

מימון מפלגות – השקעה בשלטון או מתנה לשלטון?

שחר גליל* ויובל סמואל**

מבוא. פרק א: מימון מפלגות – משמעותו והשלכותיו. פרק ב: סקירה היסטורית של התפתחות הדין בישראל; (1) השינויים בהסדרי מימון המפלגות מתיקון מס' 16 ועד היום. פרק ג: הקשיים והכשלים העולים מהסדרי מימון המפלגות בישראל. פרק ד: משפט משווה; (1) קנדה (2) בריטניה. פרק ה: הצעות לשינוי ההסדר. פרק ו: החלת המודל ופתרון הכשלים שהוזכרו. סיכום.

מבוא

בשנים האחרונות שורר בישראל חוסר יציבות פוליטי, המתבטא במערכות בחירות תכופות בטווחי זמן קצרים, אשר גורר השלכות כלכליות וחברתיות משמעותיות. אחת ההשלכות – שאינה זוכה להתייחסות ציבורית מספקת – היא סוגיית מימון המפלגות. אומנם עניין זה נתפס כשולי ביחס להשלכות אחרות הנובעות ממערכות הבחירות התכופות, אך יש בו כדי להביא להשפעות כלכליות, מנהליות ואף חוקתיות משמעותיות ביותר.

ברשימה זו נבקש לבחון את שיטת המימון למפלגות בישראל תוך חלוקה והתמקדות במספר פרמטרים: מגבלות על מימון מגורמים פרטיים; מגבלות על מימון ציבורי (קרי, מקופת המדינה); ומגבלות, פיקוח ומנגנוני אכיפה של הוצאות המפלגות מאותם כספי מימון. לאחר שנבחן את הסדרי מימון המפלגות בישראל, נעמוד על הבעיות העולות מהן, נבצע סקירה השוואתית של אסדרות רווחות במקומות אחרים, ונבקש להציע עקרונות מנחים חדשים שההסדר צריך להכווין אליהם כדי לצמצם את אותן בעיות. יודגש כי רשימה זו תתמקד בשני סוגים של מימון ישיר למפלגות – מימון עבור תקופת הבחירות ומימון עבור ההוצאות השוטפות במהלך התקופה שבין הבחירות. כן, יובהר כי ההתייחסות תהיה למפלגות בעלות ייצוג או שהיו בעלות ייצוג בכנסת בטרם תקופת הבחירות.

פרק א: מימון מפלגות – משמעותו והשלכותיו

ניתן לומר כי מפלגות במשטר הדמוקרטי מהוות בסיס ומקור לעוצמה מדינית וחברתית. בשל השפעתן הרבה של המפלגות, ישנה הכרה בכך ששימור אופיה הדמוקרטי של המדינה מצריך להסדיר את הפעילות המשפטית של מפלגות אלו.¹ בשל הרצון לפקח על תחומי הפעולה של המפלגה כאמצעי לשמירה על ערכי הדמוקרטיה וטוהר המידות, מוטלות הגבלות, בין היתר, על יכולתה של המפלגה לקבל תרומות בפרט והגבלות על דרכי המימון שלה בכלל.²

מהפסיקה ומהספרות המשפטית לאורך השנים עולות מספר סיבות לרצון ולצורך להגביל ולפקח על גיוס ושימוש בכספי מימון

אזכור הרשימה: שחר גליל ויובל סמואל "מימון מפלגות – השקעה בשלטון או מתנה לשלטון?" אתר משפט ועסקים (7.9.2023) www.runilawreview.org/2023/09/07/Gali-Samuel

* בוגר תואר ראשון במשפטים (LL.B.) ותואר ראשון בממשל (B.A.), אוניברסיטת רייכמן.
** בוגר תואר ראשון במשפטים (LL.B.) ותואר ראשון בפסיכולוגיה (B.A.), וסטודנט בתוכנית לתואר שני במשפטים (LL.M.), בית ספר הארי רדזינר למשפטים, אוניברסיטת רייכמן.

רשימה זו נכתבה ונערכה בהשראת סמינר בנושא "דיני מתנות וירושות" בהנחיית פרופ' רונן קריטנשטיין, אשר לו נתונה תודתנו העמוקה.

1 רענן הרזהב "חוק המפלגות – מציאות חדשה" המשפט ב 33 (1994).

2 מרדכי א' ראבילו "מתנה למפלגות" ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי 359 (יצחק זמיר עורך 1993).

המפלגות. **הסיבה הראשונה** והאינסטינקטיבית היא החשש לניגוד אינטרסים אשר עלול לקדם מתן שוחד ושחיתות. כלומר, קיים חשש שבהיעדר הגבלות על יכולתן של מפלגות לקבל תרומות, אלו ישמשו כמכשיר בידיהם של גורמים בעלי כוח והון לקידום האינטרסים שלהם הרוצים לזכות בטובות הנאה תמורת נדיבותם המדומה.³ הזיקה שעשויה להיווצר בין התורם לחברי המפלגה עלולה להוביל לשחיתות שלטונית אשר תפגע במנהל התקין, בחובת ההגינות של המפלגות כלפי הציבור בפרט ובאמון הציבורי במערכת השלטונית בכלל.⁴

הסיבה השנייה היא החשש לפגיעה בייצוג הפוליטי ובשוויון בין ציבורים שונים. במצב שבו מקור המימון המרכזי של המפלגות מבוסס על תורמים פרטיים, סביר להניח כי המפלגות ישקיעו את עיקר משאביהן בגיוס תמיכה של ציבור מסוים בעל משאבים הוניים. כפועל יוצא מכך, הערך בייצוג האינטרס של הרובד העליון יהיה שווה יותר, כך שמפלגות יזניחו רבדים נמוכים יותר באוכלוסייה לנוכח העובדה שתמיכתם אינה "משתלמת". לפיכך, יש להגביל את התרומות באופן שייאלץ את המפלגות להסתמך על תורמים רבים ולא על תורמים בעלי הון רב גרידא.⁵

מסיבות אלו ניתן לגזור מספר עקרונות שעל פיהם, לתפיסתנו, יש לעצב את אסדרת המפלגות בהקשר זה. **העקרון הראשון** הוא התקינות השלטונית שאותה ההסדר צריך להבטיח. מנגנוני ההגנה שבו נועדו להגן מפני החשש לתלותיתר של מפלגות בגורמים אינטרסנטיים; מפני קבלת החלטות בניגוד עניינים וכתוצאה משחיתות; ולהבטיח כי המפלגה פועלת בהגינות ושומרת על אמון הציבור במערכת השלטונית. **העקרון השני** הוא יצירת שוויוניות בין הבוחרים באמצעות אסדרה. כלומר, יש לייצר הסדר שלפיו המפלגות לא נדרשות לחשב עלות מול תועלת בפנייתם לציבור זה או אחר.

נוסף לעקרונות אלו, יש לבחון גם את הפגיעה הפוטנציאלית בזכויות חוקתיות אשר אסדרת מימון המפלגות עשויה לייצר. השיח החוקתי משפיע על עיצוב ההגבלות משום שמול הצורך להגביל את יכולתן של המפלגות לקבל תרומות עומדות זכויות חוקתיות של האזרח שעלולות להיפגע מכך. טלו לדוגמה את הזכות לחופש הביטוי. אחת מהדרכים שהפרט יכול לבטא את עצמו במסגרת זכות זו היא באמצעות תרומה למפלגה, כך שהגבלה על "חופש התרומה" עשויה למעשה לעלות גם כדי הגבלת חופש הביטוי.⁶ בית המשפט העליון בישראל דן בחשיבותו של חופש הביטוי בהקשריו השונים,⁷ אך טרם נדרש להכריע בסוגיה זו בהיבט של תרומות למפלגות. ואולם, הסתכלות השוואתית מלמדת שבתי המשפט בארצות הברית התמודדו עם התנגשות זו. כך, למשל, בעניין *Buckley*,⁸ קבע בית המשפט העליון של ארצות הברית כי על אף חשיבותו של חופש הביטוי, ניתן להגביל במידתיות את יכולתו של הפרט לתרום למפלגה, ובהתאמה גם את יכולת המפלגה לקבלת תרומות מבלי להביא לפגיעה חוקתית.⁹

זכות חוקתית נוספת שעליה נדרשים להגן הסדרי מימון המפלגות היא זכות הקניין.¹⁰ זכות זו, בהקשר של מימון מפלגות, באה לידי ביטוי בשני אופנים. ראשית, זכותו הקניינית של הפרט לשימוש אוטונומי בקניינו שלו, לרבות תרומה כספית למפלגה שעומדת היא מזוהה, ולכן על הגבלה זאת להיות מידתית. שנית, במילוי חובתה של המדינה ונציגיה כנאמני הציבור עליהם להשתמש כראוי

3 שם, בעמ' 361.

4 יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור?" ניגוד עניינים במרחב הציבורי: משפט, תרבות, אתיקה, פוליטיקה 390, 389 (דפנה ברק-ארוז, דורון נבות ומרדכי קרמינצ'ר עורכים 2009).

5 Janet L. Hiebert, *Elections, Democracy and Free Speech: More at Stake than an Unfettered Right to Advertise*, in PARTY FUNDING AND CAMPAIGN FINANCING IN INTERNATIONAL PERSPECTIVE 269, 271 (K.D. Ewing & Samuel Issacharoff eds., 2006).

6 מרדכי אלפרדו ראבילו **חוק המתנה, תשכ"ח-1968: פירוש לחוקי החוזים מיסודו של ג' טדסקי** ס' 1, 127-149 (מהדורה שנייה 1996) (להלן: ראבילו **חוק המתנה**).

7 כך, למשל, בבג"ץ 10203/03 **"המפקד האומי" בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה**, פ"ד סב(4) 715 (2008), בית המשפט דן בחשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי.

8 *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

9 ראבילו **חוק המתנה**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 129-130.

10 ס' 3 **לחוקיסוד: כבוד האדם וחירותו**.

בקניין הציבורי שעומד לרשותם, קרי בכספי הקופה הציבורית.¹¹ כך, למשל, בפסק הדין בעניין **בנק המזרחי**, נקבע כי כספי ונכסי המדינה ישמשו למימוש האינטרס הציבורי וטובת הכלל בלבד.¹² ככלל, ולפי הפרקטיקה הרווחת בישראל כיום, מפלגות זכאיות למימון מכספי הקופה הציבורית כדי שיוכלו לבצע את פעילותן. כלומר, נראה כי מתן הכספים מקופת המדינה וההכרה במפלגות כגופים מעין ממלכתיים מחילים עליהן את חובות הנאמנות לבצע שימוש ראוי בכספי המימון הציבורי שהן מקבלות בהתאם לאינטרס הציבורי. הפרת חובות אלו תהווה פגיעה מעין קניינית באזרחי המדינה.

