



נייר עמדה

**בדבר הצעת חוק המפלגות (תיקון – מימון
בחירות מקדימות למועמד שהוא נבחר
הציבור), התשע"ז–2017**

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



בשם התנועה למען איכות השלטון בישראל, ע"ר (להלן: "התנועה"), הרינו מתכבדים לפרט את עמדתנו באשר להצעת חוק המפלגות (תיקון – מימון בחירות מקדימות למועמד שהוא נבחר הציבור), התשע"ז–2017 של ח"כ דוד אמסלם (להלן: "הצעת החוק" או "ההצעה"), בדבר הסדרה וקביעת מנגנונים למימון בחירות מקדימות.

בפתח דברינו, מעוניינים אנו לברך על הניסיון הנחוץ והמתבקש לתקן שניים מהליקויים המרכזיים המאפיינים את מערכות הבחירות המקדימות ("פריימריז") בדין הישראלי הקיים: האחד, הפגיעה המובנית בשוויון בתנאי הבחירה, בין מועמדים אמידים לאלו שאינם. פגיעה זו נובעת ממחירו הגבוה של קמפיין הבחירות, הדורש מימון ניכר, ובכך מעניק יתרון משמעותי למועמדים בעלי משאבים רבים יותר; והשני, הינו גיוס התרומות מגופים פרטיים, אשר יוצר לעיתים קרובות יחסי תלות של המועמד בתורם, ומציב את נבחר הציבור בניגוד עניינים אשר עשוי להביא להעדפת אינטרסים פרטיים צרים על פני קידום אינטרסים ציבוריים. לשיטת התנועה, מדובר בתכליות ראויות ביותר שיש לשאוף לקדם.

עם זאת, הצעת החוק לוקה במספר כשלים אינהרנטיים, אשר פוגמים בה ובמטרותיה המוצהרות קשות. קשיים אלו חוטאים כנגד אותן תכליות אותה מבקשת ההצעה לקדם, ובראשן עקרונות השוויון והחופש להיבחר. במקביל, ההצעה יוצרת כשלים חדשים, שעמם אינה מטיבה להתמודד. על כן, במתכונתה הנוכחית, התנועה קוראת לחברי הכנסת הנכבדים לפעול לתיקון הצעת החוק בהתאם להמלצות התנועה שלעיל, וככל שאלו לא יתוקנו – להתנגד לה. על כך נעמוד כעת.

א. כשל בסיסי – אי-שוויון במימון

בהצעת החוק מוצגים שני מנגנונים שונים למימון קמפיין הבחירות המקדימות:

- א. לכלל המועמדים בבחירות – הלוואה, שתהפוך למענק במידה שהמועמד ייבחר לכנסת;¹
- ב. לנבחר ציבור מכהנים בלבד – מימון מקופת המדינה בגובה של עד 80% מתקרת המימון המותרת בחוק.²

בעוד התנועה אינה רואה פגם במנגנון הראשון, המנגנון השני יוצר הלכה למעשה שתי קבוצות מועמדים, להן תנאי התמודדות שונים: מועמדים מכהנים, אשר ייהנו ממימון ציבורי, ולעומתם מועמדים לא מכהנים, אשר יאלצו להמשיך להסתמך על תרומות, או להבדיל, לשאת בסיכון שיאלצו להחזיר את הלוואה למדינה במידה ולא ייבחרו, וכך לשאת בעצמם בנטל הכלכלי הכבד של מימון קמפיין בחירות. מדובר בסיכון כבד ביותר, הנובע הן מכובד הנטל הכלכלי, והן מהסבירות הגבוהה כי המועמד לא יבחר.

כך, בפועל מחליפה הצעת החוק אי-שוויון אחד, באי-שוויון אחר – היתרון למועמדים אמידים יתחלף ביתרון לנבחר ציבור מכהנים. בשל כך, חוטאת הצעת החוק כנגד התכליות אותן מבקשת היא לקדם (לפי דברי ההסבר להצעת החוק).

¹ סעיף 4 להצעת החוק.

² סעיף 8 להצעת החוק.



התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل

כמו-כן, העובדה שהתחרות בין המועמדים לא שוויונית תגרור עימה אפקט מצנן, אשר ירתיע מועמדים חדשים מלהגיש מועמדות. זאת, בנוסף על היתרון ממנו נהנים נבחר ציבור כמועמדים ותיקים בלאו הכי. שני אלו יביאו לביצור מעמדם של נבחר ציבור מכהנים ויקשה על החלפתם, באופן אשר יפגע גם בחופש להיבחר – עיקרון הנמנה על אבני היסוד של המשטר הדמוקרטי. כדי להבטיח הגנה אמתית על עקרונות השוויון והחופש להיבחר, יש לקבוע מנגנון אחיד שיחול על כלל המועמדים באופן שוויוני. מהו ההסדר העדיף?

