמה יחידות מימון תקבל כל מפלגה לצורכי מימון ציבורי שוטף ולבחירות, מפורטים בחוק מימון מפלגות וניתנים לשינוי באמצעות תיקוני חקיקה.

חישוב מימון הבחירות הציבורי מתבצע כדלקמן:

- (1) מפלגות שקיבלו פחות מ-1% מהקולות אינן ממומנות כלל.
- (2) מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה ולא נכנסו לכנסת אך קיבלו יותר מ-1% מהקולות הכשרים מקבלות מימון בגובה יחידת מימון אחת. בבחירות אפריל 2019 לכנסת ה-21 (להלן בחירות 2019א) היו אלה הימין החדש, זהות וגשר שקיבלו יחידת מימון אחת, ובבחירות שנערכו בספטמבר 2019 לכנסת ה-22 (להלן בחירות 2019ב) הייתה זו מפלגת עוצמה יהודית.
- (3) מפלגה חדשה, שלא נבחרו מטעמה חברי כנסת בבחירות הקודמות, זכאית למספר יחידות מימון השווה למספר המנדטים שקיבלה בבחירות בתוספת יחידת מימון אחת. לדוגמה, מפלגת כולנו קיבלה בבחירות 2015, בהתמודדותה הראשונה, 10 מנדטים, ולכן הייתה זכאית ל-11 יחידות מימון.
- (4) מימון הבחירות של מפלגות שיוצגו בכנסת היוצאת מתבסס על הנוסחה הזאת: מספר יחידות המימון שמפלגה זכאית לקבל הוא הממוצע של מספר המנדטים שקיבלה בבחירות הקודמות ומספר המנדטים שקיבלה בבחירות הנוכחיות (שעבורן ניתן המימון) בתוספת יחידת מימון אחת. כך למשל, בבחירות 2013 קיבלה מפלגת יש עתיד 19 מנדטים ובבחירות 2015 – 11 מנדטים. משום כך הייתה זכאית בבחירות 2015 למימון בגובה 16 יחידות מימון – $16 = 1 + \frac{2}{(11+19)}$.
- (5) מפלגות החברות ברשימות משותפות, כלומר רשימות המורכבות מכמה מפלגות, מקבלות מימון בנפרד. ואולם במקרה כזה יחידת המימון הנוספת ניתנת פעם אחת בלבד לרשימה כולה ומחולקת בין המפלגות המרכיבות את

הרשימה בחלוקה יחסית, כלומר לפי מספר חברי הכנסת שקיבלה כל מפלגה בבחירות או, לחלופין, על פי החלוקה שסוכם עליה ביניהן עוד קודם לבחירות.

מימון ציבורי שוטף ניתן לכל המפלגות המיוצגות בכנסת, ורק למפלגות אלה, מדי חודש בחודשו. המימון השוטף החודשי עומד על 6% מיחידת מימון לכל חבר כנסת מטעם המפלגה, בתוספת 6% מיחידת מימון אחת. כך למשל, סיעת הליכוד, שיוצגה בכנסת ה־22 בידי 32 חברי כנסת, הייתה זכאית בכנסת זו למימון חודשי בגובה 198% מיחידת המימון (6%×33), שהם כ־2.7 מיליון ש"ח בחודש.

יצוין כי אף שעניינו של מסמך זה הוא השוויון בבחירות, חשוב להתייחס גם לכללי המימון הציבורי השוטף. אומנם החוק מפריד בין מימון הוצאות שוטפות ובין מימון הוצאות בחירות וגם קובע תקרה נפרדת לשני סוגי ההוצאות (ראו להלן), אך הוא אינו אוסר במפורש על שימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות. בפועל, מפלגות אומנם נוהגות להשתמש בכספי המימון השוטף גם לצרכים השוטפים, למשל לפעילויות בסניפים, לכינוס גופים מפלגתיים ולפעילות מחקרית ורעיונית, אך גם – ואולי בעיקר – להוצאות בחירות. מפלגות נוהגות לכסות את הגירעונות שצברו בתקופת הבחירות בעזרת כספים שהן מקבלות בעת כהונת הכנסת שלאחר הבחירות, במסגרת המימון השוטף (מבקר המדינה, 2016א). תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות מ־2014 אף הסדיר חוקית את השימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות בקובעו כי מפלגה יכולה לקבל הלוואה מאוצר המדינה לאחר הבחירות. כספי הלוואה, המשמשים בדרך כלל לכיסוי של הוצאות הבחירות, יוחזרו מכספי המימון הציבורי השוטף שהמפלגה תקבל בכהונת הכנסת החדשה (גובה הלוואה המרבי נגזר מגובה המימון הציבורי השוטף שהמפלגה זכאית לו).

במבט השוואתי, המימון שהמפלגות בישראל מקבלות הוא גבוה מאוד. וביתר פירוט, מחקר שבדק את המימון הציבורי למפלגות בישראל וב־25 דמוקרטיות חברות ה־OECD בשנים 2007–2011 (בממוצע לבוחר ובמונחי שווי כוח הקנייה) מצא כי המימון בישראל בשנת בחירות הוא הגבוה ביותר. המימון הממוצע לשנה (שנת בחירות ושנים אחרות) מציב את ישראל במקום השביעי (בן בסט ודהן, 2014).

3.2.2. מקדמות

כפי שניתן לראות, גובה המימון מחושב לאחר הבחירות. עם זאת, עוד קודם לבחירות מפלגות זכאיות למקדמה לצורך מימון מסע הבחירות שלהן. מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת זכאית למקדמה בגובה 70% מיחידת מימון אחת לכל חבר כנסת המכהן מטעמה בכנסת ביום המכונה "היום הקובע"¹⁰. מפלגה שלא יוצגה בכנסת היוצאת זכאית למקדמה בשיעור של 70% מ-10 יחידות מימון, כפוף לערבות בנקאית על מלוא הסכום (ראו להלן). מפלגה שיוצגה בכנסת היוצאת בידי 9 חברי כנסת או פחות נדרשת לערבות בנקאית על ההפרש שבין גובה המקדמה שהיא זכאית לה לפי מספר חברי הכנסת שלה ובין המקדמה שהיא נוטלת בפועל, שיכולה להגיע עד ל-70% מ-10 יחידות מימון.

יוצא מכך כי מפלגות קטנות, ובמיוחד חדשות, נדרשות לערבות בנקאית כדי לקבל מקדמות מהמדינה. כדי לקבל את הערבות הבנקאית הן נדרשות לספק לבנק ערבים פרטיים, וגם אם הן מספקות ערבות כזאת, הבנקים לא תמיד מאשרים להן את הערבות הבנקאית. חוק מימון מפלגות אינו קובע כללים כלשהם לערבויות פרטיות כאלה, אך מסמיך את מבקר המדינה לקבוע כללים והגבלות בתחום זה. בשנת 2014 קבע המבקר כי רק מי שרשאי לתרום למפלגה רשאי גם לתת לה ערבות, ואולם בניגוד לתקרת התרומות (ראו להלן) – אין כל הגבלה על גובה הערבות.

לאחר הבחירות – אם המפלגה קיבלה מימון בחירות ציבורי השווה לסכום המקדמה או גבוה ממנו – המדינה לא תשתמש בערבויות, כיוון שהמקדמות הופכות לחלק מן המימון שהמפלגות זכאיות לו. אם המפלגות נבחרות לכנסת ומקבלות מימון בחירות ציבורי בסכום נמוך מגובה המקדמה, הסכום שהן חייבות למדינה ינוכה מסכום מימון המפלגות הציבורי השוטף שהן יקבלו במהלך הקדנציה. אבל – אם המפלגות לא מצליחות להיבחר לכנסת, הערבות הבנקאית

¹⁰ היום הקובע הוא היום ה-101 לפני בחירות המתקיימות במועדן, או היום השלישי אחרי כניסתו לתוקף של חוק לפיזור הכנסת, או היום השלישי אחרי היום שבו נוצרה עילה אחרת לקיום בחירות מוקדמות.

ממומשת לצורך החזר החוב. במצב כזה ייתכן שהבנק יחלט את הערבויות הפרטיות שניתנו למפלגה כדי להחזיר למדינה את סכום הערבות. לפי קביעת מבקר המדינה (2014), ערבות פרטית שחולטה תיחשב תרומה ויחולו עליה כללי התרומות. כיוון שאין הגבלה על סכום הערבות הפרטית הניתן למפלגה, בהחלט ייתכן שיחולטו ערבויות בסכומים גבוהים והדבר ייחשב תרומה אסורה. בשל כך, לדוגמה, ערבויות פרטיות שניתנו למפלגת יחד בראשות אלי ישי וחולטו לאחר בחירות 2015, נחשבו תרומות אסורות מפאת גובהן (מבקר המדינה, 2016א). כאן עולה כמובן בעיה עקרונית של הטלת אחריות פלילית בדיעבד: הערבות ניתנה באופן חוקי לגמרי, והיא הפכה לתרומה אסורה רק בדיעבד, לאחר שהמפלגה לא נבחרה לכנסת וכתוצאה מכך כספי המקדמה חולטו.

3.2.3. הגבלות על גיוס תרומות ונטילת הלוואות על ידי מפלגות

חוק מימון מפלגות מגביל הן את זהות התורמים והן את גובה התרומה. למפלגות מותר לקבל תרומות אך ורק מ"בוחר כמשמעו בחוק הבחירות" (חוק מימון מפלגות, סעיף 8(ד)). הן אינן רשאיות לקבל תרומות מתאגידים, מאנשים פרטיים שאינם אזרחים ישראלים, מקטינים או מתורמים בעילום שם. בנוסף, נאסר על מפלגות המיוצגות בכנסת לקבל תרומה בסכום העולה על 1,000 ש"ח בשנה, או 2,300 ש"ח בשנת בחירות לכנסת או לרשויות המקומיות, מאדם ומבני משק הבית שלו. הסכומים מתעדכנים מעת לעת. תקרת התרומות למפלגות שאינן מיוצגות בכנסת גבוהה פי חמישה. מפלגה שהתמודדה בבחירות ולא נבחרה לכנסת רשאית בשנה שלאחר הבחירות לקבל תרומות בסכומים הגבוהים פי עשרה לצורך כיסוי הוצאות הבחירות.

כמו גובה המימון גם המגבלה על גובה התרומה המותר בישראל היא קיצונית במבט השוואתי. במחקר על מדינות ה־OECD, שהוזכר, נמצא כי בשנת 2011 הייתה תקרת התרומות בישראל הנמוכה ביותר מכל המדינות שנבדקו, הן לשנת בחירות והן לשנים אחרות (במנחי שווי כוח הקנייה) (בן סט ודהן, 2014).

גם על ההלוואות שמפלגה מורשית לקחת מוטלות הגבלות: מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת רשאית לקבל הלוואה רק מתאגיד בנקאי (ולא מאנשים פרטיים למשל); ומפלגה המיוצגת בכנסת רשאית לקבל הלוואה רק מאוצר המדינה (על

פי סעיף 33 לחוק מימון מפלגות; ראו לעיל). מותרת גם קבלת הלוואה מתאגיד בנקאי, אך רק לשם רכישת מקרקעין.

3.2.4. הגבלות על הוצאות

חוק מימון מפלגות קובע תקרת הוצאות המגבילה את ההוצאות המותרות למפלגה – הן את ההוצאות השוטפות והן את הוצאות הבחירות. הוצאות בחירות כוללות כל סוג של הוצאה ב"תקופת הבחירות"¹¹, וכן הוצאות לצורכי בחירות בתקופות אחרות. התקרה מחושבת כך:¹²

(1) כל מפלגה המתמודדת בבחירות – תקרת ההוצאות שלה היא לפחות 10 יחידות מימון.

(2) מפלגות שיוצגו ביום הקובע בכנסת היוצאת בידי 6-10 חברי כנסת, או מפלגות שלא יוצגו בכנסת היוצאת וקיבלו מספר מנדטים זה, יכולות להוציא פי שניים יחידות מימון ממספר חברי הכנסת שלהן. "מספר חברי הכנסת" הוא מספרם ביום הקובע עבור מפלגות ותיקות, ומספר חברי הכנסת שנבחרו בבחירות לכנסת הנכנסת עבור מפלגות חדשות.

(3) מפלגות שיוצגו ביום הקובע בכנסת היוצאת בידי 11 חברי כנסת ומעלה, או מפלגות שלא יוצגו בכנסת היוצאת וקיבלו בבחירות מספר מנדטים זה, יכולות להוציא 2 יחידות מימון לכל אחד מ־10 חברי הכנסת הראשונים ופי 1.5 מיחידת מימון אחת לכל אחד מחברי הכנסת הנוותרים, עד לתקרה מרבית של 70 יחידות מימון. לדוגמה, בבחירות לכנסת ה־20 קיבלה הליכוד 30 מנדטים ולכן הייתה יכולה להוציא בבחירות לכנסת ה־21 הוצאות בחירות בגובה 50 יחידות מימון: $50 = (2 \times 10) + (20 \times 1.5)$ (44 מיליון ש"ח בקירוב).

11 תקופת הבחירות מוגדרת התקופה שבין "היום הקובע" ליום הבחירות. להגדרת היום הקובע ראו הערה 10 לעיל.

12 תקרת ההוצאות של רשימה המשותפת לכמה מפלגות מחושבת כאילו הייתה מפלגה אחת. בעבר היא חושבה בנפרד עבור כל מפלגה.

3.2.5. מגמות עדכניות בכללי מימון בחירות

בשנים האחרונות מתרחבת החקיקה של חוקים המגדילים במישרין או בעקיפין את מימון הבחירות. חוקים אלה ראויים לתשומת ליבנו משום שיכולה להיות להם השפעה גם על השוויון בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת.

דוגמאות בולטות הן:

(1) חוק שהתקבל בזמן פיזור הכנסת ה־22 (חוק הבחירות לכנסת העשרים ושלוש (הוראות מיוחדות), התש"ף-2019) קבע כי בבחירות לכנסת ה־23 יהיה מספר יחידות המימון שתקבל כל מפלגה הזכאית למימון גדול מן הקבוע בחוק: מפלגה שקיבלה יותר מ־1% מהקולות אך לא עברה את אחוז החסימה תקבל 1.31 יחידות מימון (במקום 1 יחידה); מפלגה חדשה שתיבחר לכנסת תקבל 1.31 יחידות מימון לכל מנדט (במקום 1) ועוד 1.81 יחידות (במקום 1); מפלגה ותיקה שתיבחר לכנסת תקבל את ממוצע המנדטים שקיבלה בבחירות לכנסות ה־22 וה־23 כפול 1.31 יחידות (במקום הממוצע בלבד) ועוד 1.81 יחידות (במקום 1). תיקון זה הקל גם בדרישות לקבלת מקדמות והלוואות וכן הקל על החזר הלוואות. החוק נועד לסייע למפלגות להתמודד עם הקשיים הכספיים שנקלעו אליהם ואשר היו עלולים להחריף בשל קיומן של שלוש מערכות הבחירות הצמודות לכנסות ה־21, ה־22 וה־23. יצוין כי בעת פיזור הכנסות ה־21 וה־23 התקבלו חוקים דומים, שעסקו בהלוואות ובמקדמות אבל לא בגובה המימון.