אף שנדמה כי קיימת הסכמה על כך שניתן לבצע הגבלות מסוימות בהסדרי מימון המפלגות מבלי שהדבר ייחשב לפגיעה בזכויות חוקתיות, עדיין ישנה מחלוקת לגבי אופן היישום ו"הגבול החוקתי" שאחריו תהיה הפגיעה לא חוקתית. כך, למשל, על אף שבעניין *Buckley* הוכרע כי הגבלת גובה התרומות הניתנות באופן ישיר למפלגות אינה פוגעת בחופש הביטוי באופן שאינו מידתי, האיסור על הוצאות לטובת המפלגה אכן מהווה פגיעה חמורה בזכות זו, ולכן אין להטילו.¹³ לעומת זאת, בעניין *Harper*,¹⁴ קבע בית המשפט העליון בקנדה כי לא רק שהאיסור על הוצאות לטובת מפלגה אינו פוגע בזכויות חוקתיות, אלא שתכלית ההגבלה היא ראויה ונחוצה לאור כך שהיא מקדמת זכויות וערכים אחרים, כמו שוויון בנגישות האזרחים להשתתף במערכת הפוליטית.¹⁵ כלומר, היעדרה של הגבלה על תרומות פרטיות תוביל לכך שרק אזרחים בעלי משאבים יוכלו להביע את המיכתם הפוליטית, וכך למעשה תייצר חוסר שוויון בחופש הביטוי של האזרחים.

פרק ב: סקירה היסטורית של התפתחות הדין בישראל

קיימות מספר דרכים למימון מפלגות בישראל. במסגרת רשימה זו נתמקד בשתי הדרכים הדומיננטיות: (1) מימון פרטי – קבלת תרומות מיחידים; (2) מימון ציבורי ישיר – קבלת קצבאות מטעם המדינה. בפרק זה נבחן את התפתחותה של כל אחת מהדרכים בדין הישראלי, החל מראשית המדינה ועד היום.

הסתכלות על אופן ההתאגדות של מפלגות בישראל מלמדת שלמשך תקופה ארוכה – עוד בטרם הוקמה המדינה ועד לשנות התשעים של המאה הקודמת – היו המפלגות מאוגדות כעמותות ללא כל דין מיוחד אלא הוסדרו תחת חוק האגודות העות'מני.¹⁶ מצב זה שונה בשנת 1992 עם חקיקת חוק המפלגות,¹⁷ אשר שינה את מעמדן המשפטי של המפלגות בדין בישראל, והפך אותן מתאגידים פרטיים וולונטריים לגופים ציבוריים מעין-ממלכתיים שחלים עליהם חובות המשפט הציבורי.¹⁸

בבחינת התפתחות מסלול המימון הפרטי בדין הישראלי, בשנותיה הראשונות של המדינה (עוד כשהמפלגות נחשבו לעמותות פרטיות) הדין העות'מני החיל הגבלות בודדות בלבד על יכולתן לקבל תרומות מגורמים פרטיים.¹⁹ מצב זה השתנה בשנת 1973 עם

11 בדומה לדוקטרינת הנאמנות הציבורית, שלפיה המדינה והפועלים בשמה מהווים נאמנים של הציבור, ובידיהם הופקדו האינטרסים והנכסים הציבוריים. ראו בג"ץ 840/79 **מרכז הקבלנים והבונים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד לד' (3) 729, 745–746 (1979).

12 ע"א 6821/93 **בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי**, פ"ד מט' (4) 221 (1995).

13 ראבילו **חוק המתנה**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 129–130. הוצאות לטובת המפלגה יכולות להיות, למשל, השקעה בפרסומת בטלוויזיה, בשלטי חוצות וכד', הקוראים לתמיכה במפלגה.

14 *Attorney General v. Harper*, [2004] 1 S.C.R. 827, para. 91 (Can.).

15 Hiebert, לעיל ה"ש 5, בעמ' 275.

16 "חק על האגודות (1909)" **קבץ החוקים העות'מנים** 184 (מהדורה שנייה, מ. לאניאדו מתרגם (1954) (להלן: חוק האגודות).

17 **חוק המפלגות, התשנ"ב-1992**.

18 הרזקה, לעיל ה"ש 1, בעמ' 35–36. יש לציין כי הפסיקה קבעה שיש להפריד בין פעולות שהמפלגה עושה כ"כובעת הפרטי", שעליהן יחולו כללי המשפט הפרטי, ובין פעולות של המפלגה הנושאות אופי "שלטוני-ציבורי", שעליהן יחולו חובות המשפט הציבורי. ראו ע"א 8414/08 **טל נ' פריד**, פס' כד (אר"ש 28.10.2008); בג"ץ 7232/22 **ערוץ יהודי ישראלי בע"מ נ' מרצ – השמאל של ישראל בראשות זהבה גלאון**, פס' 19 (אר"ש 31.10.2022).

19 ס' 17 לחוק האגודות; ראבילו **חוק המתנה**, לעיל ה"ש 6, בעמ' 132.

חקיקת חוק מימון מפלגות,²⁰ שכלל, בין היתר, הגבלות על יכולתן של המפלגות בקבלת תרומות בצורה נרחבת יותר. תחילה, אסר החוק בעיקר על קבלת תרומות למפלגות מתאגידים בשל יכולתם הכלכלית לתרום ולהשפיע. אולם, ב-1990 תוקן החוק בעקבות דוח מבקר המדינה, שבו נטען כי גם אנשים בעלי הון פרטי יכולים להעניק תרומה בעלת השפעה.²¹ בתיקון לחוק משנת 1990 התווספה הגבלה על גובה התרומה שבאפשרותו של אדם פרטי לתת – עד 20,000 ₪ לשנה שאינה שנת בחירות, ועד 40,000 ₪ בשנת בחירות.²² הוראה זו הגבילה לראשונה את יכולתן של המפלגות לקבל תרומות מאנשים פרטיים.²³

במקביל להחלת הגבלות על המימון הפרטי, החלה להתפתח פרקטיקה של הענקת מימון ציבורי למפלגות. כיום, הענקת מימון ציבורי והגבלה של המימון הפרטי נתפסות כמונעות שחיתות, אולם נראה שבישראל פרקטיקה זו החלה להתפתח לאו דווקא מתוך הנחה זו, אלא בשל מניעים ואינטרסים פוליטיים מקומיים. פרקטיקת המימון הציבורי למפלגות בישראל, ראתה אור לראשונה לפני מערכת הבחירות של שנת 1969 בחקיקת חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות.²⁴ באותה תקופה, פרקטיקה זו הייתה ייחודית ולא נפוצה בקרב מדינות דמוקרטיות מערביות אחרות.²⁵ לכן, הדבר עורר תמיהה לצד תרעומות ציבוריות ופוליטיות, בייחוד לנוכח העתירה שהוגשה נגד החוק המוכרת כפרשת **ברגמן**.²⁶

בדברי ההסבר להצעת החוק שהובילה לחקיקת החוק, ניכר כי נעשו ניסיונות להצדיק את היתרונות הציבוריים הרבים בהענקת מימון מטעם המדינה. כך, נטען כי שינוי זה ינתק את התלות של המפלגות בגופים כלכליים ובעלי הון לשם גיוס כספים לבחירות; עוד נטען שהתרומות שניתנו על ידי גופים כלכליים היו במידה רבה על חשבון תשלום מס הכנסה, ובכך למעשה היו על חשבון משלמי המיסים בארץ; וכן, הוצהר כי נטייתו של החוק היא לעודד מפלגות לחסכון כספים באמצעות ההסדרים והוראות שיקבעו בו.²⁷ על אף הסיבות המוצהרות להצדקת החוק, הופנתה ביקורת רבה כלפיו שגרסה כי למעשה הסיבה האמיתית לחקיקתו נבעה מהקשיים הכלכליים שאליהן נכנסו המפלגות באותה תקופה, ובייחוד מפלגת השלטון דאז מפא"י. בכל מקרה, לאחר שבג"ץ קיבל את העתירה שהוגשה לגבי החוק וקבע בהחלטתו שיש לבטלו, בוצעו בו מספר שינויים שהביאו, בין היתר, להעברתו בכנסת בהצלחה.²⁸

החוק עבר כהסדר זמני שבו נקבע שיהווה מעין "פיילוט" עבור מערכת הבחירות של 1969, שבסיומה יוכרע אם יש לאמצו כהסדר קבע.²⁹ סכומי המימון הציבורי שנקבעו לכל מפלגה נעו בין 120 אלף ל-7.5 מיליון לירות.³⁰ נוסף לכך, נקבעה לראשונה תקרת הוצאות אשר מוגבלת לסכום הקצבה שניתנה לכל מפלגה,³¹ וכן הוחלו מנגנוני ביקורת ופיקוח ראשוניים של מבקר המדינה על עניינם הכספיים של המפלגות.³²

20 [חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973](#), ס"ח 52 (להלן: חוק מימון מפלגות (נוסח מקורי)).

21 ראבילו [חוק המתנה](#), לעיל ה"ש 6, בעמ' 133.

22 [חוק מימון מפלגות \(תיקון מס' 10\)](#), התש"ן-1990.

23 ראבילו "מתנה למפלגות", לעיל ה"ש 2, בעמ' 365–369.

24 [חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל \(מימון, הגבלת הוצאות וביקורת\)](#), התשכ"ט-1969, ס"ח 48 (להלן: חוק הבחירות לכנסת (1969)).

25 איל ינון ["בג"ץ ברגמן – מהפכה חוקתית בשלוש מערכות" שורשים במשפט 1](#) (משרד המשפטים 2020).

26 בג"ץ 98/69 [ברגמן נ' שר האוצר](#), פ"ד כג(1) 693 (1969).

27 דברי הסבר [להצעת חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל \(מימון, הגבלת הוצאות וביקורת\)](#), התשכ"ט-1969, ה"ח 54, 57; ינון, לעיל ה"ש 25, בעמ' 2.

28 שם, בעמ' 3.

29 אבי בן בסט ומומי דהן "מימון הפעילות הפוליטית בישראל במבט בינלאומי" [רפורמות, פוליטיקה ושחיתות](#) 151 (2014).

