



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

**מר ברנרד מרכוס**  
יו"ר בינלאומי  
**פרופ' גרהרד קספר**  
יו"ר המועצה הבינלאומית  
**ד"ר ג'ורג' שולץ**  
יו"ר של כבוד

**חברי הוועד המנהל**

אלוף [מיל'] אורנה ברביבאי  
מר חן ליכטנשטיין  
גב' מזל מועלם  
מר סלי מרידור  
מר אבינועם נאור  
עו"ד אבי פישר  
מר אביעד פרידמן  
ד"ר מיכל צור  
מר יוסי קוצ'יק  
מר עימאד תלחמי

**המועצה הבינלאומית**

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

**סגני נשיא**

ד"ר ישי [סין] פרס, אסטרטגיה  
פרופ' מרדכי קרמניצר, מחקר  
פרופ' ידידיה צ' שטרן, מחקר

**עמיתים בכירים**

אלוף [מיל'] עמיתו אילון  
פרופ' חנוך דגן  
פרופ' תמר הרמן  
פרופ' עמיתו כהן  
פרופ' יותם מרגלית  
פרופ' יובל פלדמן  
פרופ' גדעון רהט  
פרופ' יובל שני  
פרופ' איתן ששינסקי

**מייסד ונשיא לשעבר**  
ד"ר אריק ברמון

16 אוקטובר 2017  
כ"ו תשרי תשע"ז

לכבוד  
ח"כ דוד אמסלם  
יו"ר ועדת הפנים  
חברי ועדת הפנים

**חוות דעת: הצעת חוק המפלגות (תיקון) – מימון בחירות מקדימות למועמד שהוא נבחר**

**הציבור), התשע"ז–2017**

ביום שלישי, ה-17 באוקטובר 2017, תעלה לדיון בוועדת הפנים של הכנסת הצעת החוק שבנדון. אף שאנחנו מסכימים עם הצורך העקרוני להקצות מימון ציבורי עבור קיום בחירות מקדימות, אנחנו מסתייגים מהדרך שנבחרה לצורך כך. הצעת החוק, בנוסחה הנוכחי, אינה מסייעת למימוש מרבית יעדיה: היא מפלה בין מועמדים חדשים לבין מועמדים מכהנים ובכך פוגעת בעקרון החוקתי של שוויון בבחירות ובזכות להיבחר. ההצעה אף מתמרצת מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות, ובכך גם מעודדת בזבוז כספי ציבור שלא לצורך, והיא אינה כוללת צעדים הדרושים להפחתת התלות בין מועמדים לבעלי הון. לבסוף, הצעת החוק מבטלת את התמריץ של מפלגות לקיים הליכי בחירות מקדימות, בנותנה מימון עודף למפלגות שאינן מקיימות הליכים כאלה.

להלן הפירוט:

1. הצעת החוק נועדה לתקן ליקויים הנוגעים להיבטים הכספיים של שיטת הבחירות המקדימות (פריימריז או בחירות במוסדות מפלגתיים נבחרים). שיטה זו מחייבת מועמדים להשקיע כספים על-מנת להגיע אל אלפי ועשרות אלפי בעלי זכות בחירה. ככזו, היא 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 פוגע



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

בסיכוייהם של מועמדים חדשים וחסרי ממון להיבחר; עלול לפגוע במפלגות המקיימות בחירות מקדימות, משום שסביר שלפחות חלק מהמועמדים הפוטנציאליים יעדיפו לנסות להשתלב במפלגות אחרות, שאינן מקיימות בחירות מקדימות ולכן אין צורך בממון רב כדי להיבחר במסגרתן; ועלול להוביל להיווצרות קשרים בעייתיים בין מועמדים שנבחרו לכנסת לבין בעלי אמצעים שתורמו לקמפיין הבחירות המקדימות שלהם.

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

א. נבחר ציבור (למשל חברי כנסת) מכהנים יקבלו מימון מלא מטעם המדינה.

ב. מי שאינם נבחר ציבור יקבלו הלוואה מטעם המדינה, שתהפוך למענק רק במידה וייבחרו.

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 ("נבחר ציבור") – ומעניקה לקבוצה השנייה יתרון משמעותי. בעוד שמועמדים שכבר מכהנים כנבחר ציבור 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 יאלצו להחזיר את ההלוואה שניתנה להם על ידי המדינה. מועמדים חדשים יאלצו אפוא ליטול סיכון לא מבוטל – ההכרח להחזיר את ההלוואה אם לא ייבחרו. המנגנון הזה עלול להרתיע מועמדים חדשים, בפרט אלו שאינן ברשותם ממון רב, מהתמודדות. לחלופין, הוא עלול



להרתיע אותם 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.