משמעותם של התיקונים שפורטו בהוראת השעה היא הגדלת הפער בין מפלגות שעברו את אחוז החסימה בבחירות לכנסת ה־23 ובין מפלגות שלא עברו את אחוז החסימה (ובייחוד אלו שקיבלו פחות מ־1% מהקולות, אך גם מי שקיבלו 1%-3.25% מהקולות), וכן בין מפלגות גדולות למפלגות קטנות שעברו את אחוז החסימה.¹³ כך לדוגמה – לולא התיקון היה הפער בין המימון הציבורי של מפלגות הליכוד למימון הציבורי של המפלגות שהרכיבו את רשימת ימינה 38,186,500 ש"ח, ובעקבות התיקון הוא גדל ל־50,024,315 ש"ח. הפער בין

13 ראו חוות הדעת של חוקרים מן המכון הישראלי לדמוקרטיה על חקיקה זו: שפירא, פוקס ולוריא, 2019.

הליכוד לבין מפלגה שהייתה מקבלת 1%-3.25% מהקולות (לא הייתה מפלגה כזו) היה גדל מ־47,212,400 ש"ח ל־62,542,544 ש"ח.

(2) תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות מ־2017 הגדיל את המימון החודשי של מפלגה המכהנת בכנסת ב־20% (מ־5% מיחידת מימון לכל מנדט + 5% מיחידת מימון, ל־6% מיחידת מימון לכל מנדט + 6% מיחידת מימון). כפי שהוסבר, כיוון שהמימון הציבורי השוטף משמש גם לצורכי בחירות, בפועל הגדיל החוק גם את מימון הבחירות הציבורי.

(3) תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות מ־2014 הסדיר בחוק את השימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות. החוק המתוקן אפשר למפלגות המכהנות בכנסת ללוות כספים מאוצר המדינה לאחר הבחירות ולהחזירו במהלך הקדנציה מכספי המימון השוטף.

(4) תיקון מס' 24 לחוק המפלגות מ־2018 העניק לראשונה לאחדים מן המועמדים בבחירות הפנימיות לרשימת מועמדי המפלגה לכנסת מימון מלא מטעם המדינה.¹⁴ אף שכספים אלה אמורים לשרת את המועמדים ולא את המפלגות, ניצולם לתעמולת הבחירות של המועמדים בזמן קרוב למועד הבחירות יש בו כדי לשרת את המפלגות המקיימות פריימריז. מדובר בעיקר במפלגות ותיקות: הליכוד, העבודה, מרצ והבית היהודי. יוצא שתיקון זה מפלה מבחינת המשאבים הכלכליים את המפלגות החדשות ואת המפלגות הלא־דמוקרטיות שאינן מקיימות פריימריז.

תיקוני חקיקה אלה פועלים אפוא בעיקר לטובת המפלגות המכהנות בכנסת, ובפרט לטובת המפלגות הגדולות והמפלגות הוותיקות.¹⁵ למעשה, הם מחריפים את האי־שוויון הפרוצדורלי בין מפלגות ועלולים גם לפגוע ביכולת של מפלגות חדשות ומפלגות קטנות להיבחר לכנסת. זוהי תופעה לא רצויה גם משום שהגדלה כזו – אשר אינה נעשית בפיקוחה של הוועדה הציבורית האחראית

14 לביקורת על חוק זה ראו קניג ורהט, 2019.

15 תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות גם הגדיל את סכום התרומה המותר למפלגות שאינן מכהנות בכנסת, צעד שיש בכוחו דווקא לצמצם את האי־שוויון.

על קביעת שיעור יחידת המימון – עוקפת אותה למעשה,¹⁶ מעודדת התנהלות לא אחראית של המפלגות הנעזרות בחקיקה כדי להיחלץ מחובות ומביאה להוצאה מיותרת של כספי ציבור בזמן שהמימון הציבורי למפלגות הוא ממילא נדיב מאוד. כך נפגע גם אמון הציבור בפוליטיקאים, והוא רואה בהם "חתולים השומרים על השמנת". תיקון מס' 33 לחוק מזיק גם משום שהוא מעודד את הנטייה להשתמש בכספי המימון הציבורי השוטף לצורכי בחירות ופוגע בכך ביכולתן של המפלגות לעשות פעולות מהותיות אחרות.

16 הכוונה בעיקר להוראת השעה לקראת הבחירות לכנסת ה-23, שהגדילה את המימון הציבורי לבחירות, ולתיקון מס' 35, שהגדיל את המימון הציבורי השוטף.

4. השפעתם של כללי מימון הבחירות על התנהלותן הכלכלית של המפלגות בישראל

בפרק זה אנתח את השפעתם של כללי מימון הבחירות על המפלגות בישראל בכל הנוגע להכנסות והוצאות לצורכי בחירות. לא אתייחס כאן לתוצאות הבחירות. דיון זה ייעשה בפרק הבא.

הניתוח מעלה כי כללי המימון הנהוגים כיום בישראל פועלים, ככלל, לטובת מפלגות ותיקות ומפלגות גדולות (אך לא לטובת מפלגות עשירות), הנהנות מהכנסות ומתקרת הוצאות גדולות יותר. את הכללים הפועלים לטובת

מפלגות ותיקות ומפלגות גדולות אפשר להצדיק על יסוד ההכרה בצורכייהן הייחודיים ובשל ההשפעה המייצבת של הכללים על המערכת הפוליטית כולה. לצד זה, במקרים מסוימים הכללים דווקא מגבילים את המפלגות האלה ומגינים על המפלגות הקטנות ועל המפלגות החדשות.

בלוח 1 מוצגים נתוני הכנסות והוצאות של הרשימות אשר הגישו דוח למבקר המדינה על בחירות 2015 לכנסת. יובהר כי לפי החוק כל המפלגות חייבות בהגשת דוח למבקר, אבל בפועל רק המפלגות שזכאיות למימון ציבורי עושות כן; ואף שהמפלגות הן שמגישות דוח, המבקר הציג נתונים לגבי רשימות, ובמקרים של רשימות מועמדים המשותפות לכמה מפלגות לא הבחין בין המפלגות.

לוח 1

התנהלותן הכלכלית של רשימות בבחירות לכנסת ה-20 (בש"ח)

| עודף/גירעון | הוצאות | שיעור המימון הציבורי מסך ההכנסות | הכנסות ממקורות אחרים* | הכנסות מתרומות | מימון ציבורי לבחירות | הרשימה |
|-------------|------------|--|-----------------------------|-------------------|-------------------------|-------------------|
| -16,113,858 | 38,003,458 | 100.00% | 0 | 0 | 21,889,600 | יש עתיד |
| -11,123,026 | 24,804,026 | 100.00% | 0 | 0 | 13,681,000 | ש"ס |
| -8,846,157 | 21,901,775 | 99.55% | 0 | 58,668 | 12,996,950 | ישראל ביחנו |
| -9,978,737 | 45,616,159 | 100.00% | 0 | 600 | 35,636,822 | הליכוד |
| -8,380,512 | 9,950,633 | 87.58% | 0 | 195,021 | 1,375,100 | יחד |
| -4,327,838 | 19,376,483 | 100.00% | 0 | 0 | 15,049,100 | הבית היהודי |
| -3,462,111 | 13,576,715 | 87.92% | 13,885 | 1,208,069 | 8,892,650 | מרצ |
| -2,861,976 | 35,607,670 | 98.18% | 0 | 595,344 | 32,150,350 | המחנה הציוני |
| -1,631,936 | 11,895,900 | 99.97% | 3,214 | 0 | 10,260,750 | יהדות התורה |
| -1,096,699 | 17,584,131 | 99.57% | 65,932 | 4,300 | 16,417,200 | הרשימה המשותפת |
| -244,773 | 16,708,535 | 91.30% | 20,000 | 1,414,662 | 15,049,100 | כולנו |





| הרשימה | מימון ציבורי לבחירות | הכנסות מתרומות | הכנסות ממקורות אחרים* | שיעור המימון הציבורי מסך ההכנסות | הוצאות | עודף/גירעון |
|----------|-------------------------|-------------------|-----------------------------|--|-------------|-------------|
| עלה ירוק | 1,368,706 | 236,332 | 0 | 85.28% | 1,466,807 | 138,231 |
| סך הכול | 183,392,228 | 3,712,996 | 103,031 | 97.96% | 246,512,325 | 63,120,097 |

* למשל, תשלום על השתתפות בכנסים.

מקור: מבקר המדינה, 2016א: 15.

4.1 מימון ציבורי

הנוסחה לחישוב המימון הציבורי לבחירות מעניקה יתרון למפלגות הגדולות, אך מספקת גם הגנה למפלגות אחרות. מימון ציבורי גבוה יותר מוענק למפלגות שקיבלו מספר מנדטים גדול יותר. לדוגמה, בבחירות 2015 קיבלה מרצ, שכוחה בבחירות האלה ירד מ־6 ל־5 מנדטים, כ־9 מיליון ש"ח. לעומתה הליכוד, שהגדילה בבחירות אלה את כוחה מ־20 ל־30 מנדטים, קיבלה פי ארבעה ממנה – כ־36 מיליון ש"ח. גם המימון השוטף הניתן למפלגות גדולות הוא גבוה יותר. עובדה זו חשובה לענייננו משום שכאמור, מפלגות משתמשות במימון בעיקר לצורכי בחירות. דוגמה לפער בסכומי המימון השוטף אפשר למצוא בכהונת הכנסת ה־19: בתקופה שבין פברואר 2013 לסוף מרץ 2015 קיבלה מפלגת דגל התורה, שיוצגה בידי 3 חברי כנסת, 7.9 מיליון ש"ח, ואילו הליכוד, שיוצגה בידי 18-20 חברי כנסת, קיבלה 37.3 מיליון ש"ח (מבקר המדינה, 2016).

כאמור בפתח הדברים, אפשר להצדיק פערים אלו חלקית על יסוד הטענה שלמפלגות גדולות יש צרכים רבים יותר משיש למפלגות קטנות. נוסף על כך, לפי התפיסה שהמימון מועיל במיוחד למפלגות קטנות ולמפלגות חדשות,

בהחלט ייתכן כי המימון הגבוה למפלגות הנוהג בישראל (מהגבוהים בעולם) דווקא תורם לשוויון – אף שמפלגות גדולות מקבלות מימון גבוה יותר.

מימון ציבורי לבחירות ניתן, כמקובל במדינות דמוקרטיות, רק למפלגות המיוצגות ברשימות שעברו רף מסוים – 1% מהקולות – וכך מקשה על מפלגות זעירות ועלול אף להרתיע אותן מהתמודדות. מפלגות שאינן מכהנות בכנסת אינן מקבלות מימון שוטף כלל. ההצדקה לכך ברורה – למנוע התמודדות של מפלגות רק לשם קבלת המימון, ובכלל זה הנזקים הכרוכים בו לאוצר המדינה ולמערכת הפוליטית. אפשר להוסיף שגם בהיבט זה הכללים מסייעים למפלגות קטנות מסוימות, משום שכיום הרף לקבלת מימון בחירות הוא נמוך בהרבה מאחוז החסימה (3.25%). המשמעות היא שגם מפלגות שאין ודאות ואף לא סביר שייבחרו לכנסת, אך הן מניחות כי רשימת המועמדים שלהן תזכה לתמיכה גבוהה מ-1%, יכולות להתמודד בידיעה שימומנו. במערכות הבחירות האחרונות התאימו לקבוצה זו המפלגות יחד ועלה ירוק (2015), הימין החדש, זהות וגשר (2019א) ועוצמה יהודית (2019ב).

גם המקדמות הניתנות לקראת הבחירות מעניקות יתרון למפלגות גדולות על פני מפלגות קטנות ומפלגות חדשות, משום שגובה המקדמות נקבע לפי גודל המפלגה. עם זאת, ולצד ההצדקה שכבר הזכרנו בעניין הצרכים השונים של מפלגות גדולות וקטנות, הכללים מסייעים גם למפלגות קטנות ולמפלגות חדשות: מפלגות כאלה זוכות להגנה טובה משום שהן זכאיות למקדמה בכל מקרה, בכפוף לערבבויות, כאילו היו מפלגה המונה 10 חברי כנסת. כך למשל, בבחירות 2015 הליכוד, שמנתה 18 חברי כנסת ביום הקובע, הייתה זכאית למקדמה בגובה 17.2 מיליון ש"ח, ואילו מרצ, שמנתה 6 חברי כנסת, ויחד, שהתמודדה כמפלגה חדשה, היו זכאיות למקדמה של כ-9.6 מיליון ש"ח – יותר ממחצית סכום המקדמה של הליכוד (ויותר מכוחן היחסי במנדטים לעומת הליכוד).

4.2. ערבויות

בכוחם של כללי הערבויות להגביר את האי־שוויון בין מפלגות. מפלגות חדשות הנדרשות לגייס ערבויות כדי לקבל מקדמות מתקשות יותר ממפלגות המיוצגות בכנסת (המונות 10 חברי כנסת ומעלה) ומקבלות מקדמות בלא תנאי. אפשר גם לטעון שהכללים מפלים בין מפלגות חדשות שיש להן תומכים עשירים, ועל כן יכולות לגייס בקלות את הערבויות וכך לקבל את המקדמה מהמדינה ואף הלוואות נוספות מבנקים, ובין מפלגות חדשות שמתקשות לגייס ערבויות ובשל כך אין להן המשאבים הכספיים הדרושים להתמודדות בבחירות. ואם כך, מדובר בפגיעה גם בייצוגיות, הואיל והתוצאה המתקבלת היא שמפלגות המייצגות ציבורים ממעמד חברתי־כלכלי נמוך ושאינן להן קשרים עם אליטות כלכליות ואחרות, עלולות להתקשות להיבחר לכנסת. יתר על כן, כאמור, אם המפלגה לא נבחרה לכנסת, יהיה עליה להחזיר את המקדמה שקיבלה מהמדינה, ואם לא תעשה כן – יחולטו הערבויות הפרטיות שקיבלה. הדבר עלול להרתיע ערבים פרטיים, ובמיוחד ערבים אפשריים שאינם בעלי הון. וכך, שוב, המפלגות שיתקשו לגייס ערבויות, ולכן לקבל מקדמות, יהיו בעיקר המפלגות שאינן נהנות מתמיכת בעלי הון. דוגמה למקרה כזה היא חילוט הערבויות שניתנו למפלגת יחד לאחר בחירות 2015.

מנגד אפשר לטעון גם טענות שתומכות בכללי הערבויות החלים היום:

(1) מפלגות חדשות נהנות מיתרונות כגון תקרת תרומות גבוהה יותר ממפלגות המכהנות בכנסת ואפשרות ללוות כספים מבנקים (מפלגות המכהנות בכנסת אינן יכולות לעשות זאת). יתרונות אלה מאזנים את הפגיעה הנגרמת למפלגות חדשות בעקבות כללי הערבויות.

(2) הדרישה לערבות כתנאי לקבלת מקדמות מוצדקת משום שלא סביר שהמדינה תעניק מימון בגובה מיליוני שקלים לכל מפלגה המתמודדת בבחירות בלי דרישה לערבות, לרבות למפלגות שאין להן סיכוי לעבור את אחוז החסימה (ובכך תממן למעשה את המפלגות שכשלו בבחירות).

(3) למדינה יש עניין לשמור על יציבות המערכת הפוליטית ולמנוע תחלופה תכופה של מפלגות בכנסת. למדינה יש גם עניין לשמור על "רצינות" מערכת

הבחירות ולמנוע מצב של ריבוי מפלגות מתמודדות, בכלל זה מפלגות שהן בגדר קוריוז.