30 ס' 2 [לחוק הבחירות לכנסת \(1969\)](#).

31 ס' 3 [לחוק הבחירות לכנסת \(1969\)](#).

32 ס' 5 ר 9 [לחוק הבחירות לכנסת \(1969\)](#).

על אף הביקורת הרבה שספג, בשנת 1973 חוקק חוק מימון מפלגות והסדר הזמני הפך לקבוע,³³ ויוזמי ההצעה נימקו זאת בהצלחה הרעיונית של החוק הארעי.³⁴ ההסדר הקבוע קבע את זכאותן של המפלגות לקבל מימון פרטי במהלך הבחירות, ובשונה מההסדר הזמני, הוסיף גם אפשרות לקבלת מימון שוטף חודשי לתקופות שבין הבחירות.³⁵ אופן חישוב המימון נקבע באמצעות שיטת יחידות מימון ששיעורן נקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת. הסיעות זכו ביחידות מימון וקיבלו מימון לתקופה השוטפת בהתאם למספר המנדטים שהיו להן בכנסת היוצאת.³⁶ ההסדר קבע גם תקרת הוצאות למפלגות שנקבעה בהתאם לגובה המימון הציבורי. כלומר ככל שהמימון גדל כך התקרה גבהה, ובכך ניתנה להן כעת האפשרות לצבור גירעונות.

אולם, השינויים המשמעותיים ביותר בהסדר התרחשו בשנת 1994 עת התקבל בכנסת תיקון מס' 16 לחוק מימון מפלגות.³⁷ תיקון זה היווה נקודת מפנה בעיצוב הסדרי מימון המפלגות בישראל. בהיבט המימון הפרטי נראה כי התיקון היווה ניסיון מכוון של המחוקק להפסיק כמעט לחלוטין את הסתמכותן של המפלגות על תרומות מאזרחים פרטיים. על ניסיון זה ניתן ללמוד מדבריו של אחד מיוזמי התיקון, ח"כ מיכאל איתן ממפלגת הליכוד, אשר בדיוני ההצעה בוועדת הכספים העלה את החשש לכך שקבלת תרומות מגורמים פרטיים פותחת פתח רחב מדי לשחיתויות וניגודי אינטרסים. וזאת, תוך שהוא מטיח כי ח"כ שמעון פרס ממפלגת העבודה הצליח לעקוף את ההגבלות שבחוק ולקבל תרומה גבוהה במיוחד מגורמים בבורסה.³⁸ נזכיר כי ערב התיקון מותר היה לאדם פרטי לתרום למפלגה סכום מקסימלי של 20,000 ₪ בשנה שאינה שנת בחירות ועד ל-40,000 ₪ בשנת בחירות. במסגרת תיקון מס' 16 בוצע שינוי דרסטי במגבלת הסכומים המותרים, כאשר נקבע שהסכום המותר לאדם פרטי לתרום למפלגה לא יעלה על 500 ₪ לשנה שאינה שנת בחירות או על 1,000 ₪ בשנת בחירות.³⁹

כחלק מהתיקון, גם הסדר המימון הציבורי שונה באופן משמעותי. כך, בהשוואה להסדר ערב התיקון, הנוסחה החדשה לחישוב גובה זכאות המפלגות למימון ציבורי אפשרה להן לקבל מימון גבוה פי שלושה ויותר לבחירות ופי שניים ויותר במימון השוטף.⁴⁰ יתרה מכך, התיקון גם צמצם בצורה משמעותית את גובה תקרת ההוצאות של המפלגות הגדולות ביחס לגובה המימון הציבורי שלו הן זכאיות. אך במקביל נקבעו בו גם הסדרים ייחודיים עבור המפלגות הקטנות, כך שתקרת ההוצאות שלהן תהיה פי שניים ויותר מסכום המימון הציבורי שלו הן זכאיות, הן בתקופת הבחירות והן בתקופה השוטפת.⁴¹ בנייתו זהיר נראה שמחד גיסא, ראוי היה לצמצם את היחס בין המימון הציבורי לתקרת ההוצאות של המפלגות הגדולות, שכן יחס זה אפשר להן להיקלע לחובות גבוהים. הנמכת תקרת ההוצאות למפלגות הגדולות לצד הגבהת התקרה של המפלגות הקטנות תביא לצמצום הפער ביניהן, ותאפשר תחרות הוגנת יותר בין המפלגות. מאידך גיסא, העלאת תקרת ההוצאות עבור המפלגות הקטנות בעייתית מפני שפוטנציאלית הן עשויות להתקשות עוד יותר בהחזרת גירעונותיהן.

חלק משמעותי נוסף בתיקון היה העברת הסמכות לקביעת גובה יחידת המימון מידי ועדת הכספים של הכנסת לידי ועדה ציבורית ייעודית המורכבת מנציגים שאינם מקרב חברי הכנסת.⁴² הצעה זו הועלתה למעשה עוד בשנת 1989 על ידי ח"כ אמנון רובינשטיין ממפלגת מרצ. ח"כ רובינשטיין התבסס בהצעתו על הבעייתיות הרבה בכך שחברי הכנסת קובעים לעצמם את גובה המימון המגיע

33 [חוק מימון מפלגות](#).

34 ד"כ 25.10.1972, 143.

35 ס' 2 לחוק מימון מפלגות (נוסח מקורי).

36 ס' 3 לחוק מימון מפלגות (נוסח מקורי).

37 [חוק מימון מפלגות \(תיקון מס' 16\)](#), התשנ"ד-1994, ס"ח 114 (להלן: תיקון מס' 16).

38 [פרוטוקול ישיבה 185 של ועדת הכספים](#), הכנסת ה-13, 16-17 (20.9.1993) (להלן: פרוטוקול 185).

39 ס' 5 לתיקון מס' 16.

40 ס' 14 לתיקון מס' 16.

41 ס' 12 לתיקון מס' 16.

42 ס' 1 לתיקון מס' 16.

להם. אולם הצעתו לא התקבלה,⁴³ והסמכות לקביעת שיעור יחידת המימון הופקעה מועדת הכספים רק מאוחר יותר במסגרת תיקון מס' 16. עם זאת, בטרם העברת הסמכות וכחלק מתיקון מס' 16, חברי הכנסת דאגו להעלות את שיעור יחידת המימון ב-33%. את ההצדקה לעלייה זו ניתן למצוא, בין היתר, בדבריו של ח"כ מיכאל איתן בדיון המוקדם להצעת החוק בוועדת הכספים. בדיון זה טען ח"כ איתן כי התרומות היוו כ-30% מתקציב המפלגות, ולכן, בשל הירידה המשמעותית בגובה התרומות שניתן יהיה לגייס, יש להשלים פער זה באמצעות העלאת המימון הציבורי באחוזים דומים.⁴⁴

למעשה, המגמה הניכרת בהסדר הייתה הגדלת תקציבי המדינה למפלגות תוך הגדלת סך הגירעונות שאלו יכלו לצבור. מגמה זו, שאף הקצינה בתיקון מס' 16 שהגביל משמעותית את האפשרות למימון הפרטי, מהווה אחד הגורמים להסתמכות המפלגות בישראל על מימון ציבורי מטעם המדינה ולחוסר הכדאיות בגיוס תרומות פרטיות. נראה כי הפרקטיקה שירשנו באופן מסוים אך הקצנו עד ככל שהימים חלפו, חוטאת למעשה למטרה שהוזכרה לעיל בדבר עידוד המפלגות לחיסכון ולהתנהלות כלכלית נכונה.

(1) השינויים בהסדרי מימון המפלגות מתיקון מס' 16 ועד היום

מאז תיקון מס' 16 לא חלו שינויים משמעותיים בהגבלות שחלות על תרומות פרטיות, למעט מספר עליות זניחות של תקרות הסכומים המותרים מ-500 ₪ ל-1,100 ₪ בשנה שאינה שנת בחירות ומ-1,000 ₪ ל-2,500 ₪ בשנת בחירות לכל בית אב.⁴⁵ באשר ליחידות המימון, נראה כי חרף נטילת הסמכות לקביעת שיעורן מידי חברי הכנסת והעברתה לוועדה ציבורית ייעודית, ספק כי זו נחלה הצלחה בריסון העלייה בשיעורן לאורך הדרך. מכניסתו של התיקון לתוקף ועד לשנת 2000, התרחשו כמה קפיצות משמעותיות בגובה יחידת המימון, עד לכדי שיא של 1,800,000 ₪ עבור כל יחידת מימון. מתחילת שנות ה-2000 היה שיעור יחידת המימון במגמת ירידה עד להתייצבותו בשנת 2020 בשיעור של 1,388,600 ₪.⁴⁶

עם זאת, ביוני 2022, במסגרת חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע, התקבלה הוראת שעה שקבעה שלשם מערכת הבחירות של אותה שנה, יחידת המימון תעלה לסכום של 1,600,000 ₪,⁴⁷ באישור הוועדה הציבורית בראשותה של השופטת בדימוס אילה פרוקצ'יה.⁴⁸ הוראת השעה יצרה גם את השינוי המשמעותי ביותר בנוסחה לאופן חישוב המימון הציבורי שלו זכאיות המפלגות, ולפיה בכל מקום שבו נאמר שהמפלגה תהיה זכאית ליחידת מימון אחת, זו תשונה ל-1.4 יחידות. נוסף על כך, קבעה הוראת השעה הסדרים מקילים יותר בזכאותן של המפלגות לקבלת הלוואות בערבות מדינה כדי לכסות את הוצאותיהן, תוך פריסת החזרתן לטווחים ארוכים יותר. בהסבר שנלווה להוראת השעה, הובהר כי שינוי זה נבע מהקושי של המפלגות בהחזרת גירעונותיהן ממערכות הבחירות הקודמות, שכאמור התרחשו בטווחים קצרים למדי זו מזו.

נראה כי גם לאחר תיקון מס' 16, הסדרי מימון המפלגות בישראל ממשיכים לעודד הסתמכות נרחבת של המפלגות על כספי ציבור, תוך הזנחה של גיוס תרומות מתורמים פרטיים, וניכר כי תיקון מס' 16 כשל בבלימת העלייה בגובה המימון הציבורי שלו זוכות המפלגות.

43 ד"כ 7.2.1990, 2089.

44 פרוטוקול 185, לעיל ה"ש 38, בעמ' 4.

45 נכון לתחילת 2023, ס' 8 ר"ג לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

46 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 153; הודעה בדבר שינוי סכום יחידת המימון, י"פ התש"ף 2994, 2996.

