



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

30 יוני 2026

ט"ו תמוז תשפ"ו

לכבוד

חברי וחברות ועדת הכנסת

שלום רב,

הנדון: הצעת חוק מימון מפלגות (הוראת שעה - מימון הבחירות לכנסת העשרים

ושש), התשפ"ו-2026

הצעת החוק שבנדון כוללת המלצות לתיקוני חקיקה בהוראת שעה בעניין מימון מפלגות לכנסת ה-26, שגיבשה הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות. זאת, במקביל להחלטת הוועדה הציבורית על הגדלת יחידת המימון לכנסת ה-26, בהתאם לסמכותה. בחוות הדעת נתייחס בקצרה להליך גיבוש הצעת החוק ובפרט לתפקידה של הוועדה הציבורית; וכן נעיר לגבי הצעת החוק שבנדון – ובכלל זה לגבי קבלת התיקונים בהוראת שעה זמן קצר יחסית לפני הבחירות, במקום בהליך מסודר במהלך הקדנציה, ולגבי הצורך בתיקונים קבועים ומקיפים בדיני מימון מפלגות.

נציין שלגבי החלטת הוועדה הציבורית על הגדלת יחידת המימון לא נעיר: הן משום שהדבר נמצא בסמכותה לפי חוק; הן משום שמדובר בהחלטה מקצועית המתבססת על שיקולים וחישובים שונים שאינם בפנינו; והן משום שכפי שציננה הוועדה הציבורית, כבר זמן רב לא בוצעה הערכה של צרכי הסיעות ועלויות הקמפיינים, ולכן העלאה של 12% בגובה יחידת המימון לא נראית לנו על פניו קיצונית.

1. תפקיד הוועדה הציבורית והליך החקיקה

יש לברך על העבודה המקצועית שביצעה הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, שכללה, לפי מכתבה מיום 24.6 ליו"ר הכנסת, קבלת פנייה ממפלגות ופגישות עמן, לרבות עם מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת, וקבלת נתונים והתייעצות עם גורמים רלוונטיים בכנסת ובמשרד מבקר המדינה.

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון

פרופ' ורד וניצקי-סרוסי

ד"ר חן ליכטנשטיין

מול מועלם

שגיר לשעבר שלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלה'ג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אן אפלבוואס, ארה"ב

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן ברייד, ארה"ב

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' כריסטוף מרקוויס, גרמניה

ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט טפנט, ארה"ב

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

הארייט שליפפר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר

ד"ר ישי ג'סין פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמיחי כהן

מר תומר לוטן (אורח)

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' קרנית פלוג

פרופ' מרדכי קרמניצר

פרופ' גדעון רהט

ד"ר תהילה שוורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמון

ברנרד מרכוס (1929-2024)

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)



המכון הישראלי לדמוקרטיה

יש גם לברך על כך שעבודת הוועדה לא התמצתה רק בהחלטה לגבי גובה יחידת המימון, אלא גם הובילה לגיבוש המלצה להצעת חוק בנוגע למימון מפלגות לכנסת ה-26. הוועדה הציבורית היא גורם מקצועי ועצמאי, שביכולתו לאזן בין האינטרסים והצרכים של המפלגות מצד אחד לבין אינטרסים ציבוריים רחבים כמו "שמירת הקופה הציבורית" ותמרוץ המפלגות להתנהלות כלכלית מחושבת מצד שני (וכן היבטים נוספים שהוועדה הזכירה, כמו המלחמה המתמשכת, מצב המשק, והעובדה שבניגוד לעבר הבחירות הנוכחיות אינן סמוכות לבחירות קודמות לכנסת). אכן, המעורבות האקטיבית של הוועדה הציבורית "בהחלטות שיש בהן כדי להשפיע על גובה מימון המפלגות ותנאיו אף בלא שיש בכך שינוי פורמלי של יחידת המימון"¹ תואמת גם את עמדתה של יו"ר הוועדה הקודמת, השופטת בדימוס איילה פרוקצ'יה, ואת הנוהג שהתקבע במערכות הבחירות האחרונות, וחודד במסגרת מספר הליכים שנדונו בשנים האחרונות בבית המשפט העליון.²

תפקיד הוועדה הציבורית חשוב במיוחד בעת הנוכחית. עמדתנו, המתבססת גם על הנוהג שהתגבש בכנסת, היא שיש לגלות זהירות מיוחדת בתיקון דיני הבחירות במיוחד בתקופה הסמוכה לבחירות, שאנו כבר נמצאים בתוכה (בפרט לאחר שאושר חוק התפזרות הכנסת בקריאה ראשונה). כדי שתיקונים כאלה יהיו מוצדקים יש צורך בכמה תנאים או קריטריונים. קריטריון חשוב אחד הוא הסכמה רחבה של סיעות הכנסת; קריטריון חשוב נוסף הוא הצורך בתמיכה של הגורמים המקצועיים הרלוונטיים (כגון הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות או גורמי המקצוע בוועדת הבחירות המרכזית).³