בפועל, מפלגות חדשות רבות מגייסות ערבויות בסכומים נכבדים, אם כי רובן המכריע לא מצליחות לגייס ערבויות בסכומים המאפשרים להן לקבל את מלוא המקדמה שהן זכאיות לה (כיום – קרוב ל־10 מיליון ש"ח). מבדיקת אתר מבקר המדינה (2020), שבו מפורטות הערבויות והתרומות שגייסו המפלגות בבחירות 2015 ובמערכות הבחירות של 2019 ו־2020 (לפי הדיווחים העצמאיים של המפלגות), עולה שרק מפלגה חדשה אחת גייסה ערבויות בסכום שאפשר לה לקבל את מלוא המקדמה – חוסן לישראל, שגייסה לקראת בחירות 2019 ערבויות בסכום של כ־17.5 מיליון ש"ח. מפלגות חדשות אחרות שגייסו ערבויות בסכומים גבוהים יחסית היו אלה:

- לקראת בחירות 2015: כולנו – 7.1 מיליון ש"ח; יחד – 2.7 מיליון ש"ח
- לקראת בחירות 2019א: הימין החדש (תחת מפלגת המדף צל"ש) – 6.75 מיליון ש"ח; ישר (למען דמוקרטיה ישירה) – 4.1 מיליון ש"ח; גשר – 2.96 מיליון ש"ח; צדק (בראשות אבי ילאו) – 2.5 מיליון ש"ח; זהות – 2.3 מיליון ש"ח; תל"ם – 1.85 מיליון ש"ח; אחי ישראלי (בראשות עדינה בר־שלום) – 1.1 מיליון ש"ח; נעם (תחת מפלגת המדף לזוז) – כמעט 1 מיליון ש"ח
- לקראת בחירות 2019ב: ישראל דמוקרטית (תחת מפלגת המדף העצמאות) – כ־7.2 מיליון ש"ח; התנועה הירוקה – כ־2.8 מיליון ש"ח

מקצת מפלגות אלו גייסו גם תרומות בסכומים נכבדים, בין השאר כיוון שתקרת התרומות שלהן הייתה גבוהה מזו של מפלגות המיוצגות בכנסת. כך, בבחירות 2015 גייסה כולנו מתרומות כ־1.4 מיליון ש"ח; ובבחירות 2019א גייסו מתרומות: נעם – כ־1.4 מיליון ש"ח, זהות – כמעט 1 מיליון ש"ח, ואחי ישראל – כ־600 אלף ש"ח. מעניין שבקרב המפלגות החדשות שגייסו ערבויות ותרומות בסכומים גבוהים יחסית אפשר למצוא גם מפלגות "מפתיעות", שאינן מיזרות או שאינן מזהות עם אליטות מובהקות או שאינן מונהגות בידי חברי כנסת. כך היו, במידה זו או אחרת, המפלגות: ישר, צדק, זהות, אחי ישראלי ונעם. בכל זאת, זולת חוסן לישראל לא הצליחה שום מפלגה לגייס ממקדמות ומתרומות סכום השווה לסכום המקדמה המרבי שהיא זכאית לו.

4.3. תרומות והלוואות

כאן יש להבחין בין מפלגות ותיקות המיוצגות בכנסת היוצאת ובין מפלגות חדשות. מערכת מימון המפלגות בישראל הביאה לכך שמפלגות ותיקות כמעט שאינן עוסקות בגיוס תרומות לצרכי בחירות. סיבה אחת לכך היא שהן מקבלות אוטומטית מימון ציבורי נדיב וגבוה עבור מסעות הבחירות שלהן. כאמור, אם מימון זה אינו מספיק לכיסוי כל הוצאות הבחירות שלהן, הן יכולות להיעזר גם בכספי המימון השוטף שיקבלו בהמשך הקדנציה. מעבר לכך, אילו רצו לגייס תרומות בסכומים גבוהים, הייתה ההגבלה הקיצונית על גובה התרומה כופה עליהן לגייס תרומות רבות בסכומים נמוכים, ונראה שהן מעדיפות לוותר על המאמץ. המדינה מצידה אינה מעודדת את המפלגות לעסוק בגיוס תרומות ואינה ממריצה את האזרחים לתרום למפלגות באמצעים כגון מנגנון של מימון תואם וזיכוי במס על תרומות למפלגות.

בלוח 1 הדבר נראה בבירור: מעל 97% מסך כל ההכנסות של המפלגות שהתמודדו בבחירות ב־2015 (אשר נכללו בדוח מבקר המדינה על הבחירות) מקורם במימון ציבורי, ורק כ־2% הגיעו מתרומות. מפלגות רבות – לרבות מפלגות בולטות כמו הליכוד, ש"ס, יש עתיד והבית היהודי – לא גייסו תרומות כלל. בתחום המימון הפכו אפוא המפלגות בישראל למפלגות קרטל, התלויות לגמרי במדינה. תלותן במימון מטעם המדינה בולטת גם בהשוואה למדינות אחרות. מחקר שבדק את הכנסותיהן של המפלגות, בתקופת הבחירות ובתקופות אחרות, ב־18 דמוקרטיית פרלמנטריות (וחצי־נשיאותיות) בשנים 2010–2014 מצא כי ממוצע שיעור ההכנסות של המפלגות שמקורו במימון ממשלתי היה 57.5%. בישראל הממוצע גבוה הרבה יותר – 81% (כאמור, בתקופת בחירות הוא גבוה בהרבה, בין היתר מפני שההכנסות השוטפות כוללות דמי חבר). רק המפלגות ההונגריות היו תלויות במימון ציבורי מעט גבוה יותר מזה של המפלגות הישראליות – 81.6% (Poguntke, Scarrow, & Webb, 2016: 664). לעובדה שמפלגות ותיקות בישראל כמעט שאינן מגייסות תרומות יש השפעות סותרות על השוויון בזכות להיבחר. מצד אחד, הדבר מצמצם את היתרון האפשרי של מפלגות מבוססות, שצפוי שיגייסו תרומות רבות יותר. מצד אחר, ההגבלה בישראל על תרומות כל כך מחמירה עד שיש להניח שכל המפלגות המיוצגות בכנסת, או מרביתן, היו

מצליחות לגייס תרומות בסכומים גבוהים מן המותר היום. כאמור, יש טענה שהאפשרות להשתמש בכספים בסכומים גבוהים לצורך כיסוי הוצאות בחירות חשובה יותר למפלגות קטנות ולמפלגות חדשות, ולכן אפשר לטעון שתקרת התרומות הנמוכה פוגעת דווקא בהן.

אשר למפלגות שאינן מכהנות בכנסת – העובדה שהן יכולות לגייס תרומות בסכום הגבוה פי חמישה¹⁷ מאחרות פועלת בבירור לטובתן. אומנם, המפלגה שקיבלה את סך התרומות הגבוה ביותר בבחירות 2015 הייתה כולנו, שלא יוצגה בכנסת לפני בחירות אלה. גם המפלגות יחד ועלה ירוק, שלא יוצגו בכנסת, גייסו תרומות בסכומים גבוהים מרוב המפלגות האחרות. בדומה, בבחירות 2019, כאמור, גייסו המפלגות נעם ואחי ישראל תרומות בסכומים גבוהים.

גם לכללים המסדירים את תחום ההלוואות יש השפעות שונות ומנוגדות על השוויון בין המפלגות. הזכות השמורה רק למפלגות שאינן מכהנות בכנסת לקחת הלוואות מבנקים עשויה לפעול לטובתן. לעומת זאת, תיקון מס' 33 לחוק המימון פועל לטובת המפלגות המיוצגות בכנסת, משום שהוא מתיר את הגדלת מימון הבחירות של מפלגות מכהנות, ובהן המפלגות הגדולות מאוד, בכך שהוא נותן בידיהן את האפשרות לכסות את גירעונות הבחירות באמצעות הלוואה המוחזרת מכספי המימון השוטף.

4.4. הגבלות על הוצאות

כאמור, עצם קיומה של תקרת הוצאות, בתנאי שאינה נמוכה מדי, פועלת לטובת המפלגות הלא-מבוססות. עם זאת, בישראל תקרת ההוצאות של מפלגות גדולות גבוהה מן התקרה של מפלגות קטנות. לדוגמה, בבחירות 2015 הגיעה תקרת ההוצאות של הליכוד לכ־44 מיליון ש"ח וזו של יחד – לכ־14 מיליון ש"ח.

17 ולמפלגה שלא נבחרה לכנסת, בשנה שלאחר בחירות, אף פי עשרה.

אפשר להצדיק את תקרות ההוצאות השונות בצרכים השונים של מפלגות קטנות לעומת מפלגות גדולות. לצד זה, הכללים מיטיבים גם עם מפלגות קטנות ומפלגות חדשות, מכיוון שהם מבטיחים שכל המפלגות, לרבות הקטנות או החדשות, ייהנו מתקרה בגובה 10 יחידות מימון לפחות (זו הייתה התקרה של מפלגת יחד ב־2015). הם גם מגבילים את תקרת ההוצאות של המפלגות הגדולות ל־70 יחידות מימון (הגבלה זו חלה רק על רשימות גדולות במיוחד, שקיבלו 50 מנדטים ויותר, מה שלא קרה עשרות שנים).

בפועל, תקרת ההוצאות של המפלגות גבוהה במידה ניכרת גם מהכנסותיהן וגם מהוצאותיהן, עד כדי כך שהיא הופכת לחסרת חשיבות עבור מפלגות רבות. כך למשל, בבחירות 2015 הגיעו הכנסותיה של מפלגת יחד לכ־1.5 מיליון ש"ח; הוצאותיה היו גדולות הרבה יותר, פי שישה – כ־9 מיליון ש"ח; אך תקרת ההוצאות הייתה גבוהה אפילו יותר – כ־14 מיליון ש"ח. לפיכך חרף התנהלותה הפזרנית – המפלגה לא חרגה מתקרת ההוצאות. עם זאת, קורה שתקרת ההוצאות דווקא רלוונטית. לדוגמה, תקרת ההוצאות של הליכוד בבחירות 2015 הייתה גבוהה בכ־8 מיליון ש"ח מהכנסותיה (כ־44 מיליון ש"ח לעומת כ־35.5 מיליון ש"ח) ואף על פי כן בסופו של דבר חרגו הוצאות המפלגה בכ־2 מיליון ש"ח מתקרת ההוצאות המותרת (ובכ־10 מיליון ש"ח מהכנסותיה). קשה לדעת אם מפלגת הליכוד ביקשה שלא לחרוג בהרבה מתקרת ההוצאות. – אם כך אכן היה, אזי לתקרת ההוצאות הייתה השפעה של ממש על התנהלותה הכלכלית של המפלגה בכך שהיא הגבילה בפועל את הוצאות הבחירות שלה.

5. מימוש הזכות להיבחר: המצב הלכה למעשה

בפרק זה אנתח את השוויון ואת האי־שוויון המתקיימים הלכה למעשה בין המפלגות בישראל במימוש הזכות להיבחר. לצורך זה אשתמש בכמה מדדים מוכרים מספרות המחקר הבודקים היבטים שונים של מערכות פוליטיות. תחילה אבחן מדדים כלליים המלמדים על רמת הקיפאון של המערכת לעומת רמת התחרותיות

וחוסר היציבות שלה. לאחר מכן אבחן מדדים המצביעים על מידת השליטה של המפלגות הגדולות בפרלמנט ועל הצלחתן של מפלגות חדשות במערכת.

בניתוח אתיחס לארבעה מדדים:

- ניידות קולות בין מפלגות במערכות בחירות עוקבות;
- מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנט;
- הישגי המפלגות הגדולות בפרלמנט;
- הישגי המפלגות החדשות בפרלמנט.

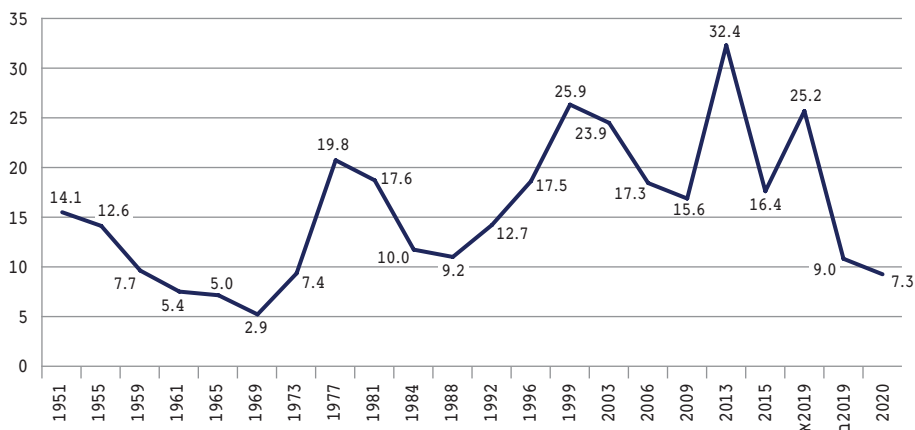
אף שאין בכוחו של מדד יחיד להעיד על שוויון או על אי־שוויון, כריכת ארבעתם יחד מציירת תמונה כללית ברורה, כפי שאראה להלן.

5.1. ניידות קולות

ניידות קולות פירושה מעבר מצביעים בין מפלגות בשתי מערכות בחירות עוקבות. ניידות נמוכה מזוהה עם אי־שוויון גבוה, משום שמשמעותה היא שהמפלגות הגדולות והמפלגות הוותיקות שומרות על כוחן ושמפלגות חדשות ומפלגות קטנות מתקשות לאתגר אותן.

תרשים 1 מציג את ניידות הקולות בין רשימות בבחירות לכנסת לאורך השנים. לוח 2 מביא את ניידות הקולות ב־17 דמוקרטיות מפותחות (בבחירות לבית התחתון של הפרלמנט) בשנים 2006-2015. חישוב ניידות הקולות מבוסס על מדד פדרסן שלפיו ככל שערכו של המדד גבוה יותר, כך גבוהה יותר ניידות הקולות.¹⁸

תרשים 1
ניידות הקולות בישראל (לפי מדד פדרסן), 1951-2020



מקור: קניג וטוטנאור, 2017: 44; Shapira & Rahat, forthcoming.

18 הנחונים מתבססים על "הגישה השמרנית", שאינה מביאה בחשבון פיצולים ומיזוגים בין מפלגות. לדוגמה, במדד זה נחשבה קדימה למפלגה שהתפצלה מהליכוד ולא למפלגה חדשה.

לוח 2
ניידות הקולות ב־17 דמוקרטיה, 2006-2015

ניידות הקולות לפי מדד פדרסן
 (ממוצע עבור כל הבחירות בשנים הרלוונטיות)

| | |
|------|----------|
| 20.4 | ישראל |
| 19.3 | הולנד |
| 18.3 | איטליה |
| 17.3 | אירלנד |
| 16.9 | ספרד |
| 16.1 | יוון |
| 14.6 | גרמניה |
| 13.7 | אוסטריה |
| 13.4 | דנמרק |
| 12.5 | בלגיה |
| 12.2 | פינלנד |
| 11.9 | בריטניה |
| 11.9 | קנדה |
| 11.7 | שוודיה |
| 11.4 | פורטוגל |
| 10.4 | נורווגיה |
| 6.7 | אוסטרליה |

מקור: קניג וטוטנאור, 2017: 45.