47 חוק התפזרות הכנסת העשרים וארבע ומימון מפלגות, התשפ"ב-2022.

48 פרוטוקול ישיבה 120 של ועדת הכנסת ה-24, 3 (29.6.2022).

פרק ג: הקשיים והכשלים העולים מהסדרי מימון המפלגות בישראל

בפרק זה נעמוד על הכשלים העיקריים שעולים מהסדרי מימון המפלגות בישראל.

ניתוק הקשר שבין המפלגות לבחור – במסגרת תקרת ההוצאות המותרת המפלגות צוברות גירעונות בסכומים גבוהים במהלך תקופת הבחירות. מצב זה הביא אותן בשנים האחרונות לאמץ פרקטיקה שלפיה הן מחזירות את אותם גירעונות באמצעות כספי המימון השוטף שבו הן "זוכות" לאחר הבחירות. מבקר המדינה ביקר זאת בדוחו, בעניין הוצאות המפלגות בבחירות לכנסת ה-24, וטען כי פרקטיקה זו פוגעת במטרה שלשמה יועדו כספי המימון השוטף – קיום קשר רעיוני וארגוני עם הציבור בתקופת שבין הבחירות.⁴⁹ מעבר לאי־הגשמת מטרת החוק, הזנחת הקשר בין המפלגה לבחור עלולה להביא עד לכדי ניתוק בין השניים, דבר בעל השלכות כבדות על המערכת הפוליטית והשלטונית. בעוד שבעבר היו המפלגות נלחמות על שמירת הקשר עם הבוחרים באופן שוטף באמצעות השקעה בנייהול אירועים ציבוריים תכופים, איסוף דמי חבר, הקמת עמותות חברתיות וולונטריות וכדומה על מנת להשיג תמיכה ציבורית; כיום ניתן להבחין כי המפלגות מסתמכות בעיקר על טכניקות תקשורתיות והעברות מסרים חד־צדדיים, ופחות על תקשורת אישית הכוללת חיכוך עם הבוחרים והקשבה לצורכיהם. נראה כי הסדרי מימון המפלגות בישראל כיום אינם מתמרצים באופן מספק את המפלגות לשמור על קשר אישי ושוטף עם בוחריהן, ומהווים גורם מרכזי בהתרחקותם המביאה להשלכות חברתיות בעתיות. בין אותן השלכות, ניתן למנות ירידה באמון הציבור במפלגות ומוסדות השלטון, עלייתה של הפוליטיקה המבוססת על זהויות, תחושה בציבור של ניכור וניתוק מצד הפוליטיקאים והעמקת המחלוקות החברתיות והפוליטיות.⁵⁰

אי־שמירה על חופש הביטוי וההשתתפות במערכת הפוליטית – בניגוד לעקרונות המנחים המקובלים שעליהם עמדנו לעיל, נראה כי הסדרי מימון המפלגות בישראל אינם שומרים על חופש הביטוי וההשתתפות הפוליטית של הפרטים. במבט משווה, ניכר כי הגבלת התרומה המותרת בישראל לתורם יחיד היא מהנמוכות ביותר בקרב המדינות הדמוקרטיות המטילות הגבלות על היקף התרומות למפלגות.⁵¹ נוסף על כך, הדין בישראל הכולל שילוב של מימון ציבורי גבוה במיוחד ותקרת הוצאות חריגה ביחס למדינות אחרות, הופך למעשה את מאמץ גיוס התרומות מהציבור ללא משתלם עבור המפלגות, וכפועל יוצא מגביר את חוסר יכולת המעורבות והביטוי של האזרחים במערכת הפוליטית.⁵² כלומר, ביחס לנהוג בעולם, האסדרה הלא מאוזנת בישראל משאירה לציבור פתח צר מאוד להביע את עצמו, להתבטא ולהשתתף במערכת הפוליטית באופן אקטיבי ואוטונומי.

התפקיד השולי של הסדרי מימון המפלגות בשמירה על התקינות השלטונית – אף אם יוכח כי ההסדרים אכן אפקטיביים במניעת שחיתות מפלגתית באמצעות תרומות, עדיין לא בטוח שהשפעתו על התקינות השלטונית באופן כללי היא משמעותית. מחקרים מראים כי אסדרה כבדה על יכולת המימון של המפלגות מהווה תפקיד שולי במניעת השחיתות השלטונית בכללותה.⁵³ נטען כי אחת הסיבות המרכזיות לכך היא כי שישנם אמצעים אפקטיביים בהרבה להטות את עמדתם של מקבלי החלטות. לנוכח גורמי ההשפעה הרבים הפועלים במפלגות נראה כי לבעלי האינטרס יהיה נוח בהרבה לפנות לחבר מפלגה באופן אישי, שכן כך ישנה ודאות רבה יותר למימוש "העסקה" בפועל. דוגמה לחשש ממשי להטיית החלטות של חבר מפלגה באופן אישי, על אף האסדרה המכבידה על

49 מבקר המדינה **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע** (2022) (להלן: דוח מבקר המדינה).

50 ראו יעל ישי "שיבתה של החברה האזרחית: מפלגות פוסט־קרטל בישראל" **מדינה וחברה** 1, 11, 19–26 (2001).

51 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 161.

52 אבי בן בסט ומומי דהן "המלצות למימון פעילות פוליטית" **רפורמות, פוליטיקה ושחיתות** 185 (2014).

53 ראו, למשל, Mihály Fazekas & Luciana Cingolani, *Breaking the Cycle? How (Not) to Use Political Finance Regulations to Counter Public Procurement Corruption*, 95 SLAVONIC E. EUR. REV. 76, 101 (2017).

המפלגות, יכולה לבוא לידי ביטוי בפתחת "תיק 4,000" נגד ראש הממשלה בנימין נתניהו.⁵⁴ ולכן, בהינתן ההשלכות הבעייתיות שעולות מאסדרת מימון המפלגות לצד חוסר יעילותן במלחמה בשחיתות השלטונית, ראוי לבצע חשיבה מחודשת באשר לאופן צמצום השחיתות במישורים אחרים ויעילים יותר.

האחריות והציבוריות ואי-הפנמת הנזקים שיוצרות המפלגות בהחלטותיהן – הסדר מימון המפלגות בישראל מעוצב באופן שהמפלגות אינן "מפנימות" את עלויות הנזקים של פעילותן. התאוריות המקובלות, בעיקר במסגרת דיני הנזיקין, גורסות כי במצבים שבהם קיימת פעילות בעלת השפעות חיצוניות שליליות על רווחת הכלל, ההסדר המשפטי צריך להביא את בעל הפעילות לשאת בעלויות הנזקים שפעילותו מייצרת, על מנת שייאלץ לשקול את עלויות הנזקים בבואו להחליט אם לבצע את הפעילות.⁵⁵ ניתן לזהות בעיה זו בהסדרי מימון המפלגות בישראל, המעוצבים באופן שלא גורם למפלגות להפנים את ההשלכות החיצוניות הבעייתיות שבפעילותן. דוגמה לכך יכולה לבוא לידי ביטוי במערכות הבחירות התכופות שלהן אנו עדים בשנים האחרונות. בעת שנציגי המפלגות בוחרים לפזר את הכנסת ולצאת לבחירות באופן נשני, ההסדר מאפשר להן להסתמך על כספי מימון הבחירות שאותו הן יקבלו באופן אוטומטי, מבלי להביא בחשבון את העלויות הגבוהות שמערכות הבחירות מייצרות. למעשה, ניכר כי החלטות המפלגות לפיזור הכנסת ללא כל הפנמת נזק, באופן תדיר שאף יכול להיתפס לעיתים כפזיז, מאלצת את הציבור לספוג בעלות. פגיעה מסוג זה מבטאת למעשה ממד של היעדר "אחריות" במידה רבה. האחריות הציבורית (accountability) היא עיקרון שלפיו כל מי שהוענק לו סמכות או תפקיד ציבורי חב באחריות כלפי הציבור.⁵⁶ מנגנון שמתיר החצנת עלויות על הציבור הוא למעשה תמריץ שלילי לעמידה בעקרון האחריות, בעוד שאילוץ המפלגות לפנות למימון פרטי תגביר את מידת האחריות שלהן ושל נבחריהן כלפי הציבור המממן אותה.

היעדר עידוד להתנהלות כלכלית נכונה – כפי שהוזכר, האסדרה הנוכחית מאפשרת למפלגות לצבור גירעונות בשיעורים גבוהים במיוחד ביחס לתקציב שלהן, אשר ספק אם יצליחו להשיבם. מבקר המדינה בדוחותיו מתייחס לבעיה זו, ומציין כי במהלך רצף מערכות הבחירות בשנים האחרונות עד לשנת 2021, צברו המפלגות גירעונות בסך 128,100,000 ₪, ומתריע שהן יתקשו להחזירם גם בחלוף זמן רב, אם בכלל. הסיבה המרכזית לכך היא כאמור הפרקטיקה שלפיה המפלגות נוהגות להחזיר את החובות שצברו במהלך הבחירות באמצעות כספי המימון השוטף. כעת, משום הטווחים הקצרים שבין מועדי הבחירות המפלגות מתקשות לעמוד בהחזרי החובות שלהן.⁵⁷ עניין זה מצביע על הבעייתיות הרבה באופן שבו פועל מנגנון המימון הציבורי בישראל, המעודד צבירת גירעונות וכיסויים בכספי המימון השוטף אשר עשוי להביא ליצירת נטל גבוה במיוחד על הקופה הציבורית ועל אזרחי המדינה.

פרק ד: משפט משווה

ניתן למצוא ספרות כללית ענפה שמראה כי מגמות האסדרה של מימון המפלגות במשפט המשווה מעוצבות לרוב בהתאם לשיטות המשפט והכלכלה של המדינות. שיטות המשפט העיקריות שהשפיעו על שיטות האסדרה השונות שהמדינות נוקטות להסדרת מימון המפלגות בהן אלו מסורת המשפט האנגלי, המזוהה עם התערבות ממשלתית רזה וכלכלה קפיטליסטית יותר; ומסורת המשפט האזרחי, המאופיינת בהתערבות ממשלתית רחבה ולרוב גם בכלכלה סוציאליסטית יותר. הספרות הכלכלית מצאה כי קיים מתאם גבוה בין שיטות משפט אלו לאופי האסדרה הכלכלית, מתאם המאפשר אפיון תמהילים יחסית עקביים של הסדרים אשר יש לאמץ

54 בפרשה זו נחשד נתניהו כי נקט החלטות הנוגעות לאסדרה המטיבות עם פלטפורמה עיתונאית בתמורה שתסקר אותו בצורה חיובית. ראו עדי ליבון "פתרון מבני לבעיית יחסי הון-שלטון ותקשורת" **עינוי משפט** מה 273 (2022).