תמיכת הגורמים המקצועיים, כלומר הוועדה הציבורית, חשובה במיוחד כדי למנוע מצב של "כנסת מחוקקת לעצמה". בהקשר של מימון מפלגות הכוונה היא למניעת מצב שבו השחקנים הפוליטיים הקיימים (במיוחד, אך לא רק, בקואליציה) מבקשים להטיב את

¹ מתוך מכתבה של הוועדה ליו"ר הכנסת מתאריך 24.6.2026.

² בג"ץ 429/20 ישראל שדה נ' כנסת ישראל (נבו 4.2.2020); בג"ץ 5374/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 29.9.2022).

³ על הנורמה שהתגבשה בכנסת בנוגע לתיקון דיני בחירות לקראת בחירות, ראו: מורן קנדלשטיין-היינה, גיא לוריא, אסף שפירא ואסף הימן, [מגבלות על שינויים בחוקי הבחירות לקראת בחירות](#), הצעה לסדר 65, טיוטה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2026.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מצבם על חשבונם של שחקנים פוליטיים אחרים. במקרה שלפנינו, נראה שהוועדה הציבורית אכן השקיעה מחשבה בניסיון לגבש תיקונים שישמרו על עיקרון השוויון בבחירות, הן בין סיעות שמכהנות בכנסת וסיעות חדשות, הן בין סיעות גדולות וקטנות.

2. הערות על הצעת החוק

כאמור, גיבוש ההצעה נעשה בידי הוועדה הציבורית, שהביאה בחשבון את מכלול השיקולים הרלוונטיים, וגם בשל כך הערותינו על ההצעה יהיו מצומצמות וכלליות.

ניכוי הלוואות שטרם הוחזרו

ההקלה העיקרית שניתנה למפלגות בהמלצות הוועדה היא שיתרת הלוואה שנתרה לחלקן, לא תנוכה במלואה מהמקדמה שהן יקבלו לפני הבחירות; במקום זה, רק 50% מיתרת הלוואה תנוכה. הקלה נוספת היא "הקפאה" זמנית של ניכוי הלוואות מכספי מימון ההוצאות השוטפות שמפלגות המכהנות בכנסת מקבלות.

ככלל, יש לבקר את העובדה שמפלגות נזקקות שוב, כמו במערכות הבחירות הקודמות, להסדר הבעייתי שבמסגרתו יתרת הלוואה שלהן לא מנוכה במלואה מכספי המקדמה. הוועדה הציבורית פירטה במכתבה את ההשלכות השליליות של הסדר זה, במיוחד על אודות הסכנה שמפלגה כזו לא תיבחר לכנסת ה-26 ואז הלוואה עלולה להפוך ל"חוב אבוד"; או הפגיעה הצפויה בהתנהלות השוטפת של מפלגות שיצטרכו בעתיד לנכות את כספי הלוואה מתוך המימון השוטף שהן יקבלו במהלך הכנסת ה-26. יש גם לתמוה על כך שמפלגות לא הספיקו להחזיר את יתרת הלוואות שלהן בתקופה כהונתה הארוכה-יחסית של הכנסת הנוכחית.

עם זאת, גם כן כפי שציינה הוועדה, המציאות היא שיש מפלגות שנתרה להן יתרת הלוואה משמעותית, ואם היא תנוכה במלואה מהמקדמה – הדבר עלול לפגוע ביכולתן לנהל קמפיין בחירות. ייתכן אפוא שהמלצת הוועדה לגבש הסדר מתון יותר מאשר זה שגובש במערכות הבחירות הקודמות – שבמסגרתו תנוכה מהמקדמה 50% מיתרת הלוואה (במערכה הבחירות הקודמות היתרה לא נוכתה כלל), בנוסף להקפאה זמנית של



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

ניכוי ההלוואות מהמימון השוטף – היא סבירה. לצד זה, כפי שציננה הוועדה, חשוב לאחר הבחירות לגבש ולאמץ תיקונים שיבטיחו שמציאות זו לא תחזור על עצמה בעתיד.

הגדלת מקדמת הבחירות

לפי הצעת החוק, המקדמה שכל הסיעות, מכהנות (גדולות וקטנות) וחדשות יוכלו לקבל לפני הבחירות – תוגדל (ההגדלה תהיה משמעותית במיוחד עבור סיעות חדשות, אך ייתכן שהדבר מוצדק כדי לצמצם את אי-השוויון הכללי שממנו הן סובלות בנוגע למימון). כך יוכלו המפלגות להתארגן ולנהל את מסע הבחירות שלהן בצורה טובה יותר, תוך שסך המימון שלהם לא ישתנה. הסכנה העיקרית היא שמפלגה שקיבלה מקדמה (ללא ערבות או עם ערבות חלקית) לא תיבחר לכנסת הבאה – ואז "החוב האבוד" שלה יגדל.