שתי ההשוואות מציגות תמונה ברורה: ניידות הקולות בישראל גבוהה מאוד. כלומר, אף שחלו בישראל במרוצת השנים תנודות בניידות הקולות, לאורך זמן מסתמנת מגמת עלייה, שהחלה בשנות ה־70 של המאה ה־20 והתעצמה בסוף שנות ה־90. ולראיה, מתוך שלוש מערכות הבחירות שבהן נרשמה ניידות הקולות הגבוהה ביותר – שתיים נערכו בעשור האחרון, כולן לאחר סוף שנות ה־90. מן ההשוואה בין תקופות מתברר כי ממוצע ניידות הקולות במערכות הבחירות שקדמו לשיטת הבחירה הישירה (כלומר בשנים 1949–1992) הוא 10.4 ואחריו – 19. חשוב לשים לב כי שתי מערכות הבחירות האחרונות בתרשים אינן מלמדות דבר משום שהן היו למעשה "בחירות חוזרות" יותר מאשר בחירות חדשות. יתר על כן, ניידות הקולות בישראל בשנים 2006–2015 הייתה גבוהה מניידות הקולות בכל 16 הדמוקרטיית המפותחות האחרות שנבדקו.

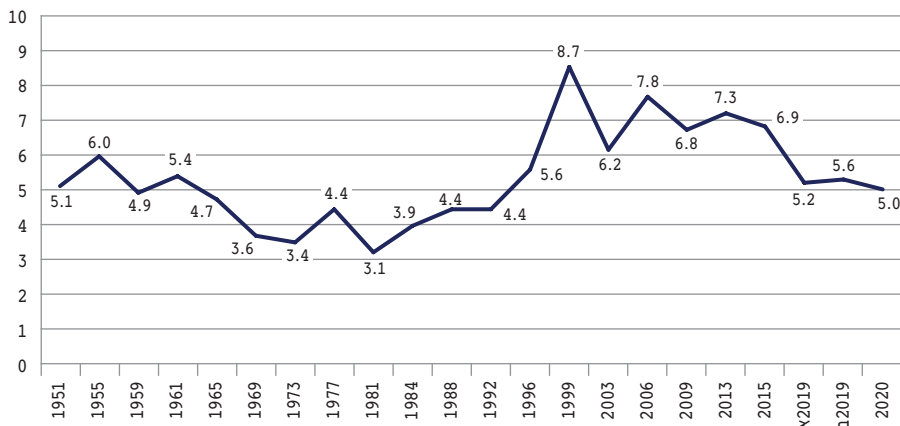
5.2 מספר המפלגות האפקטיבי

מדד מקובל לבחינת פיצול פוליטי הוא "מספר המפלגות האפקטיבי" בפרלמנט. מדד זה מודד את מספר המפלגות בפרלמנט ואת גודלן היחסי. ככל שהמספר גבוה יותר, כך מכהנות בפרלמנט יותר מפלגות והן שוות יותר בגודלן – כלומר, הפיצול הפוליטי גדול יותר. לפי תאוריית מפלגת הקרטל, הפיצול הפוליטי בפרלמנט אמור לקטון במשך השנים, משום שהמפלגות הגדולות ילכו ויתחזקו על חשבון המפלגות הקטנות. בשל כך אפשר לראות בפיצול נמוך ביטוי לאי־שוויון מהותי.

תרשים 2 מציג את מספר המפלגות – למעשה הסיעות – האפקטיבי בכנסת לאורך השנים; בלוח 3 מוצג מספרן האפקטיבי של מפלגות בפרלמנט (בבית התחתון בלבד) ב־19 דמוקרטיית מפותחות בשנים 2006–2015; לוח 4 מביא את מספר המפלגות האפקטיבי בפרלמנטים של 21 דמוקרטיית מפותחות בשנים 2019–2020.

חרשים 2

מספר המפלגות האפקטיבי בכנסת, 2020-1951



מקור: קניג וטוטנאור, 2017: 34; קניג, 2020.

לוח 3

**מספר המפלגות האפקטיבי בבית התחתון של הפרלמנט
ב-19 דמוקרטיות, 2006-2015**

מספר המפלגות האפקטיבי (ממוצע)

| | |
|--------|------|
| בלגיה | 8.05 |
| ישראל | 7.21 |
| הולנד | 5.99 |
| פינלנד | 5.60 |



מספר המפלגות האפקטיבי (ממוצע)



| | |
|------|-----------|
| 5.56 | דנמרק |
| 4.56 | שוודיה |
| 4.23 | נורווגיה |
| 4.17 | גרמניה |
| 4.07 | אוסטריה |
| 3.87 | איטליה |
| 3.36 | יוון |
| 3.28 | אירלנד |
| 3.02 | ספרד |
| 2.92 | פורטוגל |
| 2.91 | ניו זילנד |
| 2.82 | קנדה |
| 2.80 | אוסטרליה |
| 2.55 | בריטניה |
| 2.32 | יפן |

מקור: קניג וטוטנאור, 2017: 35.

לוח 4

**מספר המפלגות האפקטיבי בבית התחתון של הפרלמנט
ב־21 דמוקרטיה בבחירות האחרונות, מעודכן לדצמבר 2019
(בישראל – מעודכן לבחירות 2020)**

מספר המפלגות האפקטיבי

| | |
|----------|-----|
| בלגיה | 9.7 |
| הולנד | 8.1 |
| פינלנד | 6.4 |
| דנמרק | 5.9 |
| שוודיה | 5.6 |
| נורווגיה | 5 |
| ישראל | 5 |
| אירלנד | 4.9 |
| צ'כיה | 4.8 |
| גרמניה | 4.6 |
| ספרד | 4.6 |
| איטליה | 4.3 |
| אוסטריה | 3.9 |
| אוסטרליה | 3.1 |
| פורטוגל | 2.9 |
| קנדה | 2.8 |





מספר המפלגות האפקטיבי

| | |
|-----------|-----|
| פולין | 2.8 |
| ניו זילנד | 2.7 |
| יוון | 2.7 |
| יפן | 2.5 |
| בריטניה | 2.4 |

מקור: קניג, 2020.

מספר המפלגות האפקטיבי בישראל, כמו נייודות הקולות, הוא גבוה יחסית. אומנם חלה בו ירידה ניכרת במערכות הבחירות של 2019/20, אבל ייתכן שמדובר באירוע חד-פעמי – בשל הפיצול של כחול לבן לאחר בחירות 2020, ומשום שמדובר, כאמור, במערכת בחירות אחת מתמשכת ולא בשלוש מערכות בחירות נפרדות. ובכל מקרה, מספר המפלגות האפקטיבי גם בבחירות אלה היה גבוה מהמספר בכל מערכות הבחירות של השנים 1959–1992. מספר המפלגות האפקטיבי בישראל גבוה גם בהשוואה למספרן במדינות דמוקרטיות אחרות.¹⁹ הפער הזה התמתן בשנים האחרונות בעקבות הירידה במספר המפלגות האפקטיבי בבחירות האחרונות בישראל ובשל העלייה במספר המפלגות האפקטיבי במדינות אחרות, אך גם כיום נותר הפיצול בישראל גבוה יחסית לעומת מדינות דמוקרטיות אחרות.

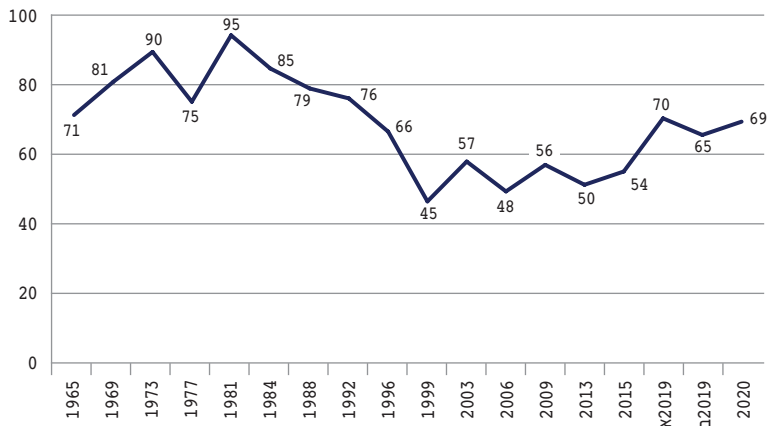
19 הפרלמנט הבלגי מפוצל לעומת הפרלמנט הישראלי בעיקר בשל ההפרדה הכמעט מלאה בין מפלגות המייצגות את דוברי הצרפתית למפלגות המייצגות את דוברי הפלמית.

5.3. הישגי המפלגות הגדולות

מדד זה מתאר את שיעור המושבים שקיבלו – יחד – שתי המפלגות הגדולות (א) הרשימות הגדולות, במקרה של רשימות המורכבות מכמה מפלגות) בבחירות לבית התחתון של הפרלמנט. ככל שמספר זה גדול יותר, כך הדבר מעיד על אי־שוויון גדול יותר בין המפלגות הגדולות, שהן חלופה שלטונית, ובין שאר המפלגות בכל הנוגע למימוש הזכות להיבחר לפרלמנט. תרשים 3 מציג את מספר המושבים בכנסת שקיבלו שתי הרשימות הגדולות מאז שנת 1965.²⁰

תרשים 3

מספר המושבים המשותף של שתי הרשימות הגדולות בכנסת, 1965–2020



מקור: תוצאות הבחירות לכנסת.

²⁰ התרשים נפתח בבחירות לכנסת ב־1965 משום שבחירות אלה מסמנות את ראשית המערכה המפלגתית המודרנית בישראל. בשנה זו התמודדו לראשונה הרשימות הגדולות (גח"ל והמערך) שעל בסיסן נוסדו בהמשך המפלגות הליכוד והעבודה.

כפי שמראים המדדים האחרים, גם כאן אפשר לראות היחלשות ברורה של הרשימות הגדולות בישראל לאורך השנים: מבחירות 1965 ועד לבחירות 1992 קיבלו שתי הרשימות הגדולות בעקביות יותר מ-50% ממושבי הכנסת, ואילו מבחירות 1996 ועד לבחירות 2019 הן לא זכו אפילו פעם אחת בשיעור מושבים כזה. בבחירות 2019 (א ו-ב) ובבחירות 2020 נראה אומנם גידול ניכר במספר המושבים המשותף של שתי הרשימות הגדולות, אך מוקדם לדעת אם בחירות אלה מסמנות שינוי מגמה – בין היתר בשל התפצלותה של כחול לבן לאחר בחירות 2020. על כל פנים, גם בבחירות אלה מספר המושבים המשותף של שתי הרשימות הגדולות עדיין קטן לעומת מספרם בכל מערכות הבחירות בשנים 1965-1992. חיזוק נוסף לטענה שאין בישראל מפלגות גדולות ש"השתלטו" על המפה הפוליטית אפשר למצוא בכך שמאז 2003 קיבלו צמדים שונים בכל פעם את התואר "שתי הרשימות הגדולות" – הליכוד והעבודה ב-2003, קדימה והעבודה ב-2006, קדימה והליכוד ב-2009, הליכוד (עם ישראל ביתנו) ויש עתיד ב-2013, הליכוד והמחנה הציוני ב-2015, והליכוד וכחול לבן ב-2019/20.

מספר המושבים המשותף של המפלגות המצרפיות הגדולות בישראל קטן גם בהשוואה למפלגות דומות בדמוקרטיות אחרות. מחקר שבדק את מספר המושבים הממוצע של המפלגות המצרפיות הגדולות ב-18 דמוקרטיות, בשנים 2006-2015, מצא שבישראל היה המספר הקטן ביותר. יודגש עם זה כי בחישוב נכללו, מלבד שתי המפלגות הגדולות בפרלמנט, כל המפלגות המצרפיות שהן חלופה שלטונית. מספרן של אלה יכול להיות גדול מ-2 (קניג וטוטנאור, 2017: 32).

5.4 הישגי המפלגות החדשות

מפלגות חדשות, כלומר מפלגות שלא יוצגו בכנסת הקודמת, עלולות להיתקל בחסמי כניסה גבוהים במיוחד למערכת הפוליטית, עד כדי פגיעה בשוויון בזכותן להיבחר. הדבר נובע ממוגון גורמים שאינם קשורים ישירות למימון, כמו מיעוט של חברים ופעילים, היעדר חשיפה בתקשורת או היעדר קשרים עם קבוצות

אינטרס שיכולות לסייע בגיוס בוחרים. לצד זה, מפלגות חדשות עלולות להתקל גם בקושי בגיוס ובהוצאת משאבים לצורך הבחירות. קושי זה קיים גם בישראל, שבה, למשל, המפלגות החדשות מקבלות מקדמות רק בכפוף לערבויות.

כדי לבדוק במבט השוואתי והיסטורי אם מפלגות חדשות אכן מתקשות להיבחר לכנסת אשתמש בשני מדדים המופיעים בספרות המחקר.²¹ בכל הנוגע לישראל, התייחסתי רק למפלגות ולרשימות שנחשבו חדשות לצורכי המימון, כלומר לא היו זכאיות למימון בחירות ציבורי או למקדמות כמפלגות ותיקות.

המדד הראשון מודד נתונים מרשימות חדשות שקיבלו יותר מ-5% מהקולות במערכת בחירות אחת, משום שהכוונה אינה לבחון את כלל הרשימות שנבחרו לפרלמנט אלא רק את הרשימות ש"הצליחו" בבחירות (Marinova, 2015).²² לפי המדד הזה, בכל מערכות הבחירות בישראל מ-1951 ועד 2020 היו רק 5 רשימות חדשות כאלה: ד"ש ב-1977, ישראל בעלייה ב-1996, הגמלאים ב-2006, יש עתיד ב-2013 וכולנו ב-2015. ישראל דומה מאוד, זהה למעשה, למדינות מערב אירופה. כך, מחקר שבדק 27 דמוקרטיות אירופיות בשנים 1987-2011 מצא שבמדינות מערב אירופה, בכל מערכת בחירות, היה ממוצע הרשימות החדשות (שקיבלו יותר מ-5% מהקולות) 3.2% – זהה לממוצע בישראל בכל מערכת בחירות בשנים 2020-1951.²³ יודגש כי אף שהצלחה של רשימות חדשות היא תופעה נדירה יחסית בישראל, בהשוואה לעבר היא נפוצה יותר – עד לבחירות 1977 הדבר לא קרה כלל, ואילו בעשור האחרון הוא התרחש פעמיים, אצל יש עתיד ואצל כולנו. אף שאיני טוען לקשר ישיר בין מימון בחירות להצלחה של רשימות חדשות, מעניין לראות שרק לאחר שהמדינה החלה להעניק למפלגות מימון ציבורי לקראת הבחירות של 1973, רק אז החלו להיבחר לכנסת רשימות חדשות גדולות יחסית.

מדד אחר בודק כל רשימה חדשה שקיבלה לפחות 1% מהקולות במערכת בחירות. לפי מדד זה אפשר למנות בישראל 30 רשימות חדשות בשנים 1951-2020. במבט השוואתי זהו מספר לא קטן. לפי מחקר שבדק 19 דמוקרטיות

21 שניהם מבוססים על ההגדרה השמרנית למפלגות. ראו הערה 18 לעיל.

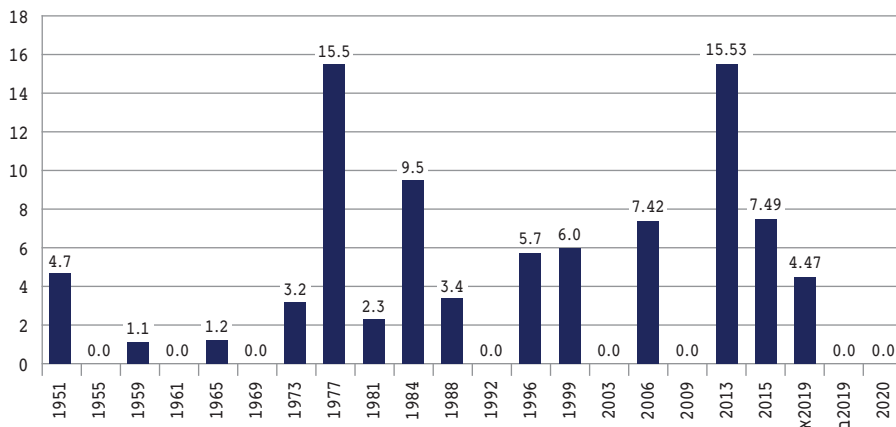
22 רשימה חדשה מוגדרת רשימה שבבחירות קודמות כלשהן לא נבחרה לפרלמנט, גם כאשר מביאים בחשבון פיצולים ומיזוגים.

