



מר אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל
מר יוחנן פלסנר
נשיא

מר ברנד מרכוס
יו"ר בינלאומי

פרופ' גרהרד קספר
יו"ר המועצה הבינלאומית
ד"ר ג'ורג' שולץ
יו"ר של כבוד

חברי הוועד המנהל

אלוף (מיל') אורנה ברביבאי
מר חן ליכטנשטיין
גב' מוד מועלם
מר סלי מרידור
מר אבינועם נאור
עו"ד אבי פישר
מר אביעד פרידמן
ד"ר מיכל צור
מר יוסי קוצ'ניק
מר עימאד תלחמי

המועצה הבינלאומית

השופטת רוזלי סילברמן אבלה, קנדה
מר אליזב אברמס, ארה"ב
ד"ר מרטין אינדיק, ארה"ב
גב' אן אפלבוואם, ארה"ב
פרופ' ורנון בוגדנוב, בריטניה
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייר, ארה"ב
ד"ר איימי גוטמן, ארה"ב
ד"ר ג'וזף ג'וזפה, גרמניה
השופטת דליה דורנר, ישראל
פרופ' רונלד דניאלס, ארה"ב
השגריר צ'ארלס היל, ארה"ב
פרופ' משה הילברטל, ישראל
פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב
פרופ' רוברט מנוקין, ארה"ב
פרופ' כריסטוף מרקשיס, גרמניה
השופט אברהם סופר, ארה"ב
מר ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' ארווין קוטלר, קנדה
פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב
פרופ' גבריאלה שלו, ישראל
השופט מאיר שמגר, ישראל

סגני נשיא

ד"ר ישי ג'סיין פרס, אסטרטגיה
פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר
פרופ' יידיה צ' שטרן, מחקר

עמיתים בכירים

אלוף (מיל') עמית אילון
פרופ' חנוך דגן
פרופ' תמר הרמן
פרופ' עמית כהן
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' יובל פלדמן
פרופ' גדעון רהט
פרופ' יובל שני
פרופ' איתן ששינסקי

מייסד ונשיא לשעבר
ד"ר אריק ברמון

חוות דעת: הצעת חוק המפלגות (תיקון מס' 24) (הוראות מיוחדות לעניין בחירות מקדימות לתפקיד חבר הכנסת), התשע"ח-2017

השבוע תעלה במליאת הכנסת הצעת חוק המפלגות (תיקון מס' 24) (הוראות מיוחדות לעניין בחירות מקדימות לתפקיד חבר כנסת), התשע"ח-2017, לקריאה שניה ושלישית. אף שאנחנו מסכימים עם הצורך העקרוני להקצות מימון ציבורי עבור קיום בחירות מקדימות ומברכים על החלטה להוציא מנוסח החוק את תוספת המימון למפלגות שאינן מקיימות בחירות מקדימות (פריימריז), אנחנו מסתייגים מהדרך שנבחרה לצורך כך. הצעת החוק, בנוסחה הנוכחי, אינה מסייעת למימוש מרבית יעדיה: ראשית, היא מפלה בין מועמדים חדשים לבין מועמדים מכהנים ובכך פוגעת בעקרון החוקתי של שוויון בבחירות ובזכות להיבחר. שנית, ההצעה מתמרצת מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות, ובכך מעודדת בזבוז כספי ציבור שלא לצורך. שלישית, ההצעה אינה כוללת צעדים הדרושים להפחתת התלות בין מועמדים לבעלי הון, בכל הנוגע לבחירות מקדימות לתפקיד יושב ראש מפלגה.

להלן הפירוט:

1. הצעת החוק נועדה לתקן ליקויים הנוגעים להיבטים הכספיים של שיטת הבחירות המקדימות (פריימריז). שיטה זו מחייבת מועמדים להשקיע כספים על-מנת להגיע אל אלפי ועשרות אלפי בעלי זכות בחירה. בכך, השיטה מעניקה יתרון מובנה למועמדים אשר יכולים לגייס את הממון הדרוש – מועמדים אשר הם בעצמם בעלי ממון רב, ומועמדים אשר מצליחים לגייס תרומות למימון מסע הבחירות שלהם. הדבר עלול להוביל להיווצרות קשרים בעייתיים בין מועמדים שנבחרו לכנסת לבין בעלי אמצעים שתמכו לקמפיין הבחירות המקדימות שלהם. השיטה הזו גם עלולה לפגוע במפלגות המקיימות בחירות מקדימות, משום שסביר שלפחות חלק



המכון הישראלי לדמוקרטיה

מהמועמדים הפוטנציאליים יעדיפו לנסות להשתלב במפלגות אחרות, שאינן מקיימות בחירות מקדימות ולכן אין צורך בממון רב כדי להיבחר במסגרתן.