55 ישראל גלעד "על גבולות ההרתעה היעילה בדיני-הנזיקין" **משפטים** כב 421 (1993).

56 לימור זרגוטמן "מישורי הביקורת על התנהלות שופטים בישראל" **משפט וממשל** ט 329, 332 (2006).

57 **דוח מבקר המדינה**, לעיל ה"ש 49, בעמ' 36.

בהתאם לשיטת המשפט של המדינה. ניתן להבחין כי מדינות סוציאליסטיות ובעלות שיטת משפט קונטיננטלית, ייטו לרוב להקנות תקציבים מקופת המדינה למפלגות, ומשכך גם ייטו יותר לפקח ולהתערב בקפדנות על ההכנסות וההוצאות שלהן, שכן אלו נגזרות מכספים ציבוריים. לעומת זאת, מדינות קפיטליסטיות ממסורת המשפט האנגלי, כאשר בקצה שלהן נמצאות ארצות הברית ואנגליה, הדוגלות בהתערבות ובאסדרה רזה, ייטו לאלץ את המפלגות לגייס את כספן בעצמן, ומשכך יזהרו מלהתערב אסדרתית בעניינים הכספיים שלהן.⁵⁸

כבר עתה ניתן לומר כי בבחינת תמהיל האסדרה של מימון המפלגות בישראל, נראה שלא זו ולא זו דרכה. בשיטת המשפט הישראלית ניתן לראות השפעות רבות הן של מסורת המשפט האנגלי והן של מסורת המשפט האזרחי, ועל כן נדמה כי אסדרת מימון המפלגות הישראלית מנסה לאחוז במקל משני קצותיו. מחד גיסא, החוק הישראלי מעניק למפלגות מימון ציבורי נרחב ביותר, בדומה למדינות מסורת המשפט האזרחי הנוקטות בכלכלה סוציאליסטית יותר. מאידך גיסא, החוק הישראלי קובע מנגנוני פיקוח, בקרה וסנקציות מינימליים ביותר בכל הקשור בניהול העניינים הפיננסיים של המפלגות, זאת בדומה למדינות מסורת המשפט האנגלי המזוהות עם כלכלה קפיטליסטית יותר.

הרשימה תתמקד בבחינה השוואתית לאסדרת מימון המפלגות משתי מדינות ספציפיות – קנדה ובריטניה. הסיבה לבחירה בדין הקנדי היא משום הדמיון בינה ובין ישראל בכמה מאפיינים: מסורת משפט מעורבת (שילוב של מאפיינים מהמשפט המקובל והקונטיננטלי); שיטה פרלמנטרית רבמפלגתית; וכלכלה ליברלית באופן יחסי. הסיבה לבחירה בבריטניה היא משום דמיון בינה ובין ישראל גם כן בכמה מאפיינים, לרבות שיטה פרלמנטרית רבמפלגתית, כלכלה ליברלית והשפעות מהמשפט המקובל. זאת נוסף לעניינינו בהשוואה לבריטניה בשל היותה קצה במגמת האסדרות שמחזיקות המדינות הקפיטליסטיות ממסורת המשפט המקובל הדוגלות בהתערבות רזה במיוחד בענייני מימון המפלגות.

(1) קנדה

קנדה מאגדת את הסדרי מימון המפלגות שלה תחת חלק 18 לחוק הבחירות הקנדי.⁵⁹ בקנדה קיים גוף שאמון על עריכת הבחירות – Chief Electoral Officer AKA Elections Canada (להלן: גוף הבחירות הקנדי). מדובר בגוף עצמאי, אמפלטתי, ללא זהות פוליטית, הכפוף לפרלמנט באופן ישיר, ואחראי על עריכת הבחירות הפדרליות בכל זמן נתון בהתאם לצורך. בין אחריותיו הנוספות, נמנית גם ניהול מימון הבחירות, ובכלל זה ניהול ופיקוח על מימון המפלגות והמתמודדים.⁶⁰

מימון ציבורי – החוק הקנדי מעניק מימון ציבורי ישיר למפלגות, אולם לא בדרך של קצבה אלא בדרך של החזר הוצאות בסך 50% מההוצאות המותרות למפלגות על פי החוק.⁶¹ כלומר, כחצי ממימון המפלגות בקנדה מגיע ממימון ציבורי בעוד שהחצי השני מגיע מתרומות פרטיות, ובכך נאלצות המפלגות שלא להסתמך באופן בלעדי על המימון הציבורי, זאת כאמור בניגוד להסדר בישראל.

מימון פרטי – החוק הקנדי קובע כי באפשרותו של אדם פרטי לתרום עד \$1,500 קנדי בשנה למפלגה רשומה,⁶² סכום גבוה בהרבה מהמותר בישראל.

מגבלות על הוצאות – החוק הקנדי מטיל מגבלות על גובה ההוצאות שהמפלגות יכולות להוציא במשך זמן הבחירות. המגבלות

58 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 170.

59 [Canada Elections Act](#), S.C. 2000, c. 9, pt. 18 (Can.) (להלן: החוק הקנדי).

60 החלק השני לחוק הקנדי.

61 ס' 444 ו-446 לחוק הקנדי.

62 ס' 367(1) לחוק הקנדי.

חלות בהתאם למספר הנבחרים של המפלגה בפרלמנט, ומשתנות בהתאם לכמה פרמטרים, כגון משך זמן הבחירות וכן האזור וכמות האזורים שבהם רצים מועמדים מטעם המפלגה.⁶³ החוק אף מסווג הוצאות שהוצאו לטובת המפלגה על ידי אנשים פרטיים, וכולל גם אותן תחת תקרת ההוצאות המותרת למפלגה במהלך תקופת הבחירות.⁶⁴ אולם בניגוד לישראל, החוק אינו מטיל מגבלות על הוצאות המפלגות בזמן התקופה שבין הבחירות.

פיקוח ואכיפה – החוק הקנדי מחייב את המפלגות לדווח לגוף הבחירות הקנדי על כל הכנסותיהן והוצאותיהן, זאת תחת זמנים קצובים והדוקים, כאשר עמידה בדרישות אלה מהווה תנאי לקבלת המימון הציבורי. נוסף לכך, גוף הבחירות הקנדי מחויב לפרסם מידע רב בנוגע לנתונים הפיננסיים של המפלגות,⁶⁵ ובכך מאלץ את המפלגות לפעול במסגרת החוק.⁶⁶ בהשוואה לדין בישראל, ניכר כי חובות הפיקוח והדיווח על המפלגות בקנדה רחבות בהרבה מאשר בישראל, בעיקר לנוכח העובדה שבקנדה מתקיים פיקוח הדוק באופן שוטף ורציף, בעוד שבארץ עיקר הפיקוח נעשה בדיעבד לאחר הבחירות. כמו כן, הדין הקנדי מאפשר הטלת סנקציה משמעותית בצורה של שלילת המימון הציבורי מהמפלגות שאינן נענות לחוק, בעוד שהדין הישראלי מאפשר הטלת סנקציות כספיות מוגבלות בלבד על מפלגות שאינן עומדות בחובות החוקיות המוטלות עליהן.

(2) בריטניה

המקור הנורמטיבי העיקרי של האסדרה על המפלגות בבריטניה הוא בחוק הבחירות של המפלגות הפוליטיות.⁶⁷ בבריטניה קיים גוף עצמאי שאחראי על פיקוח, ניטור ונקיטת אמצעים על מנת לוודא היענות לדרישות החוק מצד המפלגות והאזרחים – The Electoral Commission (להלן: ועדת הבחירות הבריטית).⁶⁸ גוף זה, בדומה לגוף הבחירות הקנדי, אחראי בין היתר גם על הפיקוח והאכיפה של אסדרת מימון המפלגות הבריטיות.

מימון ציבורי – המימון מקופת המדינה שניתן למפלגות בבריטניה מהווה מענקים מסוימים ושוליים בלבד, ואינו מהווה שיעור גבוה מכספי המפלגות.⁶⁹ לפיכך, בשונה מישראל, המימון הציבורי בבריטניה מצומצם ביותר והמפלגות אינן יכולות להסתמך עליו כלל.

מימון פרטי – החוק הבריטי אכן קובע מגבלות על תרומות מגורמים פרטיים, אולם בשונה מהדין הישראלי או הקנדי, הן כמעט שאינן חלות על גובה הסכום שניתן לתרום או שהמפלגות יכולות לקבל. מרבית ההגבלות שקובע החוק, מתייחסות בעיקר להיבט מקור התרומה וזהות התורם, כמו, למשל, מעמדם של התורמים כאזרחי/תושבי בריטניה או אם התרומה ניתנה מאדם פרטי, תאגיד או עמותה.⁷⁰

מגבלות על הוצאות ופיקוח ואכיפה: בבריטניה כמעט שלא ניתן למצוא מגבלות על סכומי ההוצאות שהמפלגות יכולות להוציא. עם זאת, נראה שההסדר הבריטי מפצה על כך בהטלת חובות דיווח נרחבות על העניינים הפיננסיים של המפלגות לוועדת הבחירות הבריטית ולציבור. חובות אלו כוללות דיווח של ההכנסות וההוצאות של המפלגות ומועמדיהן,⁷¹ מימון קמפיילים על ידי צדדים

63 'ס' 1340 (1) לחוק הקנדי.

64 'ס' 346 לחוק הקנדי.

65 'ס' 440–432 לחוק הקנדי.

66 *Financing Democracy: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture*, OECD PUB. GOV. REV. 115–122 (2016). (להלן: *Financing Democracy*).

67 *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, c. 41 (UK) (להלן: החוק הבריטי).

68 החלק הראשון לחוק הבריטי.

69 'ס' 12 לחוק הבריטי.

70 החלק הרביעי לחוק הבריטי.

71 החלק החמישי 'ס' 62–69 לחוק הבריטי.