23 במזרח אירופה השיעור היה 10.5%.

מערב אירופיות בשנים 1945-2015, בצרפת יש מספר הרשימות החדשות הגדול ביותר – 21, ועדיין קטן מבישראל (כמובן, הנתונים מוטים לטובת מדינות שנערכו בהן מערכות בחירות רבות). עוד נמצא כי בעוד שבמערב אירופה רק ב־43.2% מכל מערכות הבחירות שנבדקו נבחרו רשימות חדשות, בישראל השיעור עומד על 63.6% (14 מתוך 22). ועוד: במערב אירופה רק ב־10.2% ממערכות הבחירות קיבלו, יחד, כל הרשימות החדשות שנבחרו (לפי ההגדרה של מדד זה) יותר מ־5% מהקולות, ואילו בישראל מדובר ב־31.8% ממערכות הבחירות (7 מתוך 22). אומנם לא הייתה מערכת בחירות בישראל שבה זכו כל הרשימות החדשות ביותר מ־20% מהקולות, אך התופעה נדירה גם במערב אירופה, שבה נמצא שיעור כזה רק ב־1.5% מתוך 324 מערכות הבחירות שנבדקו. בסך הכול ממוצע התמיכה ברשימות חדשות במערכת בחירות בישראל הוא 3.98%, לעומת 1.94% תמיכה במדינות מערב אירופה.²⁴

תרשים 4

אחוזי תמיכה ברשימות חדשות שקיבלו 1% ומעלה
מקולות הבוחרים, 2020-1951



מקור: תוצאות הבחירות לכנסת.

גם מבט היסטורי מלמד כי לפני בחירות 1977 רשימות חדשות נהנו אך בקושי מתמיכה משמעותית בבחירות. אומנם גם מאז 1977, במרבית מערכות הבחירות רשימות חדשות זוכות לתמיכה מועטה, אך מצבן ודאי שלא נפגע בהשוואה לעבר.

ואולם נתוני העבר עלולים להטעות: למעשה מאז שנות ה־90 נכנסו למערכת הפוליטית הישראלית הרבה יותר מפלגות חדשות מבעבר, אלא שרובן המכריע לא עשו זאת במסגרת רשימות חדשות לגמרי אלא באמצעות הצטרפות לרשימות משותפות שהיו חברות בהן עם מפלגות ותיקות (רשימות כאלה לא נחשבות חדשות לפי המדדים שהשתמשי בהם). זו תופעה שלא הייתה בעבר: עד שנות ה־80 (למעט בבחירות הראשונות) כל מפלגה שנבחרה לכנסת במסגרת של רשימה משותפת כבר נבחרה בעבר לכנסת באופן עצמאי. המפלגות הראשונות שנבחרו לכנסת במסגרת רשימה משותפת ולא נבחרו לכנסת בעבר באופן עצמאי היו צומת, במסגרת רשימה משותפת עם התחייה, ומצ"ד, במסגרת רשימה משותפת עם פועלי אגודת ישראל – שתיהן בבחירות 1984. משנות ה־90 הפכה התופעה נפוצה ביותר בין היתר בשל העלאת אחוז החסימה לקראת בחירות 1992, 2006 ו־2015, שהקשתה על מפלגות להיבחר באופן עצמאי ועודדה חבירה לרשימות משותפות. בבחירות 2019 נבחרו במסגרת רשימות משותפות לפחות 7 מפלגות שלא נבחרו קודם לכן לכנסת באופן עצמאי – חוסן לישראל, תל"ם, תע"ל, גשר, הימין החדש, ישראל דמוקרטית, התנועה הירוקה.²⁵ מנקודת מבט זו בהחלט אי־אפשר לטעון שהפוליטיקה הישראלית היא "מועדון סגור" לשחקנים פוליטיים חדשים. במקום זה אפשר לטעון שרובם המכריע של השחקנים החדשים חוברים למפלגות ותיקות ולא מתמודדים לבדם.

25 גם רע"ם והאיחוד הלאומי־תקומה לא נבחרו מעולם באופן עצמאי, אך הן היו הגורם הדומיננטי ברשימות שנבחרו בעבר לכנסת (רע"מ במסגרת שיתופי פעולה עם מד"ע ותע"ל בשנים 1996–2013, האיחוד הלאומי־תקומה במסגרת האיחוד הלאומי ב־2009).

6. דיון והמלצות

מן הסקירה והמדדים שהוצגו כאן אפשר להסיק כמה מסקנות עיקריות.

6.1 שוויון ואי־שוויון בין מפלגות: תמונה כללית

באופן כללי אין בישראל אי־שוויון מהותי בין מפלגות בכל הנוגע לזכותן להיבחר לכנסת המצדיק תיקון בכללי מימון הבחירות. אומנם קיים אי־שוויון פרוצדורלי הפועל בדרך כלל לטובת המפלגות הגדולות או הוותיקות – ביטוי מובהק לכך הוא שמפלגות גדולות מקבלות מימון ציבורי גבוה בהרבה ממפלגות אחרות. ואולם לא זו בלבד שיש כללים המגינים על מפלגות קטנות או חדשות, לרבות מפלגות החסרות משאבים כספיים, אלא שגם הלכה למעשה המערכת הפוליטית הישראלית אינה מערכת "קפואה" הנשלטת בידי המפלגות הגדולות או הוותיקות. אדרבה, המדדים שהוצגו בפרק הקודם מציירים תמונה כללית של מערכת דינמית, תחרותית ומפוצלת, המצרפת אליה, מעת לעת, שחקנים פוליטיים חדשים (ואשר שחקנים ישנים נחלשים בה או נעלמים ממנה כליל).

אפשר אפוא להצדיק, מהותית, את הכללים הקיימים בטענה שהם אינם יוצרים מערכת הפוגעת משמעותית בסיכוייהן של מפלגות "חלשות" להיבחר לכנסת. גם מנקודת המבט של טובת המערכת הפוליטית כולה אין הצדקה לתיקון הכללים: גם כך המערכת הפוליטית בישראל מתאפיינת בניידות קולות רבה, בפיצול גבוה ובחולשה אלקטורלית של המפלגות הגדולות, מאפיינים שצפוי שיפגעו ביציבות של המערכת הפוליטית ובמשילות. על רקע זה החלשת היתרון שהמפלגות הגדולות או הוותיקות נהנות ממנו בכל הנוגע למימון בחירות – למשל, צמצום הפער שבין המימון הציבורי לבחירות של מפלגות קטנות לעומת המימון למפלגות הגדולות או צמצום הפער שבין תקרת ההוצאות של מפלגות קטנות לעומת התקרה של מפלגות גדולות – עלולה להגביר עוד יותר את הפיצול ולהחליש את המפלגות הגדולות, ולכן אינה מומלצת.

אציין שתי הבהרות חשובות בהקשר זה:

הראשונה, הטענה היא לא שיש בהכרח קשר ישיר, או בכלל, בין כללי המימון בישראל ובמדינות אחרות ובין אופייה השוויוני או הלא-שוויוני של מערכת המפלגות הישראלית. גם אם כללי המימון משפיעים באופן ישיר ומובהק על שוויון או על אי-שוויון (ויש גם החולקים על טענה זו, כאמור), ברי כי מידת השוויון במערכת המפלגות מושפעת מגורמים רבים אחרים – מקצתם קשורים לתפקודם של שחקנים פוליטיים מסוימים, ומקצתם למאפיינים חברתיים, כלכליים, תרבותיים, דמוגרפיים ואחרים של מפלגות ספציפיות ושל המערכת הפוליטית כולה. דוגמה מובהקת היא היחלשות המפלגות הגדולות בישראל, אשר לפי ספרות המחקר קשורה לכללי מימון המפלגות אך גם למגוון משתנים אחרים, שווי ערך (ואולי יותר) – ובהם הפרסונליזציה של הפוליטיקה (כלומר ההתמקדות הגוברת של הפוליטיקאים, התקשורת והציבור בפוליטיקאים יחידים על חשבון המפלגות), מאפיינים פנים-מפלגתיים כמו שיטת הפריימריז ותפקוד מוסדות המפלגה, פיצולים וסכסוכים פנים-מפלגתיים, שינויים דמוגרפיים בחברה הישראלית (התחזקות החרדים והערבים, העלייה מברית המועצות לשעבר), שינויים בשוק התקשורת ובדפוסי הצריכה שלו או היחלשות ארגוני העובדים (ראו למשל קניג וטוטנאור, 2017). המטרה במחקר זה היא הפוכה: לא לבדוק אם כללי המימון מובילים לאי-שוויון, אלא לבדוק אם קיים במערכת הפוליטית הישראלית אי-שוויון מהותי בזכותן של מפלגות להיבחר לכנסת. לו היה מתגלה אי-שוויון מהותי כזה, ייתכן שהיה מקום להמליץ לנסות ולמתנו באמצעות תיקון בכללי מימון הבחירות כך שיפעלו לטובת מפלגות "חלשות". ואולם, כאמור, לא התגלה אי-שוויון מהותי כזה.

ההבהרה השנייה, שכבר הוזכרה קודם לכן, היא שלא נערכה במחקר זה בדיקה משפטית. השאלה שנשאלה לא הייתה אם ראוי – משפטית – לפסול את כללי מימון המפלגות משום שהם סותרים את עקרון השוויון בזכות להיבחר, המעוגנת בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת. פסילת חוק מחויבת במבחנים הקבועים בחוק היסוד ובפסיקת בית המשפט העליון, ולא זו כוונתי כאן. המטרה הייתה לבחון אם ראוי, ומומלץ, שחברי הכנסת עצמם ישנו את החקיקה כדי לשפר את שוויון ההזדמנויות המהותי של רשימות להיבחר לכנסת.

אף שאין מדובר בבדיקה משפטית, ואף שבית המשפט קבע לא אחת שיש להסתמך על השכל הישר כדי לבדוק אם יש בחוק פגיעה בשוויון המהותי בזכות להיבחר, נעזרתי בכל זאת במידת מה באותו "מבחן משולש" חוקתי שנועד להכריע אם הפגיעה בשוויון מוצדקת, אף כי עשיתי זאת בדרך שונה מזו שבתי המשפט משתמשים בה.

את השאלה אם הפגיעה בשוויון בין מפלגות בישראל אינה עולה על הנדרש בדקתי באמצעות השוואה למצב בישראל בעבר ולמצב במדינות אחרות (בעבר ובהווה), ובהקשר זה חשוב להבהיר שבתי המשפט בוחנים באופן אחר לגמרי את השאלה אם פגיעה בזכות כלשהי עולה על הנדרש. את שאלת התכלית הראויה בדקתי באמצעות השאלה אם האי־שוויון משרת תכליות ראויות כמו משילות, יציבות פוליטית, הגנה על כספי ציבור ושמירה על רצינות מערכת הבחירות. כמו כן בדקתי אם האי־שוויון משרת מטרות ההולמות את ערכיה של ישראל כמדינה דמוקרטית, כמו ערכי הייצוגיות והתחרותיות (או לכל הפחות – אינו פוגע בהם).

בכל השאלות מצאתי שאין הצדקה לתקן את כללי מימון הבחירות כדי להגביר את השוויון המהותי: המערכת הפוליטית בישראל דינמית בהשוואה למדינות אחרות ולמדינת ישראל בעבר. האי־שוויון הקיים בה נחוץ כדי לשרת את היציבות הפוליטית ואת המשילות (ובשפה משפטית: יש קשר רציונלי בין כללי המימון הפוגעים בשוויון ובין התכליות של יציבות פוליטית ומשילות), והאי־שוויון הקיים אינו פוגע פגיעה של ממש בתחרותיות ובייצוגיות שאמורה לאפיין מערכת פוליטית דמוקרטית.

6.2. סיוע למפלגות חדשות

6.2.1. הבעיה במצב הקיים

כפי שנאמר, מפלגות חדשות הן שעלולות במיוחד להיתקל בחסמי כניסה קשיחים לפוליטיקה, ממגוון סיבות. בישראל (וגם במדינות אחרות) הקושי נובע

גם משיטת מימון הבחירות. וכך, אף על פי שמפלגות חדשות רשאיות לגייס תרומות בסכומים גבוהים מן הסכומים שרשאיות לגייס מפלגות המכהנות בכנסת (ויש בהן שאכן מגייסות סכומי כסף גדולים), ולמרות שמפלגות חדשות זכאיות למקדמות בגובה של כ־10 מיליון ש"ח ממימון ציבורי עוד טרם הבחירות (בכפוף לערבוביות), ואף שהישגיהן של מפלגות חדשות בישראל סבירים יחסית – בכל זאת עולה החשש שרוב המפלגות החדשות נפגעות מן המצב הקיים. בדיקה של הערבוביות שגייסו מפלגות לקראת הבחירות בשנים 2015–2020 הראתה שרק מפלגה חדשה אחת, חוסן לישראל, בבחירות 2019א, גייסה די ערבוביות כדי לקבל את מלוא המקדמה שהיא זכאית לה מהמדינה. שלוש מפלגות נוספות גייסו ערבוביות בסכום קרוב לכך – כולנו (לקראת בחירות 2015), הימין החדש (לקראת בחירות 2019א) וישראל דמוקרטית (לקראת בחירות 2019ב) גייסו, כל אחת, ערבוביות בסכום של 7 מיליון ש"ח בקירוב. מפלגות אחרות שהצליחו לגייס ערבוביות או תרומות בסכומים גדולים היו: ישר, גשר, יחד, נעם, צדק, זהות, התנועה הירוקה ואחי ישראלי, שגייסו 4 מיליון ש"ח לכל היותר מערבוביות ומתרומות גם יחד.

מספר המקרים קטן מכדי שאפשר להוכיח קשרים כלשהם בין משתנים. עם זאת, אי־אפשר להתעלם משתי עובדות:

האחת, במערכות הבחירות מאז 2015 נמצא קשר (אף שכאמור אין הוכחה לקשר סיבתי) בין גיוס כספים לצורכי בחירות ובין הצלחה בבחירות. חוסן לישראל תרמה במידה רבה (לפי הסקרים) להצלחה האלקטורלית של כחול לבן בבחירות 2019א, הימין החדש הייתה קרובה מאוד לאחוז החסימה בבחירות אלה, וכולנו הצליחה לגרוף 10 מנדטים בבחירות 2015. ייתכן שגם ישראל דמוקרטית בראשות אהוד ברק תרמה אלקטורלית למחנה הדמוקרטי בבחירות 2019ב. כמוכן, אפשר שהקשר הסיבתי הוא הפוך, כלומר שמפלגות שיש להן סיכוי הצלחה בבחירות מגייסות כספים בקלות רבה יותר.