ההסדר בעל העדיפות המכרעת הינו החלה גורפת ושווה של המנגנון הראשון: מתן הלוואה לכלל המועמדים, שתהפוך למענק במידה שהמועמד ייבחר לכנסת – עשויה לקדם את שוויון ההזדמנויות, תוך הימנעות מהכשלים העולים מההצעה הנוכחית.³

כמו כן, לטעמנו יש לשכלל מנגנון זה. ראשית, על מנת לצמצם את האפקט המצנן עבור מועמדים חדשים, יש לאפשר למועמדים שאמנם לא נבחרו לכנסת אך הגיעו למקום ריאלי במפלגתם (למשל, 30% יותר ממספר החברים ברשימה שנכנסו לכנסת)⁴ לקבל מענק בגובה מסוים (למשל, 50%).

שנית, יש להסדיר את נושא הפיכת הלוואה למענק לגבי מועמדים שלא נבחרו בבחירות, אך נכנסו לכנסת בשלב מאוחר יותר, למשל לאחר פרישת חבר כנסת ממפלגתם; בדומה, יש להסדיר נטילת המענק – כולו או חלקו – ממועמדים שאמנם נבחרו לכנסת, אך התפטרו מתפקידם ל טרם השלמת קדנציה מלאה. לשיטת התנועה, אין הצדקה למימון על ידי המדינה.

נדגיש, כי התנועה מודעת לכך שלא מדובר בפתרון מוחלט לבעיות הקיימות בשיטה הנוכחית, שכן עדיין יהיה יתרון למועמדים אמידים וכן יעודד לקיחת תרומות, גם אם במידה פחותה. לעניין זה, ניתן להנמיך את תקרת המימון המותרת כיום, באופן אשר יטשטש את יתרונם של המועמדים האמידים, ויאפשר תנאי תחרות הוגנת עבור כלל המועמדים.⁵ עם זאת, מדובר בפתרון העדיף על המציאות הקיימת, וקל וחומר על ההסדר המוצע בהצעת החוק.

ב. כשלים קונקרטיים נוספים

נוסף על הכשל המהותי האמור לעיל, הצעת החוק לוקה במספר קשיים נוספים, היוצרים בעיות נוספות וחדשות שאינן נדרשות לצורך הגשמת תכליות ההצעה.

11. סעיף 1ח28ב(א) – זכאות למימון

לפי סעיף 1ח28ב(א) המוצע, כל נבחר ציבור מכהן יהא זכאי למימון הוצאות הבחירות המקדימות, וזאת ללא תלות בשאלה אם הוא אכן מתמודד בהן. אמנם סעיף 1ח28ד(א) מעלה דרישה לאישור מועמדות מטעם יושב ראש המפלגה, אך אישור זה נדרש לצורך קבלת מקדמה למימון בלבד. זאת,

³ לעומת זאת, החלה גורפת של המנגנון השני תביא לבזבוז אדיר של משאבי ציבור, אשר אף יגבר לאור התמריץ שיביא עמו המימון האוטומטי להגשת מועמדות, וכן לאור התמריץ לבקש מימון בגובה המקסימלי, ולהגיע לתקרת ההוצאות (אשר ממנה כיום חלק מהמועמדים מעדיפים להימנע, משום שהם נדרשים להשיב את הכספים בתום תקופת הבחירות). לכן, לשיטת התנועה, אין ללכת בדרך זו.

⁴ למשל, אם נכנסו 9 חברי כנסת מרשימה פלוניית, גם מקומות 10-12 יהיו זכאים למענק בגובה מסוים, כמפורט לעיל.
⁵ פתרון זה יביא גם אולי לקמפיינים צנועים יותר ופחות ראוותניים, שינוי שראוי שייעשה לאור הקמפיינים בשנים האחרונות.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

The Movement for Quality Government in Israel الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل



שכן נוסחם של סעיפים 128ד(ב) ו-128ד(ג) מאפשר את קבלת מלוא הסכום לאחר הבחירות לכנסת, בין אם נבחר הציבור אכן התמודד בבחירות, ובין אם לאו.⁶ באופן זה, מאפשרת הצעת החוק לנבחר ציבור שמבקש לפרוש בסוף הקדנציה, ואיננו מעוניין להתמודד בבחירות המקדימות, לקבל מעין "מענק פרישה" שלא כדין וללא כל הצדקה, בגובה 80% מתקרת המימון.

על כן, מציעה התנועה להגביל את עצם קבלת המימון, ולא רק את הזכות לקבלת מקדמה, באישור מועמדות מטעם יושב ראש המפלגה (בהתאם לאמור בסעיף 128ד(א) לחוק). לעניין זה יצוין כי אישור כאמור אף הוא איננו מספק, הן לעניין קבלת מקדמה והן לעניין מימון ההוצאות. לשיטת התנועה, יש לבדוק **בדיעבד**, האם **מבחינה מהותית** המועמד אכן התמודד בבחירות המקדימות. רק התמודדות כנה תצדיק תשלום הוצאות מקופת המדינה.