2. הצעת החוק נועדה אפוא לכאורה לתכליות ראויות: לשפר את שוויון ההזדמנויות בין המועמדים, לנתק את התלות הלא בריאה בין נבחרי ציבור לבין בעלי אמצעים שתרמו להם, ולעודד מועמדים להתמודד במפלגות המקיימות הליכי בחירת מועמדים דמוקרטיים. היא עושה זאת באמצעות שני מנגנונים:

א. נבחרי ציבור (למשל חברי כנסת) מכהנים יקבלו מימון מלא מטעם המדינה.
ב. מי שאינם נבחרי ציבור יקבלו הלוואה מטעם המדינה, שתהפוך למענק רק במידה וייבחרו לכנסת או יזכו במספר קולות משמעותי

3. אף שאנו מסכימים לתכליות של הצעת החוק, אנו סבורים שהצעת החוק הנוכחית אינה מממשת את מרביתן.

4. **ההצעה פוגעת בעקרון השוויון בין המועמדים.** ההצעה יוצרת הלכה למעשה שתי קבוצות של מועמדים – חדשים ומכהנים ("נבחרי ציבור") – ומעניקה לקבוצה השנייה יתרון משמעותי. בעוד שמועמדים שכבר מכהנים כנבחרי הציבור יקבלו מימון מלא (בגובה תקרת ההוצאות המותרת) בין אם ייבחרו ובין אם לאו, מועמדים חדשים יקבלו מימון מלא רק אם ייבחרו; מועמדים חדשים אשר לא יצליחו להיבחר ייאלצו להחזיר את ההלוואה שניתנה להם על ידי המדינה. מועמדים חדשים ייאלצו אפוא ליטול סיכון לא מבוטל – ההכרח להחזיר את ההלוואה אם לא ייבחרו. המנגנון הזה עלול להרתיע מועמדים חדשים, בפרט אלו שאין ברשותם ממון רב, מנטילת הלוואה (בכלל או בסכום גבוה) – דבר שייאלץ אותם להסתמך על גיוס תרומות, וזאת בניגוד למועמדים מכהנים אשר יקבלו באופן אוטומטי ובלי צורך להשקיע משאבים כלשהם את מלוא הסכום הדרוש למימון ההתמודדות. הצעת החוק מעניקה אפוא יתרון מובהק למועמדים מכהנים על פני החדשים, ובכך פוגעת בעקרון השוויון בין מועמדים.



המכון הישראלי לדמוקרטיה

5. בהקשר זה חשוב לציין שכבר היום, לחברי כנסת מכהנים יש בפועל יתרון מובנה מובהק ביחס למועמדים חדשים בבחירות מקדימות. מניתוח שערכנו עולה שבבחירות מקדימות שנערכו בשנים 2008-2015 במפלגות הליכוד, העבודה וקדימה, 83% מהמועמדים שהתמודדו בעת שהיו חברי כנסת מכהנים נבחרו מחדש (ראו טבלה). הצעת החוק צפויה אפוא להעצים את היתרון הקיים ממילא של מועמדים מכהנים.

מספר הח"כים המכהנים		מספר הח"כים המכהנים שהתמודדו בפריימריז*	
שנבחרו מחדש לכנסת		שנבחרו מחדש לכנסת	
13	13	ליכוד 2008	כנסת 18
8	10	עבודה 2008	
20	23	קדימה 2008	
18	27	ליכוד 2012	כנסת 19
5	7	עבודה 2012	
16	17	ליכוד 2014	כנסת 20
10	12	עבודה 2015	
90	109		סה"כ

* כולל שרים לשעבר שלא היו ח"כים מכהנים בעת ההתמודדות

6. **ההצעה תורמת רק באופן חלקי להפחתת התלות של מועמדים בבעלי הון.** ההצעה אכן תתרום להפחתת התלות של מועמדים שהינם חברי כנסת מכהנים בבעלי הון, משום שמועמדים כאלה לא יגייסו תרומות. עם זאת, היא לא תתרום כלל או באופן משמעותי להפחתת התלות במקרים אחרים:

א. ההצעה לא תתרום כלל להפחתת התלות של מועמדים לתפקיד יושב ראש מפלגה בבעלי הון, משום שהיא לא חלה על בחירות לתפקיד זה. זאת, אף שהסכנה להיווצרות תלות של מועמד בבעל הון **גדולה הרבה יותר** כשמדובר בבחירות אלה. סכנה זו נובעת מכך שמועמד בבחירות מקדימות ליושב ראש מפלגה רשאי לגייס תרומות בסכומים גבוהים יותר מאשר מועמד בבחירות לרשימה לכנסת – עד פי ארבעה, מתורם בודד (השוו: "ניגוד עניינים של נבחר ציבור בגין קבלת תרומה" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 1.1712 (29.10.2017)).