העובדה השנייה שאי־אפשר להתעלם ממנה היא שהמפלגות שגייסו את הסכומים הגדולים ביותר הן המפלגות המקושרות לאלטיות פוליטיות, צבאיות וכלכליות: חוסן לישראל בראשות שני רמטכ"לים לשעבר ובהנהגת אנשי ציבור נוספים,

כולנו בראשות פוליטיקאי מזכר המקושר לבעלי הון, הימין החדש בראשות שני פוליטיקאים בכירים ושרים לשעבר, וישראל דמוקרטית בראשות רמטכ"ל וראש ממשלה לשעבר ועוד אנשי ציבור. מפלגות אחרות שיש להן קשרים קלושים (אם בכלל) לאליטות גייסו סכומי כסף קטנים יותר. ברור כי מצב שבו רק מפלגות המקושרות לאליטות מצליחות לגייס סכומי כסף גדולים לצורכי בחירות וכך להיבחר לכנסת פוגע בייצוגיות של המערכת הפוליטית ועלול להחריף את הניכור הפוליטי בקרב אוכלוסיות שאינן זוכות לייצוג בשלטון.

אף על פי כן למדינה ולמערכת הפוליטית אין שום אינטרס להעניק מימון ציבורי גדול למפלגות חדשות רבות, ודאי לא למפלגות שאין להן סיכוי ממשי להיבחר. צעד כזה יגרום לבזבוז כספי ציבור ולהתנהלות לא-רצינית של מערכת הבחירות (שהיהו בה מפלגות מתמודדות רבות מדי שהן בגדר קוריוז בלבד) ועלול להחמיר את הפיצול הפוליטי ואת חוסר היציבות האלקטורלית, הגבוהים בישראל ממילא. לפיכך העיקרון שלפיו רק מפלגות מעטות, המגלות נחישות בגיוס כספים מהציבור ואף מצליחות לעשות זאת, יקבלו מימון מהמדינה לפני הבחירות – עיקרון זה סביר ומוצדק.

6.2.2. פתרונות אפשריים

לנוכח כל האמור נראה שפתרון אפשרי הוא להקל על מפלגות לגייס כספים מהציבור באמצעות תרומות. בדרך זו יישמר האיזון בין שני עקרונות – מצד אחד, המדינה תקל רק על מפלגות "רציניות" שהוכיחו שיש להן תמיכה ממשיה בקרב הציבור ותחסוך כספי ציבור; מצד שני, המדינה תסייע למפלגות הפחות מקושרות לאליטות ואשר על כן מתקשות לגייס סכומי כסף מספקים להתמודד בבחירות.

כבר היום מדינת ישראל מקילה על מפלגות חדשות לגייס תרומות מהציבור באמצעות תקרת תרומות גבוהה יותר. נראה שבזכות זה הצליחו מפלגות חדשות, כדוגמת כולנו בבחירות 2015 ונעם בבחירות 2019א, לגייס תרומות בסכומים גבוהים למדי. כדי להקל עוד על מפלגות חדשות לגייס תרומות מהציבור, המדינה יכולה לעודד הן את האזרחים והן את המפלגות החדשות לעסוק בגיוס תרומות.

מהם המנגנונים המשרתים מטרה זו?

כדי לעודד את האזרחים לתרום למפלגות, המדינה יכולה להעניק להם סוגים שונים של הקלות במס על תרומות למפלגות. אין זו מדיניות נדירה בעולם. מחקר שבדק 16 דמוקרטיות אירופיות מצא כי ב־5 מהן ניתנות הקלות במס על תרומות למפלגות (Ponce & Scarrow, 2011). גם באוסטרליה ובקנדה ניתנות הקלות כאלה. לעיתים ההקלות חלות רק על תרומות בסכומים נמוכים, משום שאחת המטרות היא לסכל קשרי הון־שלטון ולעודד "דמוקרטיזציה של התרומות", לאמור ריבוי תרומות קטנות. קנדה, למשל, מעניקה זיכוי במס הכנסה בגין תרומות, המנוכה מן התשלום למס הכנסה. הניכוי מותאם לגובה התרומה: תרומה של 300 דולר קנדי מעניקה זיכוי של 75% מגובה התרומה, ועל סכומים גבוהים יותר שיעור הזיכוי נמוך יותר – תרומה בגובה 1,275 דולר קנדי תקנה זיכוי של 650 דולר קנדי, כ־51%. תרומה גבוהה מ־1,275 דולר קנדי (הסכום המרבי המותר לתרומה למפלגה בקנדה הוא 1,625 דולר קנדי) לא תעניק לתורם זיכוי גבוה יותר (Government of Canada, 2019).

מחקרים שבדקו את ההשפעה של הקלות במס על היקף וסוג התרומות אינם נחרצים, אך הגישה הרווחת היא שהקלות כאלה אכן עשויות לחולל "דמוקרטיזציה" ולהרחיב את מעגל התורמים. יש הטוענים כי הרחבה זו עלולה להיות זניחה אלא אם יזכו ההקלות לפרסום נרחב בתקשורת והבחירות יהיו תחרותיות (Scarrow, 2018: 113). כך או כך, ברור שהרחבת מעגל התורמים רלוונטית רק למי שמשלם מס ויכול ליהנות מן ההקלות בו.

כדי לעודד מפלגות לגייס תרומות, מדינה יכולה לקבוע שחלק מהמימון שהיא מעניקה למפלגות יינתן על בסיס של מימון תואם (matching). לפי שיטה זו, כדי לקבל חלק מהמימון יצטרכו המפלגות לגייס תרומות. גרמניה היא דוגמה לכך: סכום המימון הציבורי שהמפלגות בגרמניה מקבלות מהמדינה מושפע מהשיגיהן בבחירות האחרונות (בבונדסטאג, בפרלמנטים המחוזיים ובפרלמנט האירופי) וגם מסכום הכסף שהן מגייסות ממקורות אחרים. עבור כל אירו שמפלגה הזכאית למימון מגייסת באופן עצמאי (בין היתר מדמי חבר ומתרומות), עד לתקרה של 3,300 אירו לתורם, המדינה מעניקה למפלגה 0.45 אירו (לפי החוק הזה:

תואם המעודד תרומות בסכומים נמוכים למימון מסע הבחירות של מועמדים לנשיאות. כל מועמד בפריימריז של המפלגות המתמודדות אשר עומד בתנאים מוגדרים, כמו תקרת הוצאות, מקבל 1 דולר מהמדינה עבור כל דולר שגייס מתרומות, עד לתקרה של 250 דולר לתורם (Federal Election Commission, 2020).²⁶ מנגנונים אחרים של מימון תואם פעלו בעבר ופועלים היום בארצות הברית גם ברמה האזורית והמקומית, למשל בעיר ניו יורק.

שתי השיטות האלה לא קיימות בישראל. אין בישראל הקלות במס על תרומות למפלגות. סעיף 46 לפקודת מס הכנסה קובע שתרומה של 180 ש"ח ומעלה ל"מוסד ציבורי" (בין השאר) תעניק לתורם זיכוי במס בגובה של 35% מסכום התרומה, עד לתקרת זיכוי של 30% מסכום המס שהוא חייב בו באותה שנה או 9,000,000 ש"ח. ואולם מפלגות אינן נחשבות "מוסד ציבורי" לעניין זה. בטופס הבקשה הרשמי להכרה כמוסד ציבורי לפי סעיף 46 לפקודת מס הכנסה, המוסד אף מתחייב ש"לא לסייע בין במישרין ובין בעקיפין לפעילות מפלגתית" (רשות המסים בישראל, 2006). גם מנגנון המימון התואם לא קיים בישראל.

6.2.3. ההמלצות

1. לעודד אזרחים לתרום למפלגות באמצעות הענקת זיכוי במס על תרומה למפלגות

השינוי הנדרש כאן הוא פשוט: יש לקבוע כי הזיכוי ממס בשיעור של 35% מסכום התרומה ועד לתקרה של 30% מסכום המס שהתורם חייב בו באותה שנה, אשר חל כיום על תרומה למוסד ציבורי, יחול גם על תרומה למפלגה או למפלגות (וכן

26 כיום המנגנון הזה כמעט שאינו בשימוש – לקראת בחירות 2016 השתמש בו רק מועמד אחד מתוך 23 המועמדים בפריימריז של שתי המפלגות הגדולות (הדמוקרט מרטין אומאלי). כדי לזכות בכספי המימון החואם המועמדים צריכים לעמוד בתנאים שונים, ובעיקר בתקרת ההוצאות. ואולם מאז ראשית שנות ה־2000 מועמדים בפריימריז לנשיאות מגייסים ומוציאים סכומי כסף הולכים וגדלים עד כי שמירה על תקרת ההוצאות הנדרשת, כדי לזכות בכספי המימון החואם, הפכה ללא־משתלמת. ראו Boatright, 2018.

לגוף קשור לסיעה).²⁷ כיום הזיכוי בגין תרומה למוסד ציבורי חל על תרומות גבוהות מ־180 ש"ח. אפשר לשקול את האפשרות שהזיכוי בגין תרומה למפלגה יחול גם על תרומות קטנות יותר. מומלץ להיוועץ ברשויות המס בעניין זה.

2. להעניק למפלגות, לפני הבחירות, מימון תואם בשיעור מסוים מסכום התרומות שהן מגייסות

מומחים של המכון הישראלי לדמוקרטיה כבר המליצו לאמץ את מנגנון המימון התואם בתחום המימון הציבורי השוטף (רהט, קניג ושפירא, בהכנה), ולכן אני עוסק כאן רק במימון תואם לבחירות. ההמלצה הראשונית בעניין זה היא שהמדינה תעניק לכל מפלגה מימון בשיעור של 50% מסכום התרומות שהיא גייסה בשנת הבחירות. את המנגנון המדויק, שיעוגן בחוק מימון מפלגות, יש לקבוע בהתייעצות עם הגורמים המקצועיים במשרד מבקר המדינה ובכנסת. לדוגמה, יש לקבוע אם מימון זה יינתן כחלק מהמקדמה או בלי קשר אליה.

בדומה לכללים הנהוגים במדינות אחרות (למשל בגרמניה, בארצות הברית ובקנדה) יש לשקול להגביל את סכום התרומה שתמורתו מוענקים זיכוי במס ומימון תואם. הגבלה זו נועדה למנוע מצב שאדם יכול לרכוש השפעה על מפלגה וליצור מחויבות אליו באמצעות תרומה גבוהה. נוסף על כך היא מעודדת דמוקרטיזציה של התרומות. עם זה, כיוון שסכום התרומות המרבי בישראל נמוך ממילא במידה קיצונית, אפשר לקבוע שכל עוד המצב יישאר כפי שהוא, יוענקו הזיכוי והמימון התואם עד לרף התרומה המרבי המותר למפלגה המכהנת בכנסת (2,300 ש"ח בשנת בחירות לכנסת). כאמור, מפלגה שאינה מכהנת בכנסת רשאית לגייס תרומות בסכומים גבוהים יותר (פי חמישה בתקופה שלפני הבחירות). מומלץ לקבוע שגם בתרומות למפלגות אלו יוגבל סכום התרומה המקנה זיכוי במס או מימון תואם לפי גובה התרומה המרבי למפלגה המכהנת בכנסת.

²⁷ לפי חוק מימון מפלגות, גוף קשור לסיעה הוא גוף שאינו חלק רשמי מהמפלגה, אך בשל היבטים שונים שלו (מטרותיו, פעולותיו, זהות בעליו, ייעוד ההוצאות הכספיות שלו והמקורות הכספיים שלו) הוא מוגדר חלק מהמפלגה בכל מה שנוגע לכללי מימון מפלגות.

הגייוני לצפות ששני המנגנונים האלה יסייעו במיוחד למפלגות חדשות "רציניות", שכבר נוחלות הצלחה בגיוס תרומות וערבויות מהציבור, לגייס עוד תרומות ולקבל מהמדינה מימון ציבורי גדול יותר עוד לפני הבחירות. מפלגות כאלה ישכנעו ביתר קלות תורמים פוטנציאליים הודות לזיכוי במס שיקבלו התורמים. הן גם ישקיעו מאמצים גדולים יותר בגיוס תרומות משום שהן יודעות שבזכות התרומות הן יקבלו מימון תואם מהמדינה. הינה כי כן, המטרה הרצויה תושג: מפלגות חדשות שישקיעו מאמצים ויצליחו לגייס תרומות מהציבור ייהנו ממשאבים כספיים נרחבים יותר בבחירות, בעוד מפלגות חדשות אחרות, שלא ישקיעו מאמצים כאלה, לא יקבלו כספים מהמדינה.

אציין שני סייגים בהקשר זה: האחד, גם מפלגות המכהנות בכנסת ייצאו נשכרות מן האפשרות לגייס תרומות ביתר קלות (בזכות הזיכוי במס שיוענק לתורם), והן גם יוכלו להגדיל את המימון הציבורי שהן מקבלות לבחירות אם יגייסו תרומות. עם זאת, אפשר להניח כי המנגנונים המוצעים יסייעו במיוחד למפלגות חדשות, גם משום שהן העוסקות במיוחד בגיוס תרומות, בהשוואה למפלגות הוותיקות (כפי שהראו הנתונים מבחירות 2015 ו-2019/20) וגם משום שתוספת משאבים כספיים מסייעת במיוחד למפלגות דלות אמצעים.

הסייג השני הוא ששני המנגנונים האלה לא צפויים לסייע רבות למפלגות חדשות שחלק מקהל תומכיהן, או כולו, הוא בעל הכנסות נמוכות – הן משום שפוטנציאל התרומות של קבוצה זו קטן והן משום שבעלי הכנסות הנמוכות אינם חייבים במס במערכת המיסוי הפרוגרסיבית הנהוגה בישראל ועל כן לא ייענו לתמריץ ההקלות במס בגין תרומות. אך על פי כן ספק גדול אם מצבן של מפלגות חדשות כלשהן יורע בהשוואה למצבן היום. ראשית, מפלגות חדשות תלויות עתה בערבויות לשם קבלת מקדמות, וברור כי מפלגות הנתמכות בידי העשירונים הנמוכים מתקשות יותר לגייס אותן. שנית, ראינו כי בבחירות 2015 ו-2019/20 גם מפלגות המרוחקות מן האליטות גייסו ערבויות ותרומות בסכומים נכבדים. המנגנונים המוצעים כאן – מימון תואם והקלות במס – יסייעו, לכל הפחות, למפלגות אלה ליהנות ממשאבים גדולים יותר לצורך ניהול מערכת הבחירות שלהן.

שני המנגנונים המוצעים כאן יקלו על מפלגות חדשות לגייס משאבים לשם התמודדות בבחירות, ולכן יש בכוחם לתרום לייצוגיות מדויקת יותר של ציבורים שונים בכנסת ולתחרותיות חזקה יותר במערכת הבחירות. יש בכוחם לשרת עוד מטרות ראויות משום שהם ימריצו את המפלגות לגייס תרומות ויעודדו אותן לחזק את הקשרים שלהן עם הציבור, פעילות שרוב המפלגות בישראל נטשו לפני שנים רבות (כחלק ממה שמכונה בספרות "משבר המפלגות"). חיזוק הקשרים של המפלגות עם החברה והאזרחית הוא הסיבה העיקרית להמלצה של מומחי המכון הישראלי לדמוקרטיה לאימוץ מנגנון של מימון תואם בתחום המימון הציבורי השוטף (רהט, קניג ושפירא, בהכנה).