שלישיים⁷² וכדומה. בדומה לגוף הבחירות הקנדי, ועדת הבחירות הבריטית אמונה על הפיקוח והבקרה בענייניהם הפיננסיים של המפלגות. בשנים האחרונות אף ניתנה לה היכולת להטיל עליהן סנקציות וקנסות על מנת להבטיח היענות לחוק, מנגנון שהראה הצלחה והביא לעלייה בשיעור ההיענות לחוק של האזרחים והמפלגות בין השנים 2010–2013 – מ-84% ל-73.93%

על כן, נראה כי המודל הבריטי דוגל באסדרה רזה במיוחד על ענייניהם הפיננסיים של המפלגות, דבר אשר עומד בהלימה לכך שהוא אינו מעניק למפלגות כספי ציבור כמעט כלל. בשונה מכך, המודל הישראלי כן מעניק כספי ציבור רבים למפלגותיו, בעוד שהפיקוח, הבקרה וההגבלות שמטיל על אותם כספים פחותים מאלו הנהוגים במודל הבריטי.

לפיכך, בהשוואה בין הגישה הקנדית והבריטית לזו של ישראל, ניכר כי ישראל מהווה הכלאה מוזרה בין שתייהן בכל הנוגע במימון המפלגות. בריטניה מטילה מגבלות חלשות ופיקוח דל ביותר על העניינים הכספיים של המפלגות, דבר העומד בהלימה עם כספי הציבור המועטים שהיא משקיעה בהן. מנגד, קנדה מטילה מגבלות רחבות יותר, אולם נראה שאלו מאוזנות ביחס למידת התקציב מכספי ציבור שהיא מעניקה למפלגות. ישראל לעומתן, מעניקה מימון ציבורי משמעותי ביותר בדומה לקנדה (ונראה שאף בשיעור גבוה יותר מסך כספי המפלגות ביחס למימון הפרטי שאלו זוכות במדינות), אך מטילה מגבלות כספיות ופיקוח מועט בדומה לבריטניה, דבר היוצר תמהיל אסדרתי שנוגד את ההיגיון הרווח העומד מאחורי כל אחד מסוגי התמהילים האמורים.

פרק ה: הצעות לשינוי ההסדר

ברשימה זו אנו עומדים על הליקויים והכשלים הקיימים בהסדרי מימון המפלגות בישראל המובילים לפגיעות שלטוניות, מנהליות, חוקתיות, חברתיות וכלכליות. בסקירה ההשוואתית שביצענו הראינו כיצד תמהיל המנגנונים שבדין הישראלי מנוגד ללוגיקה בבסיס המגמות הרווחות במדינות אחרות. במסגרת הצעתנו, נבקש ראשית להניח את הסיבות לבחירתנו בתמהיל הסדרים מעורב, המשלב יחד מימון ציבורי לצד מימון פרטי מוגדל, ולאחר מכן להציגו ולהסבירו.

לשיטתנו על ישראל לאמץ תמהיל דומה לזה החל בקנדה בתוספת מנגנונים בודדים. הסיבה לכך היא הדמיון שבין ישראל לקנדה המצוי בשני מישורים. האחד, מסורת המשפט המעורבת (אנגלית ברובה עם השפעות קונטיננטליות). האחר, מסגרת המשלבת מימון ציבורי ופרטי יחדיו, תוך פיקוח והתערבות מדינית סבירה ומותאמת לרמת המימון הציבורי בזירת המימון הפוליטי.

סיבה נוספת לאימוץ תמהיל אסדרה הדומה לשל קנדה, היא משום שלעמדתנו לא ניתן לבטל לחלוטין את המימון הציבורי הניתן למפלגות בישראל, וזאת משני טעמים: הטעם הראשון נובע מההתייקרות המשמעותית של מערכות הבחירות בעשורים האחרונים. הזירה הפוליטית הדומיננטית של השנים האחרונות היא באמצעי המדיה וניהול הקמפיין הפוליטי בהם נושא בעלויות כבדות. נוסף על כך, הצמיחה בשנים האחרונות במספר הקבוצות הקטנות באוכלוסייה שעליהן המפלגות נדרשות להתחרות מחייבת אותן בקמפיינים נרחבים יותר, המביאים לעלויות גבוהות יותר מבעבר.⁷⁴ הטעם השני נובע משיטת ריבוי המפלגות בישראל ביחס לגודלה הקטן של האוכלוסייה במדינה. בהסדר האמור לגישתנו, יש לאלץ את המפלגות לגייס תרומות מאזרחים רבים בסכומים קטנים (אך עדיין בסכומים גדולים דיו כדי לתמרצן לעשות כן), לצד מימון ציבורי מסוים. משום כך, גודלה הקטן יחסית של האוכלוסייה בישראל לצד שיטת ריבוי המפלגות מביאים לחשש שפוטנציאל התרומות שהמפלגות יוכלו לגייס יהיה נמוך ולא מספק לכיסוי כלל הוצאותיהן.

72 החלק השישי לחוק הבריטי.

73 *Financing Democracy*, לעיל ה"ש 66, בעמ' 180.

74 ישי, לעיל ה"ש 50, בעמ' 20.

עוד סיבה לאימוץ תמהיל אסדרתי הדומה לזה הקנדי, היא משום שהוא מדגיש את האיזון שבין חופש הביטוי של הבוחרים, באמצעות תרומה למפלגה, ובין שוויון של האזרחים בהשתתפות במערכת הפוליטית, תוך שמירה מפני שחיתות. את הביטוי לאיזונים אלה ניתן לראות לא רק באופן שבו ההסדרים הקנדים מעוצבים, אלא גם באופן שבו בית המשפט הקנדי מפרש אותם ואת התכליות העומדות בבסיסם, עת שאלו באים לפתחו.⁷⁵ לכן, נראה כי אימוץ מנגנונים הדומים להסדרים הקנדיים יביא לאיזון נכון ושמירה על אותם הזכויות גם בישראל.

כעת, נפנה להצגת המודל שראוי לאמץ בישראל. הבסיס של המודל המוצע על ידנו לאימוץ בישראל הוא להביא למצב שבו המפלגות יאלצו לגייס תרומות בסכומים קטנים (ועדיין גדולים מאלו כיום) מכמה שיותר תורמים פרטיים. כפי שיוצג בהמשך, עיצוב האסדרה בישראל באופן כזה יביא לפתרון של רוב הבעיות ושמירה על הזכויות שנסקרו קודם לכן.

על מנת להביא לכך יש לנקוט את הצעדים הבאים. ראשית, יש לבצע חשיבה מחדשת על אודות מגבלת סכום התרומה המותרת ליחיד, ולקבוע סכום שיהיה גבוה דיו כדי שיהיה כדאי עבור המפלגות לגייס תרומות רבות מאזרחים רבים מחד גיסא, אך לא יהיה גבוה מדי כך שהמפלגות יעדיפו "לרדוף" ולרצות רק את הציבור האמיד לאור יכולתו לתרום יותר מאשר ציבורים אחרים מאידך גיסא. יש למצוא סכום מאוזן המקיים תכליות אלה, תוך התחשבות אף בגודל האוכלוסייה ובשיטת ריבוי המפלגות בישראל המשפיעים על גובה הגיוס הפוטנציאלי של המפלגות. כמו כן, בדומה למדינות נוספות, לרבות בריטניה וקנדה, יש להשאיר על כנו את האיסור המוטל על המפלגות לקבל מתנות מעמותות ותאגידים, זאת בשל כוחם הרב ויכולתם לייצר שחיתויות וניגודי אינטרסים.⁷⁶ גם בהינתן שעל סכום התרומה המותרת לתאגיד יחולו מגבלות זהות לאלו החלות על אדם פרטי, אין לאפשר לשיטתנו קבלת תרומות מתאגידים וזאת משני טעמים. הראשון נובע מהחשש למניפולציות שונות הקשורות לרישומי הבעלות על התאגיד שעשויים בפועל לאפשר כפל של תרומות. והשני הוא משום שלתפיסתנו ראוי יותר כי האזרחים עצמם בעלי זכות ויכולת ההצבעה יהיו אלה שיממשו בעצמם את חופש הביטוי שלהם על ידי התרומה. עוד ניתן לשקול הקלות מס עבור תרומות למפלגות, בדומה לנהוג בקנדה ובמדינות נוספות.⁷⁷

שנית, יש להוריד את גובה המימון הציבורי שלו זוכות המפלגות בישראל ואת גובה תקרת ההוצאות הניתנת להן. כאמור, המימון הציבורי שהמפלגות בישראל זכאיות לו, בשילוב תקרת ההוצאות הגבוהה, מביאים לכך שכיום המפלגות בישראל אינן חייבות לגייס תרומות כלל. יש ליצור מנגנון מאוזן שלא יאפשר למפלגות להסתמך על המימון הציבורי באופן בלעדי ובמקביל שלא יהיה נמוך מידי באופן שיביא לקשיים שהוזכרו קודם לכן בביטול המימון הציבורי. במסגרת הצעתנו, אנו מציעים ביקורת קונקרטיית ומודל שלעמדתנו עשוי להיות רלוונטי לשיטה בישראל. אולם הסכומים המדויקים שיביאו לאיזון המוצע בישראל אינם יכולים להילקח באופן שלם ממודל אסדרה של מדינה זו או אחרת, אלא לאחר שקילה כוללת של כלל הנתונים הרלוונטיים לישראל. אנו סבורים כי על איזון זה להיקבע במסגרת חשיבה מעמיקה, תוך שילובם של גורמי מקצוע מתחומי הכלכלה והמשפט, אשר יביאו בחשבון את כלל הפרמטרים והשיקולים הרלוונטיים, על מנת להביא לאיזון ראוי שישגי את מטרותיו בהתאם לשיטה והנתונים הכלכליים הקונקרטיים של ישראל.

שלישית, יש להרחיב את חובות הפיקוח והבקרה החלים על העניינים הפיננסיים של המפלגה ולקבוע סנקציות משמעותיות יותר שיחולו במקרים שבהם המפלגות אינן עומדות בתנאי החוק. בהקשר זה, לשיטתנו יש להקים גוף קבוע, עצמאי ואמפלגתי שיהיה מופקד על פיקוח ובקרת המפלגות באופן שוטף, בדומה לגוף האחראי בקנדה או בבריטניה. נראה כי המצב הנוכחי בישראל, שלפיו הנושא המפלגתי הוא בגדר אחריותם של גופים נפרדים ושונים כגון ועדת הבחירות, הוועדה הציבורית ומבקר המדינה,

75 Hiebert, לעיל ה"ש 5, בעמ' 276.

76 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 160 (תרשים 7 המציג את השכיחות של איסור זה בקרב המדינות שנבחנו).