ב2. סעיפים 128ד(ג) ו-128ד(ה) – תנאים לתשלום הוצאות הבחירות

סעיף 128ד(ב) מאפשר את קבלת מלוא סכום המימון באופן אוטומטי למועמד שנבחר לכנסת, מיד לאחר הבחירות. מנגד, לפי סעיף 128ד(ג), מועמד שלא נבחר לכנסת יקבל רק 85% מהמימון, והיתר יהא תלוי באישור על דין וחשבון חיובי מטעם מבקר המדינה.⁷ בעוד רואה התנועה לנכון להתנות את קבלת סכום המימון אישור מבקר המדינה על התנהלות תקינה, מתקשה היא למצוא כל הצדקה להבחנה בין מועמד שנבחר לכנסת למועמד שלא. לכן, לעמדת התנועה, יש להתנות את קבלת המימון של כלל המועמדים בדין וחשבון חיובי של מבקר המדינה. בדרך זו יקודמו הן עקרונות השוויון והן המנהל התקין.

בהתאם, על אף שבנוסח הנוכחי המימון מותנה באישור מבקר המדינה – שיינתן באמצעות דין וחשבון חיובי כאמור, או באמצעות אישור על קבלת דוח על מערכת חשבונות, מכוח סעיף 128ד(ה) – הינה צעד חיובי וחשוב ביותר, היא אינה מספקת בנוסח המוצע. זאת, כיוון שבסמכות המבקר בסעיפים דנן לנכות עד 15% מסכום המימון בלבד⁸ – סכום אבסורדי כשמדובר בכספי ציבור.

לשיטת התנועה, מועמד אשר מנהל קמפיין בחירות באופן רשלני או כזה החורג מן המגבלות התקציביות, ובכך עובר על החוק – פוגע ביסודות המשטר הדמוקרטי, בטוהר המידות, בשלטון החוק, בהגינות הבחירות ובאמון הציבור במערכת השלטונית. מכאן, שאין כל הצדקה שקופת המדינה תממן התנהלות זו אשר פוגעת באופייה הדמוקרטי.

על כן, לטעמנו, יש לפסול כל מימון שהוא ממועמד עליו הוגש דין וחשבון שלילי, ולהרחיב את שיקול הדעת של מבקר המדינה לאפשרות ניכוי של עד 100% מהמימון תחת סעיף 128ד(ה).

ב3. סעיף 128א – השימוש בכספי מימון בחירות

ההגדרה המוצעת בסעיף 128א, הרואה בכל הוצאה שהוצאה בתקופת הבחירות כהוצאת בחירות לגיטימית, הינה הגדרה כוללת ובלתי מידתית, המכשירה שימוש פרטי בכספי מימון בחירות.

⁶ ס' 8 להצעת החוק.

⁷ שם.

⁸ שם.

התנועה למען איכות השלטון בישראל (ע"ר)

الحركة من أجل جودة السلطة في إسرائيل The Movement for Quality Government in Israel



המצב חמור אף יותר משום שמדובר במימון מכספי ציבור.

לפיכך, לשיטת התנועה, יש לקבוע סעיף **המסדיר את גבולות המותר והאסור בשימוש במימון בחירות**. הותרת המצב על כנו מהווה כר פורה לבזבוז כספי ציבור ולניצול כספי הציבור לטובה האישית של המועמד. יש להתנגד לכך ולתקן את ההצעה כאמור.

סיכום

כאמור, הדין הנוכחי אכן לוקה בכשלים הפוגעים באינטרס הציבורי, ועל כן יש לשנותו. התנועה תומכת בתכליותיה הראויות של הצעת החוק, אך מתנגדת לאופן יישומן: במתכונתה הנוכחית סובלת הצעת החוק מכשל בסיסי, וחוטאת כנגד אותן תכליות שהיא עצמה מתיימרת לקדם, וזאת על ידי מתן יתרון בלתי הוגן לנבחרי ציבור מכהנים על פני מועמדים שאינם מכהנים. כך פוגעת היא בשוויון ובחופש להיבחר. **עמדת התנועה היא שלא ניתן לתמוך באי-שוויון זה.**

גם אם למצער יוחלט לקדם את ההצעה על מנגנוניה הקיימים, בניגוד לעמדת התנועה, נציין כי **ההצעה מעלה קשיים נוספים שאינם הכרחיים למימוש של אותם מנגנונים**. קשיים אלו כוללים מתן מימון לכלל נבחרי הציבור, אף אם אינם מתמודדים, ומאפשרת שימוש במימון זה גם לצרכים פרטיים. בנוסף, על אף שהטיבה ההצעה בכך שהתנתה את קבלת מלוא סכום המימון באישור מבקר המדינה, הסמכות שהעניקה לו הינה דלה באופן שאיננו מייצר הרתעה אפקטיבית, וניתנת תוך הבחנה תמוהה בין מועמד שנבחר למועמד שלא נבחר.

מדובר בהצעת חוק חיובית וחשובה בבסיסה. עם זאת, נוסחה הקיים של ההצעה מעלה כשלים רבים, כך שחסרונותיה עולים על יתרונותיה. **על-כן, התנועה קוראת לחברי הכנסת הנכבדים לפעול לתיקון הצעת החוק בהתאם להמלצות התנועה שלעיל, וככל שאלו לא יתוקנו – להתנגד לה.**