כאמור, שני מנגנונים אלו עשויים להגביר את ההשפעה הפוליטית של ציבור אזרחים רחב יותר על המפלגות לפי עקרונן "הדמוקרטיזציה של התרומות"; במצב הקיים בישראל המפלגות כמעט שאינן עוסקות בגיוס תרומות. אומנם כך נמנעת התלות של מפלגות בבעלי הון, אך בד בבד נשללת יכולת ההשפעה של אזרחים "מן השורה" על המפלגות באמצעות תרומות. מצב עניינים זה דווקא מחזק את השפעת האליטות על הפוליטיקה, שכן בשעה שעבור רוב הציבור תרומה למפלגה היא הדרך העיקרית להשפעה פוליטית (לצד השתתפות בבחירות, בהפגנות ועוד), בעלי הון והשפעה יכולים להתערב בפוליטיקה בדרכים אחרות – הפעלת שדלנים (לוביסטים), תמיכה במכוני מחקר או בגופים חוץ-מפלגתיים אחרים המזוהים כך או אחרת עם מפלגות, ניצול של היכרות אישית וקשרי גומלין בין האליטות העסקיות והפוליטיות, ועוד. לפיכך ככל שציבור רחב יותר יתרום למפלגות, כך יתחזק האיזון עם השפעת האליטות עליהן. ברור כי אזרח "רגיל" לא ישיג השפעה על מפלגה אם יתרום לה 2,300 ש"ח (סכום התרומה המרבי לפי ההצעה במסמך זה אשר יעניק לתורם הקלות במס ויזכה את המפלגה במימון תואם). אך במבט רחב, הגברת תלותה של מפלגה בתרומות של אזרחים "פשוטים" לצורך מימון מערכת הבחירות שלה צפוי שתשפיע על מערכת השיקולים שלה.

יתרון נוסף של המנגנונים המוצעים הוא הפחתה אפשרית בתלותן של מפלגות חדשות בערבויות פרטיות לצורך גיוס משאבים כספיים לבחירות והגברת הזדקקותן לתרומות. מנגנון הערבויות נחוץ אומנם כדי להגן על כספי הציבור,

אבל הוא רווי בעיות. ראשית, כיוון שסכום הערבות הוא בלתי מוגבל, יש סכנה להיווצרות קשרי הון־שלטון פסולים. ואומנם, אנשים פרטיים מעניקים לעיתים מזמנות למפלגות ערבויות בסכומים גבוהים. כך לדוגמה, לפני בחירות 2019/20 קיבלה חוסן לישראל, שהייתה אז מפלגה חדשה, ערבויות בסך של כ־17.5 מיליון ש"ח, מתוכן 25 ערבויות בסכום גבוה מ־100 אלף ש"ח ו־14 ערבויות בסכום של מעל מיליון ש"ח. בסך הכול, לפני בחירות 2015 ושלוש מערכות הבחירות של 2019/20 ניתנו למפלגות 31 ערבויות בסכום של מיליון ש"ח ומעלה כל ערבות (מבקר המדינה, 2020). שנית, מפלגה המגייסת ערבויות מסתכנת בכך שאם התרומות שקיבלה יחולטו, הן ייחשבו תרומה אסורה (כפי שקרה, כאמור, למפלגת יחד בבחירות 2015). מצב שבו מפלגה מגייסת ערבות לפי החוק ורק בדיעבד המעשה הופך להיות אסור הוא בעייתי מבחינה חוקתית.

שתי הבעיות האלה הקשורות בערבויות הניתנות למפלגות לא קיימות בכל הנוגע לתרומות למפלגות, שכן סכום התרומה המותר מאדם למפלגה אינו גבוה ואין כל סכנה שתרומה מותרת תהפוך בדיעבד לתרומה אסורה. ולכן, אם המנגנונים המוצעים יגרמו למפלגות חדשות לגייס את עיקר הכספים למימון מסע הבחירות שלהן מתרומות ובכך תיחלש התלות שלהן בערבים פרטיים, זו תוצאה רצויה הן מבחינת קשרי הון־שלטון והן מבחינה חוקתית.

אשר לגובה הערבות הראוי אעיר כי יש מקום לשקול להגביל את סכום הערבות המרבי של אדם למפלגה כדי לסכל תלות אפשרית של המפלגה במעמיד הערבות. יש להביא בחשבון, עם זאת, כי הגבלת סכום הערבות עלולה להקשות על מפלגות חדשות לגייס ערבויות ולקבל מקדמות ובכך לפגוע בשוויון בזכותן להיבחר לכנסת. הפתרון הרצוי, אם כך, הוא שמפלגות חדשות יסתמכו פחות ופחות על ערבויות ויותר ויותר על תרומות. תהליך כזה יקרה אם יאומצו ההמלצות שפורטו לעיל בדבר זיכוי במס ומימון תואם.

לפיכך אני ממליץ לשקול בחיוב לאמץ, בד בבד עם יישום שתי ההמלצות לעיל, תיקון לחוק מימון מפלגות שיפחית בהדרגה את סכום הערבות המרבי שאדם יכול להעמיד למפלגה עד שישתווה לסכום התרומה המותר למפלגה חדשה בשנת בחירות – שהוא נכון להיום 11,500 ש"ח. אם לא יאומצו ההמלצות על

זיכוי במס ועל מימון תואם, מומלץ שלא להגביל את סכום הערבות המותר לאדם בשל הפגיעה ביכולת של מפלגות חדשות לקבל מקדמות מהמדינה.

6.3. בלימה של הגדלת המימון הציבורי לבחירות

כרגיל, מפלגות המכהנות בכנסת משתמשות בכספי המימון הציבורי השוטף שהן מקבלות כדי לכסות גירעונות שנוצרו במהלך מערכת הבחירות. בכך הן מגדילות למעשה את המימון הציבורי שניתן להן לצורכי בחירות. בשנת 2014 עוגן הנוהג בחקיקה, ובשנים האחרונות נוספו חוקים המגדילים במישרין או בעקיפין את המימון הציבורי שמפלגות משתמשות בו לבחירות. במיוחד הוגדל המימון של המפלגות הגדולות ושל המפלגות המכהנות בכנסת. ייתכן שבטווח הארוך ישפיע הפער המתרחב בין המפלגות גם על תוצאות הבחירות באופן שיקשה על מפלגות קטנות או חדשות להצליח. לחקיקה המיטיבה עם המפלגות הגדולות ועם המפלגות המכהנות יש עוד היבטים בעייתיים למפלגות ולמערכת הפוליטית: עקיפה דה פקטו של הוועדה הציבורית האחראית על קביעת שיעור יחידת המימון, עידוד התנהגות כלכלית לא־אחראית של המפלגות, צמצום המשאבים שהמפלגות מקצות לצרכים מפלגתיים מהותיים ופגיעה באמון הציבור בפוליטיקה.

כדי לבלום את הגדלת האי־שוויון בהקצאת מימון ציבורי לבחירות וכדי למנוע את התופעות השליליות האחרות הנובעות מתיקוני החקיקה האחרונים מומלץ:

6.3.1. להרחיב את תפקיד הוועדה הציבורית

מומלץ שבכל הצעה לתיקון חוק מימון מפלגות, וכן בכל הצעת חוק אחרת שיש בה כדי להשפיע על המימון הציבורי שמפלגות מקבלות מהמדינה, תצורף לדברי ההסבר חוות דעת מאת הוועדה הציבורית לעניין קביעת שיעור יחידת המימון. בחוות הדעת הוועדה תפורט את ההשפעה של התיקון על סכום המימון שמפלגות מקבלות ותציג את דעתה המנומקת על נחיצות התיקון. כדי להקל על

עבודתה של הוועדה הציבורית (כפי שמקובל במקרים אחרים – ראו להלן) מוצע שחוות הדעת תצורף רק להצעות שהגיעו לוועדות הכנסת – כלומר, היא לא תצורף להצעות חוק פרטיות שלא התקבלו בקריאה טרומית. כל עוד לא צורפה חוות הדעת של הוועדה הציבורית לדברי ההסבר להצעת החוק, לא יהיה אפשר לדון בחוק בוועדה מוועדות הכנסת.

חוות דעת כזו תסייע להרחבת הדיון בין חברי הכנסת, בתקשורת ובקרב הציבור על הגדלת המימון הציבורי למפלגות. אפשר לקוות כי במקרים מסוימים היא אף תשפיע על עמדותיהם של חברי הכנסת והסיעות. כך יימנעו גם "מחטפים" באמצעות קידום מהיר של הצעות חוק כאלה. דעתה של הוועדה רלוונטית במיוחד בהקשר של הצעות המשנות את מספר יחידות המימון המוקצות למפלגות, כפי שעשה תיקון מס' 35, אשר הגדיל ב־20% את סכום המימון השוטף, וכפי שעשתה הוראת השעה לפני הבחירות לכנסת ה־23.

כללים דומים נהוגים בתחומים אחרים. לדוגמה, לפי חוק שיווי זכויות האישה, תשי"א-1951, הרשות לקידום מעמד האישה נדרשת להניח על שולחנה של ועדה שבה נידונה הצעת חוק שיש לה השפעה על השוויון בין המינים (או שהיא נוגעת לתחום עבודתה של הרשות) חוות דעת בעניין ההשפעה המגדרית של הצעת החוק. בדומה, לפי החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות הילד, תשס"ב-2002, חובה לציין בדברי ההסבר של הצעת חוק (לקריאה ראשונה) שיש לה השפעה על זכויותיהם של ילדים את קיומם ואת היקפם של פגיעה או שיפור הנוגעים לזכויות אלו. כללים דומים נקבעו גם בהחלטת הממשלה מס' 2118 מיום 22.10.2014 בעניין הערכת השפעות רגולציה חדשה (Regulation Impact Assessment).

6.3.2. להגביל את השימוש בכספי המימון הציבורי השוטף

לצורכי בחירות

מומלץ להגביל את האפשרות של מפלגות להשתמש בכספי המימון הציבורי השוטף לצורכי בחירות. אומנם ייתכן שמנקודת מבט "טהורה" של שוויון בין מפלגות אין הצדקה להמליץ על חסימת הפרקטיקה הזו – הן משום שזהו נוהג

מושרש, שהוזכר כבר בדוח משנת 2000 של הוועדה בראשות השופט בדימוס דב לזין בנושא מימון מפלגות (לזין, 2000: 26-27); והן משום שהמחקר הנוכחי לימד שאין עדויות מובהקות המצדיקות תיקון לחוסר שוויון מהותי בין מפלגות. עם זאת, אין להתעלם מן הגידול במימון הציבורי השוטף בשנים האחרונות (שהוגדל בשנת 2017 ב־20%) לפי התפתחות החקיקה בשנים האחרונות, ייתכן מאוד שהמימון הציבורי יגדל עוד. בנסיבות אלה, אם יימשך השימוש של המפלגות בכספי המימון השוטף לצורך מימון הוצאות הבחירות, הפער בין המשאבים שעומדים לקראת הבחירות לרשות מפלגות חדשות ומפלגות ותיקות יגדל עוד, ותגבר גם הסכנה לפגיעה בשוויון ההזדמנויות שלהן להיבחר לכנסת. די בכך כדי להצדיק את צמצום התופעה של העברת כספי המימון השוטף לצורכי מימון בחירות.

טענה נוספת נגד התנהלות זו הוא שהשקעת כספי המימון השוטף בתעמולת בחירות מותירה פחות משאבים להשקעה בפעילויות פנים־מפלגתיות חשובות ורצויות אחרות, למשל, קיום הליכים דמוקרטיים פנימיים, פעילות בסניפים ופעילות רעיונית־אידאולוגית. כך נחלש מעמדן של המפלגות במשטר דמוקרטי והן מאבדות את ייעודן לשמש ערוץ תקשורת בין הבוחרים ובין הנבחרים. גם מבקר המדינה (2018) מתח ביקורת על פרקטיקה זו, מנימוקים דומים, וכך גם עולה מדוח ועדת לזין, שקרא במפורש למחוקק להבטיח שכספי המימון השוטף לא ישועבדו לצורכי הבחירות (לזין, 2000: 67).

6.3.3. ההמלצות

1. לקבוע בחוק שחלק מכספי מימון המפלגות יוקצו לצרכים מוגדרים שאינם קשורים לבחירות (earmarking)

ישנן מדינות המקצות כספים ייעודיים או מחייבות מפלגות לנצל חלק מכספי המימון לתמיכה במחקר, לפעילות במוסדות פנים־מפלגתיים, לאימוץ של הליכים דמוקרטיים פנים־מפלגתיים, לקידום ייצוג של נשים ושל תושבי פריפריה, לפעילות בקרב הנוער, ועוד. לפי מאגר המידע של IDEA (2020), ב־17 מדינות יש כללים להקצאת כספים ייעודיים למחקר, וב־15 מדינות יש כללים להקצאה למוסדות מפלגתיים. לגישה זו דגמים רבים, הפשוט שבהם קובע ששיעור מסוים מתוך כספי המימון הציבורי (או באופן ספציפי, שיעור מתוך

כספי המימון הציבורי השוטף אם יש הפרדה בין מימון שוטף למימון בחירות) יוקצה למטרות מוגדרות שאינן קשורות לבחירות. בקוריאה הדרומית, למשל, לפחות 10% מכספי המימון צריכים להיות מוקצים למוסדות מפלגתיים ברמה המקומית, לפחות 10% לקידום נשים בפוליטיקה ולפחות 30% למכון מחקר מפלגתי. בארגנטינה, שבה נהוגה הפרדה בין מימון בחירות למימון שוטף, לפחות 30% מכספי המימון השוטף צריכים להיות מוקצים לפעילויות המיועדות לצעירים מתחת לגיל 30, ועוד לפחות 20% לפעילויות מחקר ופיתוח מנהיגות. בשתי המדינות האלה חריגה מן הכללים גוררת קנס כספי. במדינות אחרות, ובהן בריטניה, הולנד ויוון, מוקצים כספים ייעודיים, נפרדים ממימון המפלגות, למחקר (לדוגמה).²⁸

אף שמסמך זה אינו מציע מנגנון מפורט, אפשר להמליץ בו, לפי המקובל במדינות אחרות, לדרוש מהמפלגות להקצות לפחות חצי מן המימון הציבורי השוטף למטרות האלה: מחקר, פעילות רעיונית-אידאולוגית, פעילות במוסדות המפלגה, הכשרת פעילים ופוליטיקאים ופעילות שוטפת (שלא בתקופת בחירות) לקידום נשים, צעירים, מיעוטים ותושבי פריפריה. חריגה מכללים אלה תגרוך קנס כספי כבד, ויהיה אפשר גם להטיל עונשים פליליים חמורים אם החריגה מהכללים נעשתה ביודעין. בה בעת יש לתקן את הסעיפים שתוקנו בחוק מימון מפלגות ב-2014 במסגרת תיקון מס' 33 ולייעד רק חלק מן המימון השוטף (אותו חלק שאינו מוקצה למטרות הייעודיות) לכיסוי של גירעונות הבחירות. כך תוגבל הנטייה של מפלגות מכהנות בכנסת להשתמש בכספי המימון הציבורי השוטף לצורכי בחירות.

כפי שהוזכר, ועדת ליון הציעה לאסור לחלוטין על מפלגות להשתמש בכספי המימון השוטף לצורך מימון הבחירות (הצעה המכונה "חומה סינית"). הצעה זו תואמת את העיקרון המנחה את חוק מימון מפלגות (המפריד בין מימון שוטף למימון בחירות) ובכוחה לתרום באופן משמעותי לפעילות הפנים-מפלגתית ולצמצם את הפער בין המשאבים של המפלגות בתקופת הבחירות. ואולם בעת

28 ראו גם הצעת המכון הישראלי לדמוקרטיה להקצאת מימון ייעודי לפעילות מפלגתית: פלסנר, רהט ושפירא, 2019; קניג ורהט, 2019; רהט, קניג ושפירא, בהכנה.