77 *Financing Democracy*, לעיל ה"ש 66.

מסרב ומקשה על קיומה של אסדרה אפקטיבית. הקמת גורם אחד, אמפלטגתי, שפועל גם בין מערכות הבחירות וקובע את ענייני הבחירות, מימונם ומימון המפלגות, תקל על עיצוב אסדרה יעילה, תוך קבלת החלטות קוהרנטיות. גוף זה צריך לקום מכוח חוק אשר יסדיר את סמכויותיו המהותיות והפרוצדורליות, את הכלים לפיקוח ולאכיפה שיעמדו לרשותו ואת השיקולים שעליו לשקול בקבלת החלטותיו בעניינים השונים.

בין המישורים שצריכים להיות בסמכות קבלת החלטותיו, ניתן למנות את תקרת גובה ההוצאות עבור המפלגות, פיקוח על כלל ההכנסות וההוצאות של המפלגות, אכיפה והטלת סנקציות במקרים של הפרת הוראות שיכולות להגיע גם לכדי שלילת הזכאות למימון הציבורי, זאת, בדומה לסנקציות הקיימות בקנדה. כמו כן ניתן להרחיב את סמכותו ואת האסדרה החלה על הוצאות עקיפות שנעשות לטובת מפלגה, בדומה להסדר הקנדי.⁷⁸ מבלי להרחיב בנושא, ההסדרים הקיימים בישראל לעניין זה הם חלקיים ביותר,⁷⁹ שגם על החוקתיות שלהם מוטלת ביקורת רבה.⁸⁰ עניין ההוצאות לטובת מפלגות, תופס תשומת לב רבה בשנים האחרונות לנוכח המעבר לניהול קמפיינים באמצעי המדיה והעלות הגבוהה הנלוות לכך. אפילו בכריטיניה, שכאמור נוקטת אסדרה רזה ביותר, ניתן לראות הסדרה מקיפה של עניין זה, לרבות חובות דיווח, שקיפות והכללתם של הוצאות אלה במאזני ההוצאות שעל המפלגות להגיש.⁸¹

פרק ו: החלת המודל ופתרון הכשלים שהוזכרו

בסיסו של המודל המוצע הוא לאלץ את המפלגות לגייס תרומות בסכום מאוזן מכמה שיותר אזרחים פרטיים. נבקש להציג את האופן שבו המודל מביא לפתרון הבעיות והכשלים שהוזכרו לעיל, תוך שימוש בקמפיין גיוס התרומות של נשיא ארצות הברית לשעבר, ברק אובמה, כמקרה בוחן. נבהיר כי לשיטתנו תמהיל האסדרה של ארצות הברית הוא מתירני מדי בהיבט ההגבלות והפיקוח על המימון הפרטי ואינו מתאים למודל הישראלי, לרבות תקרת התרומה הגבוהה לאדם פרטי העולה לכדי \$2,30,800⁸² ופחתת פתח רחב מדי למתן שוחד וניגוד עניינים; וכן בשל האמור בהיבט שיטת ריבוי המפלגות בישראל ביחס לאוכלוסייתה הקטנה. אולם, נרצה להשתמש בקמפיין הגיוס של אובמה, אך לשם הבניית היתרונות בגיוס המוני הקיים גם בהצעתנו ולא כהצעה לאימוץ תמהיל האסדרה הרווח בארצות הברית.

הקמפיינים של אובמה היו חריגים בהצלחתם, והתבססו כמעט לחלוטין על תרומות בסכומים נמוכים שניתנו על ידי מספר גדול של אזרחים פרטיים. בבחירות בשנת 2008, גייס אובמה \$750,000,000 עבור קמפיין הבחירות שלו, כאשר \$600,000,000 מתוכם ניתנו על ידי כ-3,000,000 אזרחים. בבחירות לאחר מכן, בשנת 2012, הצליח אובמה לגייס תרומות בסך \$631,000,000, גם ממספר רב של תורמים פרטיים.⁸³ בנייתו מעמיק של פעולותיו של אובמה, ניתן לראות מספר גורמים המדגישים כיצד מימון פרטי המוני עשוי לפתור חלק מהבעיות העולות מהסדרים האמורים בישראל.

ניתוק הקשר מהבוחר – ניתן להמחיש את הפתרון לבעיה זו באמצעות הדוגמה של אובמה. במסגרת פעילות השטח הענפה

78 חלק 17 לחוק הקנדי.

79 התיקון נגע כמעט ורק בהסדרת עמותות וארגונים פוליטיים. ראו [חוק מימון מפלגות \(תיקון מס' 35\), התשע"ד-2017](#).

80 רותם דונובויץ' ואילנה עטרון "מלאה הארץ דממה: לחוקתיות ופרשנותו הראויה של תיקון מס' 35 לחוק מימון מפלגות" הארת דין יג 12 (התשע"ט).

81 החלק השישי לחוק הבריטי.

82 בן בסט ודהן, לעיל ה"ש 29, בעמ' 162.

83 מאיה פנחסי "מימון המונים במקום כסף גדול" הארץ (19.1.2015).

שאובמה ניהל במהלך מערכת הבחירות הראשונה, המטה שלו ניהל לא פחות מ-700 מטות שטח בכל רחבי ארצות הברית.⁸⁴ בבחינת האפקטיביות של פעילות השטח, נמצא שזו שיחקה תפקיד מרכזי הן באיסוף התרומות המוצלח במיוחד, והן בהעלאת שיעור ההצבעה עבור המפלגה הדמוקרטית, גם מקהל שלרוב אינו תומך בה.⁸⁵ ההצלחה הייתה כה רבה, שכן לא רק שאובמה גייס יותר תרומות מכל מתמודד אחר לנשיאות בהיסטוריה של ארצות הברית, אלא גם שבאותן בחירות נרשמו שיעורי ההצבעה הגבוהים ביותר בדור הנוכחי.⁸⁶ כלומר, לא רק שקיים קשר בין עבודת שטח מאומצת בקרב ציבור הבוחרים ובין הצלחה בגיוס נרחב של תרומות, אלא שקשר זה יכול לסייע גם בהעלאת שיעור ההצבעה ואף בהבאת קהל מצביעים חדש.

יתרה מזו, מהספרות עולה שקיים מתאם בין שמירה על קשר קבוע ורצוף עם הבוחרים בתקופות שבין מערכות הבחירות ובין הצלחה באיסוף תרומות וזכייה בבחירות. עוד נמצא שללא קשר זה יכולת גיוס התרומות של המועמד במהלך מערכות הבחירות והצלחתו בהן יפגעו משמעותית.⁸⁷ את הביטוי לכך בדוגמה של אובמה ניתן לראות בתקופה שבין מערכות הבחירות שבהן השתתף: בתקופה זו אובמה קיים והשתתף בעצמו בכ-171 אירועי גיוס תרומות פומביים והמוניים ברחבי ארצות הברית, כעשרות אירועים יותר ממרבית הנשיאים שכיהנו לפניו.⁸⁸ אותם אירועי גיוס יכולים להוות גורם חיוני משמעותי בין נבחר הציבור לבחוריהם, שכן במהלכם נבחר הציבור מציג את תפיסות עולמו האידיאולוגיות, מסבירים על הפעולות והמעשים שנקטו או שנקטו כדי לקדם אותם ומייצרים קשר פיזי ואישי עם בוחריהם. לפיכך, נראה כי ככל שנתמך יותר את המפלגות להתבסס על תרומות קטנות מתורמים רבים, כך הן עשויות להילחם על חיזוק קשריהן עם הבוחר באופן תדיר ואישי יותר, ולא רק במהלך תקופות הבחירות.

אומנם, אמירה זו מעלה חשש לכך שגיוסי הכספים יהפכו לעיקר עניינם של נבחר הציבור. ביקורת מרכזית שיכולה לעלות בהקשר למסעות גיוסי התרומות היא שמרבית תקופת הכהונה השוטפת של נבחר הציבור תיסוב סביב גיוסי תרומות, במקום לעסוק בנייהול המדינה. אולם, לטעמנו חשש זה אינו ממשי בישראל בשל ההבדל הנעוץ בינינו לארצות הברית בשיטת הבחירות והממשל. הנשיא בארצות הברית נבחר באופן אישי, ובהתאם גם התרומות עבור מועמדו. לכן, מעורבותו בהליך גיוס התרומות היא הכרחית ומוגברת. בניגוד לכך, בישראל הליך הבחירות וגיוס הכספים עבור המועמדים מתקיימים בפרזומה מפלגתית. הליך הבחירות לנבחר הציבור והתרומות שמגויסות עבורם, ניתנות עבור המפלגה ולאור האידיאולוגיה שהיא מקדמת, ולא בעבור מועמד ספציפי. לכן, בישראל עול גיוס הכספים יכול להתחלק בין כלל חברי המפלגה, ובכך להבטיח שמרבית זמנו של כל נבחר באופן אישי יוקדש למימוש תפקידם כנבחר הציבור. לפיכך, אילוץ המפלגות לגיוסי המונים בשיטה הישראלית עשוי לצמצם את בעיית ניתוק הבוחרים מהנבחרים על ידי חיוך, שמירה על קשר קבוע, והגברת מעורבותם של האזרחים בפעילותן של המפלגות השונות.

אישמירה על חופש הביטוי וההשתתפות במערכת הפוליטית – קשה לקבוע היכן עובר קו הגבול שבין סכום המאפשר את קיומו של חופש הביטוי של האזרח ובין סכום שמצמצם את זכות זו באופן שאינו מידתי. אולם, אם נשווה את הסכום המותר בישראל למדינות אחרות שמגבילות את גובה התרומות, נראה כי מדובר בסכום נמוך במיוחד, שכן קנדה, למשל, מטילה מגבלה של \$1,500 קנדי לשנה,⁸⁹ ואילו בארצות הברית ההגבלה היא ל-\$2,000⁹⁰ על אף שקיים אצלן פוטנציאל גיוס הגבוה בהרבה מזה שבישראל.

Seth E. Masket, *Did Obama's Ground Game Matter? The Influence of Local Field Offices during the 2008 Presidential Election*, 84 73 PUB. OPINION Q. 1023 (2009).

85 שם, בעמ' 1036.

Ellen L. Weintraub & Jason K. Levine, *Campaign Finance and the 2008 Elections: How Small Change(s) Can Really Add Up*, 86 24 ST. JOHN'S J. LEGAL COM. 461, 461 (2009).

Brendan J. Doherty, *Presidential Reelection Fundraising: from Jimmy Carter to Barack Obama*, 129 POL. SCI. Q. 585, 606 (2014–15).

88 שם, בעמ' 609.

89 ס' 367(1) לחוק הקנדי.

90 *Federal Election Campaigns Act*, 52 U.S.C. §§ 30101–30146 (2007).

כלומר, יש להגדיל את הסכום המותר לתרומה, ונדרש להתחשב בהבדלים בגודל האוכלוסיות ובשיטת המשטר, המשפיעים על גובה הגיוס הפוטנציאלי של המפלגות. בכך, יש לשמור על תכלית ההגבלה שלפיה אין הסכום יכול להיות גבוה מדי באופן שייצור חוסר שוויון בכדאיות בייצוג הפוליטי. שכן יגרום למפלגות "לרדוף" בייצוגן אחר הציבור האמיד יותר בשל יכולתו לתרום יותר מאשר ציבורים אחרים. על כן, יש מקום לחשיבה מחודשת על אודות מגבלת סכום התרומה, כך שמחד גיסא, תאפשר לאזרחים לממש את חופש הביטוי הפוליטי שלהם ותשמור על שוויון הייצוג של הציבור; ומאידך גיסא, תהיה גבוהה דיו כדי לייצר כדאיות למפלגות לגייס תרומות קטנות מגורמים רבים. לשיטתנו נראה כי יש לבצע חשיבה מחודשת על אודות גובה התרומה המותרת גם בהיבט החוקתי וגם בכלכלי.

התפקיד השולי של הסדרי מימון המפלגות בשמירה על התקינות השלטונית – נראה כי איסור או הגבלה כבדה על יכולת המפלגות לגייס תרומות פרטיות היא אמצעי בלתי יעיל למניעת שחיתות ולשמירה על תקינות שלטונית. בהקשר זה, בבחינת מודל הגיוס של אובמה, ניתן לבקר ולטעון כי אירועי גיוס התרומות עשויים להפוך לכר פורה ללוביסטים ובעלי הון שינצלו פתח זה כדי להשפיע באופן פסול על פוליטיקאים. אולם, ניתן להתמודד עם ה"פירצה" הזו באמצעות אסדרה מתאימה יותר היות שמתן שוחד למפלגה שלמה יעיל פחות ממתן שוחד לפוליטיקאים באופן אישי. ניתן לאמץ את מודל האסדרה הקנדי שמטיל חובות דיווח מראש בפרטי כל אירוע גיוס, דיווח וקבלות על כל התרומות שגויסו במהלך האירוע ואף קובע סנקציות שניתן להטיל על מי שאינו עומד בחובות אלו.⁹¹

נראה כי ככל שיגביהו את גובה הסכום לתורם באופן מאוזן ועדיין יוגבל, אירועים אלו יהיו מפקחים והמפלגות ייאכפו ויהיו נתונות לסנקציות בהפרת ההסדרים. אסדרה כזו תהיה יעילה בהרבה ביכולתה לשמור על התקינות השלטונית ביחס לאסדרה הנוכחית.

איהפנמת הנוקים שיוצרות המפלגות בהחלטותיהן – בעשורים האחרונים ניתן לראות עלייה משמעותית בעולם במספר התורמים היחידניים למפלגות.⁹² נראה שהמניעים המרכזיים של אותם תורמים יחידניים, נובעים בעיקר מסיבות הזדהות עם האידאולוגיה שאותה מקדמת המפלגה הנתרמת, לצד מניעים סוציולוגיים, חברתיים וכן סיפוק והנאה מהשתתפות במערכת הפוליטית.⁹³ עוד עולה כי במצב שבו מפלגה משנה את עמדותיה, או ששורת איודאות באשר ליכולתה או לכוונתה להגשים ולקדם את האג'נדה המוצהרת שלה, תורמים לא יהססו לזנוח את תרומתם ולתרום את כספם למפלגה אחרת.⁹⁴ חרף זאת, הסדרי מימון המפלגות הרווחים כיום בישראל המבוססים ברובם על המימון הציבורי, אינם מאפשרים כמעט לבוחרים להטיל סנקציה מעין זו של כוחות "השוק החופשי", או להפיק את אותם ערכים הנובעים מלתרום למפלגות.

ההסתמכות על מימון גבוה המובטח למשתתפים במערכות הבחירות ניתן לשימוש כמעט ללא פיקוח ומהווה תמריץ שלילי לגיוס כספים מתורמים פרטיים. ככל שנוריד את גובה המימון מקופת הציבור שלו זוכות המפלגות בישראל, ונאפשר תרומה בסכום גבוה יותר המתקרב לזה שבדין הקנדי (\$1,500 קנדי לאדם), מימון המפלגות לבחירות יהיה חייב בחלקו להתבסס גם על תרומות מאזרחים פרטיים. כך, למעשה, גם חלק מההשלכות החיצוניות של ההחלטה לצאת לבחירות יושגו על המפלגות ולא על קופת המדינה, וגם המפלגות יהיו חייבות להביא בחשבון שיקולים כספיים בטרם החלטתן לפרק את הממשלה. שיקולים אלו, אף מתקשים לשימור הקשר עם בוחריהן גם מעבר לתקופת הבחירות, שכן המפלגות יהיו חייבות להביא בחשבון את עמדתם של הבוחרים לגבי היציאה לבחירות. ככל שאלו יחלקו על החלטתן, הדבר יבטא בהיעדר תרומה למפלגה לטובת מערכת הבחירות.

91 ס' 1384 (1) לחוק הקנדי.

92 Michael Barber, *Donation Motivations: Testing Theories of Access and Ideology*, 69 POL. RES. Q. 148, 150 (2016).

93 שם, בעמ' 149.

94 שם, בעמ' 156.

גם אם מנגנון זה לא יביא להפנמה של כלל ההשפעות החיצוניות השליליות של מערכות הבחירות, עדיין יהיה בו כדי להוות מנגנון מוסך, שעשוי להביא לירידה בתדירות התכופה של מערכות הבחירות.

הטענה הנגדית שעשויה לצוץ היא שאין אנו מעוניינים שהמפלגות יחליטו אם הן מביעות תמיכה או אמוץ בממשלה או הכנסת לפי שיקולים כלכליים, אלא על בסיס הצלחתן ואם פעילותן תואמת את הקו האידיאולוגי של המפלגה. לתפיסתנו, המנגנון המוצע יכול דווקא להביא את המפלגה לשקול את הלגיטימיות של החלטותיה בעיני בוחריה אף יותר, שכן ככל שהחלטה תיתפס בעיניהם כלגיטימית, אלה ייתרמו מכיסם כדי שלמפלגה יהיו מספיק משאבים לנקוט את אותו מהלך. על כל פנים, ניתן להסיק כי יש לשקול לשנות את ההסדר באופן שיביא את המפלגות להפנים לפחות חלק מההשפעות השליליות של פעילותן.

היעדר עידוד להתנהלות כלכלית נכונה – יש להטיל מגבלות נוספות משמעותיות על גובה תקרת ההוצאות בישראל. תקרת ההוצאות בישראל חריגה בגובהה ביחס למדינות אחרות בעולם (לרוב הסוציאליסטיות יותר) שנוקטות פרקטיקה של הענקת מימון ציבורי למפלגות. מדינות אשר מסייעות במימון המפלגות מקופת המדינה, לרוב יטילו מגבלות רבות יותר על תקרת ההוצאות שלהן. בניגוד לכך, על אף המימון הציבורי הגבוה שניתן, בישראל המצב הוא הפוך כאמור. הדין מעוצב באופן המאפשר למפלגות להיכנס לחובות שפעמים רבות אין באפשרותן להחזיר. ככל שתיקבע אסדרה נוספת שלא תאפשר למפלגות להוציא כספים על כל העולה על רוחן, נראה שהדבר יסייע למפלגות לקיים התנהלות כלכלית נכונה יותר, בזבזנית פחות ומעודדת שימוש ראוי יותר בכספי הציבור וקניינם של אזרחי המדינה. יש לשקול לייצר מנגנון הדומה לזה הרווח בארצות הברית, שלפיו גובה תקרת ההוצאות תיגזר מכמות התרומות שהמפלגה גייסה. יש הסבורים כי מנגנון זה מהווה מניע מרכזי עבור המפלגות לאיסוף תרומות, גם בסכומים קטנים ביותר, כפי שראינו בדוגמה של אובמה.⁹⁵

סיכום

מטרת רשימה זו היא לעמוד על התפתחות האסדרה הרווחת כיום בישראל, איתור כשליה העיקריים, ומתן הצעה מנחה לעיצוב הדין מחדש באופן דמוקרטי יותר, הן ממנגנונים אסדרתיים והן ממניעים כלכליים. בניגוד לסברה הרווחת שלפיה עדיף לצמצם או לסגור את הפתח של המפלגות לגיוס מימון מגורמים פרטיים בשל החשש לשחיתות וניגוד אינטרסים, אנו חושבים כי יש מקום לחישוב מסלול מחדש. יש לבצע תיקונים משמעותיים בכל הנוגע לאסדרה הרווחת, ביניהם בגובה המימון הציבורי ובתקרת ההוצאות, בהיעדר הפיקוח, ובהחלת אסדרה המשלבת מימון פרטי וציבורי, כעולה מהצעתנו ובדומה למודל האסדרה הקנדי. על אסדרה זו לתמרץ את השלטון לפעול באופן המפחית עלויות מוחצנות תוך שמירה על קשר הדוק עם הציבור, רצונו, זכויותיו, ובין היתר גם להפחית שחיתות וניגודי אינטרסים. נבהיר כי בהצעתנו קיים כשל אינהרנטי שאינו קשור באופן ישיר למודל המוצע עצמו. למעשה, יש בהצעה משום ציפייה כי המחוקק ישמש כמעין מאסדר כלפי עצמו. בעיה זו נפוצה כאשר נדרש המחוקק להגביל את כוחו בעצמו. ייתכן כי ראוי להמשיך את הדיון בסוגיה זו מחוץ למסגרת רשימה זו. אולם, ניתן למצוא כמה דרכים שבהן ניתן יהיה לצמצם, ולו במעט בעיה זו, כגון באמצעות הקמת ועדה ממלכתית בראשות שופט שתדון ותקבע יישום הולם למודל המוצע, או מודל בהשראת מודל זה שיייתן מענה לבעיות העולות מן הביקורת שפרטנו להסדרת מימון המפלגות בישראל.

95 Doherty, לעיל ה"ש 87, בעמ' 602.