5. בהקשר זה חשוב לציין שכבר היום, לחברי כנסת מכהנים יש בפועל יתרון מובהק על מועמדים 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 שהתמודדו בפריימריז*	מספר הח"כים המכהנים שנבחרו מחדש לכנסת
13	13
10	8
23	20
27	18
7	5
17	16
12	10
<b>109</b>	<b>90</b>

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

6. הצעת החוק מתמרצת מפלגות שלא לקיים הליכי בחירות מקדימות דמוקרטיים. זאת, משום שלפי ההצעה, מפלגה שלא מקיימת הליכי בחירות מקדימות תקבל תוספת למימון הוצאות הבחירות שלה לכנסת, בסכום "השווה

למכפלת מספר המנדטים שבו זכתה בבחירות לכנסת היוצאת ב-50,000 שקלים חדשים". אין בהסדר זה כל הגיון. המימון שיקבלו מועמדים בבחירות מקדימות לפי הצעת החוק, ושעל פניו בגינו מוצע הסדר זה, לא יחסוך אף לא פרוטה שחוקה אחת מההוצאות שתידרשנה המפלגות האלה להוציא בבחירות לכנסת. כך, מפלגות שלא מקיימות הליכי בחירות מקדימות תזכינה למימון גבוה יותר ממפלגות שכן מקיימות הליכי בחירות שכאלה – וזאת בלא כל הצדקה. אדרבה, בהקשר זה, יש לזכור שכבר היום, מפלגות המקיימות בחירות מקדימות צריכות לממן בעצמן את הליכי הבחירות, והדבר בא על חשבון המשאבים העומדים לרשותן בבחירות הכלליות לכנסת. במילים אחרות – הצעת החוק תחריף את חוסר השוויון הקיים כבר היום לרעת המפלגות המקיימות בחירות מקדימות. צעד כזה מנוגד לתפיסה שלפיה, למרות הבעיות הטמונות בהם, הליכים דמוקרטיים לבחירת מועמדים הם ראויים וחיוביים.

היבטים נוספים שאנו מסתייגים מהם בהצעת החוק:

7. **ההצעה מתמרצת מועמדים להגיע לתקרת ההוצאות.** המימון המלא שניתן למועמדים שהם נבחרו 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. במילים אחרות, המימון המלא יגדיל את ההוצאות הכוללות בבחירות מקדימות ויביא כך לבזבוז כספי מדינה שלא לצורך. בהקשר זה יצוין שהצעת החוק כוללת הנמכה של תקרת ההוצאות המותרת למועמד בבחירות מקדימות, ואנו מברכים על כך. ואולם גם לאחר הנמכה זו, אין כל סיבה לתמרץ את המועמדים להגיע לתקרת ההוצאות.



המכון הישראלי  
לדמוקרטיה

8. **ההצעה תורמת רק באופן חלקי להפחתת התלות של מועמדים בבעלי הון.**

ההצעה אכן תתרום להפחתת התלות של מועמדים מכהנים בבעלי הון, משום שמועמדים כאלה לא יגייסו תרומות. עם זאת, לא בטוח שהיא תתרום באופן משמעותי להפחתת התלות ככל שמדובר במועמדים חדשים: כיוון שמועמדים חדשים עלולים להידרש להחזיר את ההלוואה לאחר הבחירות (אם לא יבחרו 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.

9. **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 לבטל את **התוספת למימון הוצאות הבחירות של מפלגות שאינן מקיימות הליכי בחירות מקדימות. 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 אלפי אזרחים להגיש מועמדות. 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 המותרת מתורם בודד בבחירות ליו"ר מפלגה, שהוא גבוה



## המכון הישראלי לדמוקרטיה

יחסית; ואיסור על תרומה מאזרחים זרים, בדומה לאיסור הקיים על תרומה למפלגות.

10. בשולי הדברים יצוין כי לדעתנו, הדרך הנכונה לתיקון הפגמים המלווים את הליכי הבחירות המקדימות במפלגות היא שונה: הענקת מימון מטעם המדינה למפלגות המקיימות בחירות מקדימות (ולא למועמדים עצמם) לצורך מימון הליכי הבחירות, במקביל להגברת הפיקוח של המדינה על הליכים אלה. עם זאת, ככל שהצעת החוק המונחת על שולחן הוועדה תקודם, אנו סבורים כי יש לתקנה באופן שפורט בחוות דעת זו.

בברכה,

ד"ר אסף שפירא

ד"ר גיא לוריא

ד"ר עופר קניג

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה

חוקר, המכון הישראלי לדמוקרטיה