הזו מדובר בהצעה לא־ישימה לנוכח העובדה שכמעט כל המפלגות המכהנות בכנסת נמצאות בגירעון בסוף תקופת הבחירות והן מכסות אותו (או את חלקו) בכספי המימון השוטף.

יש לקוות שאם יאומצו ההמלצות המובאות כאן, המפלגות בישראל יתנהלו בצורה מאוזנת וחשכונית יותר במהלך מערכת הבחירות והגירעונות שהן יצברו יפחתו במידה רבה – הן משום ההגבלה על השימוש בכספי המימון השוטף לכיסוי גירעונות הבחירות, הן משום שהכנסותיהן יגדלו הודות לגיוס התרומות המתרחב, והן בשל הנמכת תקרת ההוצאות (ראו להלן). **אם אכן יפחתו גירעונות הבחירות במידה ניכרת, בהחלט יהיה מקום לאסור על שימוש בכספי המימון השוטף לצורכי בחירות.**

2. להנמיך את תקרת ההוצאות בבחירות

כאמור, תקרת הוצאות הבחירות של רוב המפלגות היום גבוהה במידה רבה מן המימון הציבורי שהן מקבלות מהמדינה עבור מערכת הבחירות – לעיתים פי שניים ויותר. התוצאה היא שמותר למפלגות להוציא הרבה יותר כסף מן הסכום שהן מקבלות מהמדינה. אם הן מוציאות כספים בגובה התקרה, אזי בתום תקופת הבחירות הן יימצאו בגירעון (כיוון שאין להן כמעט שום מקורות הכנסה נוספים, גם לא תרומות) והן יפנו לכספי המימון הציבורי השוטף כדי לכסות את הגירעון. דוגמה: תקרת ההוצאות של מרצ בבחירות 2015 הייתה כ־16.4 מיליון ש"ח, ואילו המימון הציבורי שלה – מעט יותר ממחצית, כ־8.9 מיליון ש"ח. בפועל, המפלגה הוציאה 13.6 מיליון ש"ח יותר מן המימון הציבורי שקיבלה. אף על פי שמרצ גייסה תרומות בסכום גבוה יחסית, כ־1.2 מיליון ש"ח, הפער בין גובה המימון הציבורי לתקרת ההוצאות שלה יצר גירעון של כ־3.5 מיליון ש"ח בקופתה.

אם המפלגות לא יחרגו מתקרת ההוצאות שנקבעה להן (בבחירות 2015 רק הליכוד חרגה מתקרת ההוצאות, כשהוציאה כ־45.6 מיליון ש"ח בשעה שהתקרה שלה נקבעה לכ־43.8 מיליון ש"ח), הנמכתה לרף גבוה רק במעט מן המימון הציבורי שהמפלגות מקבלות לצורכי בחירות תמנע גירעון גדול בתקופת

הבחירות, והמפלגות לא ייאלצו להשתמש בכספי המימון השוטף כדי לכסות אותו.

יש לומר כי לא ניתן "להצמיד" את תקרת ההוצאות לסכום המימון הציבורי לבחירות שמפלגה מקבלת (למשל לקבוע שתקרת ההוצאות תהיה גדולה בשיעור מסוים מן המימון הציבורי לבחירות), כיוון שתקרת ההוצאות ידועה (למפלגות המכהנות בכנסת) עוד לפני הבחירות ואילו המימון הציבורי מושפע מתוצאות הבחירות ונקבע רק בסיומן. כיוון שהפער בין תקרת ההוצאות למימון הציבורי לבחירות הוא גבוה בדרך כלל, מוצע להנמיך את תקרת ההוצאות במידה ניכרת. לא אביא כאן נוסחה מדויקת לקביעת יחידת המימון של המפלגות. לשם כך מומלץ שהוועדה הציבורית האחראית על קביעת שיעור יחידת המימון תעשה עבודת מטה ותגבש מסקנות בדבר הצרכים הריאליים של המפלגות בבחירות, ובהתבסס על מסקנותיה יתוקן החוק. ברור כי הוועדה צריכה לשאוף לתקרת הוצאות גבוהה מן המימון הציבורי שיוקצה לבחירות (כאמור, קשה להבטיח זאת משום שגובה המימון נקבע רק בדיעבד) כדי שמפלגות יוכלו להוציא בתקופת הבחירות לא רק את כספי המימון הציבורי שהן מקבלות לבחירות אלא גם את כספי התרומות שגייסו (במיוחד לאור ההמלצות שהובאו כאן לאימוץ מנגנונים ממריצים לגיוס תרומות בידי המפלגות והנכונות של הבוחרים לתרום להן).

6.4. ריכוז ההמלצות

(1) להעניק לאזרחים זיכוי במס בגין תרומה למפלגה, בדומה לזיכוי המוענק בגין תרומה למוסדות אחרים, שאצלם הזיכוי עומד על 35% מסכום התרומה ועד לתקרה של 30% מסכום המס שהתורם חייב בו באותה שנה. יש לקבוע שסכום התרומה המרבי שבגינו מוענק זיכוי במס יהיה סכום התרומה המרבי למפלגה המכהנת בכנסת בשנת בחירות (2,300 ש"ח היום). יש לשקול אם להעניק זיכוי בגין כל תרומה למפלגה או רק בגין תרומות גבוהות מ־180 ש"ח, כמו הנהוג לגבי תרומות למוסדות אחרים.

(2) להעניק למפלגות מימון תואם בשיעור מסוים (למשל 50%) מסכום התרומות שהן מגייסות לפני הבחירות. גם כאן מומלץ שהמימון התואם יוגבל ל-2,300 ש"ח לתורם. את המנגנון המדויק יש לגבש בהתייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים.

(3) לשקול לאמץ, בכפוף ליישום שתי ההמלצות לעיל, תיקון לחוק מימון מפלגות אשר יפחית בהדרגה את סכום הערבות המרבי שאדם יכול להעמיד למפלגה עד לסכום התרומה המותר למפלגה חדשה בשנת בחירות (11,500 ש"ח היום).

(4) לקבוע שחוות דעת מאת הוועדה הציבורית לעניין קביעת שיעור יחידת המימון תצורף לדברי ההסבר של כל הצעה לתיקון חוק מימון מפלגות, וכן לכל הצעת חוק אחרת שצפוי שתשפיע על סכום המימון הציבורי המוענק למפלגות – אם הצעת החוק מגיעה לוועדה מוועדות הכנסת.

(5) לחייב מפלגות להקצות נתח (מחצית למשל) מן המימון הציבורי השוטף המוענק להן לצורכי פעילות ייעודיים שאינם קשורים לבחירות – כמו מחקר, פעילות רעיונית-אידאולוגית, פעילות במוסדות המפלגה, הכשרת פעילים ופוליטיקאים ופעילות שוטפת לקידום נשים, צעירים, מיעוטים ותושבי פריפריה. על חריגה מכללים אלה יוטלו עונשים כבדים. יתוקנו גם הסעיפים הרלוונטיים בחוק מימון מפלגות כך שרק חלק מן המימון הציבורי השוטף (אותו חלק שאינו מוקצה למטרות הייעודיות) יוקצב לכיסוי הגירעונות של הבחירות.

(6) המלצה עתידית: אם הגירעונות של המפלגות בבחירות יפחתו מאוד, מומלץ לאסור לחלוטין על שימוש בכספי המימון הציבורי השוטף לצורכי בחירות.

(7) להקטין את תקרת ההוצאות בבחירות. הנוסחה החדשה לחישוב תקרת ההוצאות תיקבע על סמך חוות דעת של הוועדה הציבורית, אשר תתחשב בצרכים הריאליים של המפלגות ותפעל לקרב את תקרת ההוצאות לסכום המימון הציבורי השוטף (אך לשמור אותה גבוהה ממנו).

רשימת המקורות

בן בסט, אבי, ומומי דהן, 2014. "מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי", בתוך: אבי בן בסט ומומי דהן (עורכים), **רפורמות, פוליטיקה ושחיתות**, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 151-184.

ברנע, שלומית, שוריק דריישפיץ, ומתן שרקנסקי, 2013. "פחות זה יותר: גודל ממשלות", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 423-446.

דאל, רוברט א', 2002. **על הדמוקרטיה**, תרגום: שחר אליעזר פלד, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

טוטנאור, אור, 2013. "הישרדות ממשלות", בתוך: גדעון רהט, שלומית ברנע, חן פרידברג ועופר קניג (עורכים), **תיקון שיטת הממשל בישראל**, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד, עמ' 515-534.

ליון, דב, 2000. "הוועדה הציבורית לבחינת מימון פעילות פוליטית: דין וחשבון".

ליכטמן, משה, 2015. "מימון הבחירות: מיליונים נשפכים, והשועלים מחפשים פרצות", **גלובס**, 10.2.2015.

מבקר המדינה, 2016א. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים".

מבקר המדינה, 2016ב. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15".

מבקר המדינה, 2018. "דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לחקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולחקופה 1.1.16 עד 31.12.16".

מבקר המדינה, 2020. "תרומות וערבויות למפלגות", אתר מבקר המדינה (אוחזר ב־6.1.2020).

פילוט, אדריאן, 2008. "הורביץ: מימון המפלגות מזמין שחיתות", כלכליסט, 15.5.2008.

פלסנר, יוחנן, גדעון רהט, ואסף שפירא, 2019. "מתקנים את שיטת הממשל: בחירות 2019", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה.

קניג, עופר, 2020. "בחירות 2020: ניתוח התוצאות", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 8.3.2020.

קניג, עופר, ואור טוטנאור, 2017. "היחלשות המפלגות המצרפיות הגדולות: האם ישראל היא מקרה קיצוני?", בתוך: מיכל שמיר וגדעון רהט (עורכים), הבחירות בישראל 2015, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, עמ' 25-57.

קניג, עופר, וגדעון רהט, 2019. שוויון הזדמנויות בהליכי בחירת מועמדים לכנסת, הצעה לסדר 26, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רהט, גדעון, עופר קניג, ואסף שפירא (עורכים), [בהכנה]. שיקום המפלגות בישראל, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רשות המסים בישראל, 2006. "בקשה להכרה כמוסד ציבורי לעניין תרומות (סעיף 46 לפקודת מס הכנסה) פטור והקלות במיסוי מקרקעין (סעיף 61 (ד) לחוק מיסוי מקרקעין)".

שפירא, אסף, 2020. "המינוס עלינו: המפלגות בוחרות בבזבוז כספי ציבור", דה מרקר, 27.1.2020.

שפירא, אסף, עמיר פוקס, וגיא לוריא, 2019. "במחטף של הרגע האחרון - המפלגות מגדילות המימון לעצמן", אתר המכון הישראלי לדמוקרטיה, 11.12.2019.

שפירא, אסף, עופר קניג, חן פרידברג, ורעות איצקוביץ'-מלכה, 2013. **ייצוג נשים בפוליטיקה: ישראל במבט השוואחי**, מחקר מדיניות 99, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Boatright, Robert G., 2018. "Party Funding in the United States," in: Jonathan Mendilow & Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 227-248.

Casas-Zamora, Kevin, 2005. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Colchester: ECPR Press.

Dahlerup, Drude, 1998. "Using Quotas to Increase Women's Political Representation," in: Azza Karam (ed.), *Women in Parliament: Beyond Numbers*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, pp. 91-123.

Diaz, Mercedes M., 2005. *Representing Women? Female Legislators in West European Parliaments*, Colchester: ECPR Press.

Federal Election Commission, 2020. "Public Funding of Presidential Elections" (online).

Gerber, Allan, 2004. "Does Campaign Spending Work? Field Experiments Provide Evidence and Suggest New Theory," *American Behavioral Scientist* 47 (5): 541-574.

Government of Canada, 2019. "Federal Political Contributions Line 409 - Total Contributions Line 410 - Tax Credit" (online).

Hopkin, Jonathan, 2004. "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics," *Party Politics* 10 (6): 627-651.

IDEA, 2020. "Political Finance Database" (online).

- Jacobson, Gary C., 1990. "The Effects of Campaign Spending in House Elections: New Evidence for Old Arguments," *American Journal of Political Science* 34 (2): 334-362.
- Katz, Richard S., & Peter Mair, 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy," *Party Politics* 1 (1): 5-28.
- Marinova, Dani, 2015. "A new Approach to Estimating Electoral Instability in Parties," *SSRN*.
- Nassmacher, Karl-Heinz, 1989. "Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: The Examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany," in: Herbert E. Alexander (ed.), *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 236-267.
- Nwokora, Zim, 2012. "The Distinctive Politics of Campaign Finance Reform," *Party Politics* 20 (6): 918-929.
- Pattie, Charles J., Ronald J. Johnston, & Edward A. Fieldhouse, 1995. "Winning the Local Vote: The Effectiveness of Constituency Campaign Spending in Great Britain, 1983-1992," *American Political Science Review* 89 (4): 969-983.
- Phillips, Ann, 1993. *Difference and Democracy*, University Park, PA: Penn State University Press.
- Piccio, Daniela R., & Ingrid van Biezen, 2018. "Political Finance and the Cartel Party Thesis," in: Jonathan Mendilow & Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 68-83.
- Poguntke, Thomas, Susan E. Scarrow, & Paul D. Webb, 2016. "Party Rules, Party Resources and the Politics of Parliamentary Democracies: How Parties Organize in the 21st Century," *Party Politics* 22 (6): 661-678.

Ponce, Aldo F., & Susan E. Scarrow, 2011. "Who Gives? Partisan Donations in Europe," *West European Politics* 34 (5): 997–1020.

Saalfeld, Thomas, 2008. "Institutions, Chance and Choices: The Dynamics of Cabinet Survival in the Parliamentary Democracies of Western Europe (1945–99)," in: Wolfgang C. Müller, Kaare Strøm, & Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*, Oxford: Oxford University Press, pp. 327–368.

Scarrow, Susan E., 2006. "Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work?" *West European Politics* 29 (4): 619–639.

Scarrow, Susan E., 2018. "Political Finance Regulation and Equality: Comparing Strategies and Impact," in: Jonathan Mendilow & Eric Phélippeau (eds.), *Handbook of Political Party Funding*, Cheltenham, UK, and Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 103–124.

Schmitter, Philippe C., & Terry L. Karl, 1991. "What Democracy is... and is Not," *Journal of Democracy* 2 (3): 75–88.

Shapira, Assaf, & Gideon Rahat, [forthcoming]. "Electoral Behavior in Israel," in: Reuven Y. Hazan, Alan Dowty, Menachem Hofnung, & Gideon Rahat (eds.), *The Oxford Handbook of Israeli Politics and Society*, New York: Oxford University Press.

Sudulich, Maria Laura, Matthew Wall, & David M. Farrell, 2013. "Why Bother Campaigning? Campaign Effectiveness in the 2009 European Parliament Elections," *Electoral Studies* 32 (4): 768–778.

Vincenzo, Emanuele, 2016. "Dataset of New Parties and Party System Innovation in Western Europe since 1945," Italian Center for Electoral Studies, Rome.

Vincenzo, Emanuele, & Alessandro Chiaramonte, 2018. "A Growing Impact of New Parties: Myth or Reality? Party System Innovation in Western Europe after 1945," *Party Politics* 24 (5): 475-487.

ד"ר אסף שפירא הוא חוקר בכיר במכון הישראלי לדמוקרטיה וראש התוכנית לרפורמות פוליטיות. מומחה לייצוגיות פוליטית, מפלגות פוליטיות, הקשרים שבין כסף לפוליטיקה ורפורמות בשירות המדינה הישראלי.