איננו שוללים בהכרח את ההסדר המוצע, אם אכן צרכי המפלגות מצדיקים מקדמה גדולה יותר, ובכפוף לכך שעניין החובות האבודים יטופל במסגרת התיקונים שיקודמו לאחר הבחירות. אך אפשר לבקר את העובדה שהדבר נעשה בהוראת שעה, זמן קצר לפני הבחירות; הצורך במקדמה גדולה יותר הרי אינו חדש ואינו נובע מנסיבות ספציפיות הרלוונטיות דווקא לבחירות הקרובות, כך שאם באמת יש צורך בתיקון הני"ל – אפשר וצריך היה לקדמו זמן רב לפני הבחירות, וכן לא כהוראת שעה.

הקדמת המועד לקבלת מקדמה לסיעה חדשה

לפי ההצעה, סיעה חדשה תוכל לקבל, בכפוף לערבות, מקדמה בגובה 2 יחידות מימון כבר ביום הקובע – בניגוד למצב הנוכחי, שבו היא יכולה לקבל מקדמה רק עם הגשת רשימת המועמדים.

גם כאן, איננו שוללים בהכרח את ההסדר המוצע, וההסבר שלפיו רשימת מועמדים זקוקה למקדמה מטעם המדינה עוד לפני הגשת רשימת המועמדים (שכן קמפיין הבחירות מתחיל בפועל זמן רב לפני כן, וקבלת הלוואות מבנקים היא לא תמיד פשוטה) – נראה על פניו סביר. עם זאת, גם לגבי תיקון זה איננו מוצאים הצדקה לכך שהוא נעשה בהוראת שעה וזמן קצר לפני הבחירות. לאחר הבחירות, כשיגובש ההסדר הקובע, יש להביא בחשבון גם סכנות שעלולות להיווצר אם בסופו של דבר רשימת המועמדים שקיבלה מקדמה לא תוגש באופן רשמי.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

יחידת המימון המתווספת למימון הבחירות

לפי ההצעה, כל סיעה הנבחרת לכנסת תקבל, נוסף על מימון הבחירות הנובע מהישגיה בבחירות (ובמקרה של סיעה ותיקה – מהממוצע עם תוצאות הבחירות הקודמות), תוספת של 1.4 יחידות מימון – במקום של יחידת מימון אחת לפי החוק הנוכחי. הרציונל העיקרי הוא צמצום אי-השוויון המובנה בין מפלגות גדולות וקטנות – שכן בניגוד למימון הנקבע לפי תוצאות הבחירות, שהוא גדול יותר עבור סיעות גדולות, התוספת הזו אחידה לכל הסיעות (ואכן, יש הוצאות מסוימות שהן אחידות או דומות לכולן).

גם במקרה זה, איננו שוללים בהכרח את ההסדר המוצע, ובהחלט יש מקום לשקול שיקולים הנוגעים לצמצום אי-השוויון בין סיעות גדולות וקטנות. עם זאת, גם כאן, עדיף היה שהדבר היה נעשה שלא בהוראת שעה ושלא סמוך לתקופת הבחירות.

3. על הצורך ברפורמה בדיני מימון מפלגות

אנו מברכים על עמדת הוועדה הציבורית שלפיה "לאחר הבחירות ועם כינון הכנסת ה-26 תשוב הוועדה ותתכנס, בשיתוף פעולה עם הסיעות, לבחינה עקרונית ומקיפה של האופן הראוי למימון המפלגות, לשם עיגונו המסודר בחקיקה". לדעתנו יש אף צורך בהקמת ועדה ציבורית-מקצועית (בנוסח "ועדת לוי", שהגישה את מסקנותיה בשנת 2000), בהשתתפות חברי הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות וכן נציגי המפלגות ונציגים ממבקר המדינה, ועדת הבחירות המרכזית, הגורמים המקצועיים בכנסת, האקדמיה והחברה האזרחית. ועדה זו צריכה לדון בסוגיות רבות הנוגעות לחוקי מימון בחירות, ובהן עידוד התנהלות כלכלית מחושבת של המפלגות, הגברת השוויון בין מפלגות וכן בין מועמדים בבחירות פנים-מפלגתיות, חיזוק היכולת של המפלגות לקיים פעילות מפלגות שוטפת, חיזוק הקשר בין המפלגות לציבור, סנקציות מימוניות על פיצול סיעות ועוד.

בכבוד רב,

ד"ר אסף שפירא, המכון הישראלי לדמוקרטיה