ב. לא בטוח שההצעה תתרום באופן משמעותי להפחתת התלות ככל שמדובר במועמדים חדשים בבחירות לרשימה לכנסת: כיוון שמועמדים חדשים עלולים להידרש להחזיר את ההלוואה לאחר הבחירות (אם לא ייבחרו לכנסת), ייתכן שרבים מהם יבחרו שלא ליטול את ההלוואה (או ליטול הלוואה בסכומים נמוכים), אלא להמשיך ולהסתמך על תרומות. משום שמועמדים מכהנים יגיעו, קרוב לוודאי, לתקרת ההוצאות המותרת להם, סביר להניח שגם מועמדים חדשים ישאפו להגיע לסכומים דומים, והדבר יגביר את התלות שלהם בתרומות.

7. **ההצעה מתמרצת מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות.** המימון המלא שניתן למועמדים שהם נבחר ציבור יתמרץ את כולם, ואף מועמדים חדשים שמאמינים בסיכוייהם להיבחר, ליטול את מלוא המימון או ההלוואה – לא תהיה לאף מועמד כזה סיבה של ממש לא להוציא כספים עד לתקרת ההוצאות. אדרבה, מועמד שלא יעשה כן יפגע בסיכוייו להיבחר. זאת בעוד שכיום רבים מהמועמדים לא מוציאים סכומים כאלה, לא רק בגלל מחסור אלא גם בגלל החלטות עקרוניות. במלים



המכון הישראלי לדמוקרטיה

אחרות, המימון המלא יגדיל את ההוצאות הכוללות בבחירות מקדימות ויביא כך לבזבוז כספי מדינה שלא לצורך. בהקשר זה יצוין שהצעת החוק כוללת אמנם הנמכה של תקרת ההוצאות המותרת למועמד בבחירות מקדימות, ואולם גם לאחר הנמכה זו אין כל סיבה לתמרץ את המועמדים להגיע לתקרת ההוצאות.

8. כאמור, אנו רואים בחיוב את ההצעה לממן הליכי בחירות מוקדמות במפלגות. עם זאת, לאור ההערות שפורטו לעיל, אנחנו מציעים לתקן את הצעת החוק באופן שימזער את נזקיה ויסייע למימוש תכליותיה. לצורך כך יש להחיל את החוק גם על בחירות ליושב ראש מפלגה. כמו כן, יש להחיל מנגנון מימון זהה לכלל המועמדים – מכהנים וחדשים. ברור שבמנגנון כזה יש סכנה לבזבוז אדיר של כספי ציבור, כיוון שהוא עלול לתמרץ אזרחים רבים להגיש מועמדות (על-מנת לזכות במענק), ויש למצוא פתרון שימנע בזבוז זה. פתרון אפשרי הוא להגביל את מספר המועמדים. למשל, מפלגות יקבעו פאנל של מועמדים שמספרם יהיה עד פי שלושה ממספר חברי הכנסת שלהן (ובמקרה של בחירות ליו"ר עד שמונה מועמדים לכל היותר), וכל המועמדים יקבלו מימון בשיעור שווה ובתנאים שווים. כדי שלא לתמרץ מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות ועל מנת לחסוך כספי ציבור באופן כללי, יש לקבוע כי המימון יוכל להגיע לכל היותר למחצית מתקרת ההוצאות, ואת יתרת הכסף יוכלו המועמדים לגייס, אם ירצו, מתרומות. כדי להפחית את התלות בין המועמדים לבעלי הון יש לנקוט צעדים נוספים, ובהם הנמכת תקרת ההוצאות (צעד שכבר נכלל בהצעת החוק), וכן הנמכת גובה התרומה המותר מתורם בודד בבחירות ליו"ר מפלגה, שהוא גובה יחסית; ואיסור על תרומה מאזרחים זרים, בדומה לאיסור הקיים על תרומה למפלגות.

9. בשולי הדברים יצוין כי לדעתנו, הדרך הנכונה לתיקון הפגמים המלווים את הליכי הבחירות המקדימות במפלגות היא שונה: הענקת מימון מטעם המדינה למפלגות



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

המקיימות בחירות מקדימות (ולא למועמדים עצמם) לצורך מימון הליכי הבחירות,
במקביל להגברת הפיקוח של המדינה על הליכים אלה.

בברכה,

ד"ר עופר קניג

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר גיא לוריא

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

ד"ר אסף שפירא

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה