



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

21 אוקטובר 2023

ו' חשוון תשפ"ד

לכבוד:

יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה וחבריה

הנדון: חוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות,

התשפ"ד-2023

שלום רב,

על רקע מצב המלחמה שבו שרויה ישראל, הצעת החוק שבנדון מבקשת לדחות את מועד הבחירות לרשויות המקומיות בשלושה חודשים – מיום 31.10.2023 ליום 30.1.2024. **אנו תומכים בהצעת החוק, ומבקשים להוסיף כמה סוגיות עיקריות:**

- **גם אם הבחירות יידחו פעמים נוספות – יש לשמור על העיקרון שהבחירות צריכות להתקיים במועד המוקדם ביותר האפשרי.**
- **במסגרת ההצעה שבנדון יש לקבוע מנגנון מסודר לדחייה אחת נוספת של הבחירות בחוק לתקופה מרבית מסוימת (30 או 60 ימים).**
- **דחייה ממושכת יותר של הבחירות תחייב חקיקה שתקבע שיתקימו בחירות חדשות ממש, גם מבחינת "פתיחה מחדש" של ספר הבחורים ורשימות המועמדים ובכל הנוגע למימון הבחירות.**
- **יש לגבש במהירות, במסגרת הצעת החוק שבנדון או הצעה נפרדת, פתרונות לקשיים שיעמדו בפני רשימות ומועמדים בשל הדחייה, בסוגיות של מימון הבחירות ושל עזיבת מקום העבודה.**

דחיית מועד הבחירות

1. **נראה שאין חולק על כך שעל רקע מצב המלחמה שבו שרויה ישראל, יש לדחות את הבחירות לרשויות המקומיות.**

2. **העיקרון המנחה בקביעת מועד הבחירות צריך להיות: קביעתן במועד המוקדם ביותר האפשרי. בחירות תקופתיות הן עיקרון יסוד במשטר הדמוקרטי, וסטייה מעיקרון זה צריכה להתבצע רק בנסיבות חריגות (כמו מצב המלחמה הנוכחי) ובאופן מצומצם עד כמה שניתן. תפיסה זו מעוגנת בחוק: לגבי הבחירות לכנסת נקבע שאם הן נדחות, בשל נסיבות מיוחדות, "תקופת ההארכה לא תעלה על הזמן המתחייב מהנסיבות האמורות" (סעיף 9א(א) לחוק יסוד: הכנסת); לגבי הבחירות המקומיות נקבע שאם שר הפנים דוחה את הבחירות, מועדן החדש יהיה "קרוב ככל האפשר**

אמיר אלשטיין

יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין

יו"ר של כבוד

יוחנן פלסנר

נשיא

ברנד מרכוס

יו"ר בינלאומי

חברי הוועד המנהל

אלי גרונר

פרופ' רד וניצקי-טרוסי

חן ליכטנשטיין

מזל מועלם

שגריר לשעבר סלי מרידור

פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א

עו"ד אבי פישר

ד"ר מיכל צור

יוסי קוצ'יק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר

השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה

אליזא אברמס, ארה"ב

שגריר לשעבר מרטין אינדיק, ארה"ב

אן אמלכאום, ארה"ב

פרופ' רונן בוגדנוב, בריטניה

השופטת דורית ביניש, ישראל

השופט סטיבן בריי, ארה"ב

השופט סלים ג'ובראן, ישראל

ד"ר ג'וזף ג'יפה, גרמניה

פרופ' משה הלברטל, ישראל

פרופ' מייקל וולצר, ארה"ב

פרופ' רוברט מונקין, ארה"ב

פרופ' כריסטוף מקשיס, גרמניה

השופט אברהם סופר, ארה"ב

ברט סטפנס, ארה"ב

פרופ' ארווין קוטלר, קנדה

פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

פרופ' יהודה ריינהרץ, ארה"ב

פרופ' גבריאלה שלו, ישראל

סגני נשיא

פרופ' סווי נבות, מחקר

פרופ' קרנית פלוג, מחקר

ד"ר ישי (ג'סי) פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' איסמעיל אבו סעד

פרופ' תמר הרמן

פרופ' נתן זוסמן (אורח)

פרופ' עמית כהן

פרופ' יותם מרגלית

פרופ' דניאל סטטמן

פרופ' בני פורת

פרופ' יובל פלדמן

פרופ' מרדכי קרמיניצ'ר

פרופ' גדעון רוהט

ד"ר תהילה שורץ אלטשולר

פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק כרמון

מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

לאחר שחלפה הסיבה לאי-קיום הבחירות במועדן" (סעיף 5א לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965). יש גם לזכור שמלכתחילה, קדנציה של ראשי רשויות וחברי מועצה נמשכת חמש שנים – קדנציה ארוכה-יחסית (במשטרים דמוקרטים, קדנציה מכסימלית נמשכת בדרך כלל 4-5 שנים).

3. בהתאם לכך, ולצפי שהמלחמה תימשך לפחות כמה שבועות, אנו סבורים שדחיית מועד הבחירות בשלושה חודשים היא סבירה.

4. לצד זה, יש לקבוע מנגנון מסודר לדחייה אחת נוספת של הבחירות. אנו סבורים שיש לקבוע שדחייה גורפת נוספת תיעשה רק באישור מליאת הכנסת, ברוב גדול (למשל של 80 ח"כים, כמו הרוב הנדרש לדחיית הבחירות לכנסת), ולתקופת זמן מרבית מסוימת (למשל 30 או 60 יום). כדי להקטין את חוסר הוודאות, הדחייה צריכה להתבצע פרק זמן מסוים לפני המועד החדש שייקבע, למשל 45 ימים. כפי שיפורט בהמשך, אנו סבורים שדחייה ארוכה יותר תחייב עריכת בחירות חדשות לגמרי.

במצב החוקי הקיים, שר הפנים רשאי לדחות בעצמו את הבחירות (סעיף 5א(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות)). אמנם אין לדעתנו מניעה ששר הפנים ידחה בחירות ברשויות מקומיות ספציפיות, אך דחייה גורפת של הבחירות בכל הרשויות בהחלטת שר הפנים בלבד אינה תואמת את חשיבות העיקרון הדמוקרטי של בחירות תקופתיות, ועלולה אף לעורר חשד שהדחייה נעשית מטעמים פוליטיים. ואכן, גם במקרים הקודמים שבהם נדחו הבחירות בכל הרשויות (למשל 1982, בשל מלחמת לבנון, ו-1988, בשל הסמיכות לבחירות לכנסת) הדבר נעשה בחוק. דחיית הבחירות באמצעות החלטת שר הפנים בלבד נעשתה במקרים שבהם נדחו הבחירות ברשויות ספציפיות – למשל במועצה האזורית חוף אשקלון ב-2018 (בשל המצב הביטחוני).

5. יודגש: אנו מתנגדים לדחייה מראש של הבחירות לתקופת זמן ארוכה, למשל של שנה. דחייה כזו סותרת את העיקרון שלפיו הבחירות צריכות להתקיים במועד הקרוב ביותר האפשרי. בהקשר זה, במהלך הדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ב-17.10.2023 נטען שב-1982 נדחו הבחירות המקומיות בשנה עקב מלחמת לבנון (חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות (הוראת שעה), התשמ"ב-1982). זה נכון, אך מדובר במקרה שונה: ראשית, החקיקה נעשתה זמן רב, יותר משלושה חודשים, לפני מועד הבחירות המקורי. שנית, החקיקה ביטאה שאיפה כללית לשנות את תקופת הזמן שבין בחירות לבחירות מארבע שנים, כפי שהיה עד אז, לחמש שנים (לראייה: החוק גם קבע שהבחירות שאחרי בחירות 1983 ייערכו ב-1988); שלישית, לאחר הדחייה היה מדובר בפער של חמש שנים, בין בחירות 1978 לבחירות 1983, ולא בפער של שש שנים כפי שעלול להיווצר כעת (פער שהוא כאמור חריג במבט השוואתי).



דחייה או בחירות חדשות?

6. הצעת החוק הנוכחית מבקשת לדחות את הבחירות, אך להימנע ככל הניתן ממערכת בחירות חדשה לגמרי בהיבטים כמו הזכות לבחור ולהיבחר.
7. **אנו מסכימים כי דחייה של שלושה חודשים או מעט יותר אינה מצדיקה בחירות חדשות ממש. עם זאת, דחייה משמעותית יותר תחייב בחירות חדשות.** אחרת, ייפגעו באופן משמעותי שני עקרונות דמוקרטיים בסיסיים – הזכות לבחור ולהיבחר. מדובר בזכויות יסוד במשטר דמוקרטי (בכל הנוגע לבחירות לכנסת זכויות אלה הן אף זכויות חוקתיות, המעוגנות בחוק יסוד: הכנסת). ולכן יש להגביל את הפגיעה בהן. להלן נסביר את מהות הפגיעה:
 - הזכות לבחור – דחייה משמעותית במועד הבחירות, ללא שליפה מחודשת של פנקס הבוחרים (השליפה נעשתה 47 ימים לפני יום הבחירות המקורי), תפגע בכמה אוכלוסיות שלא היו זכאיות להצביע לפי מועד הבחירות המקורי, אך עקרונית יהיו זכאיות לכך לפי המועד המתוקן: א. מי שלא מלאו לו 17 שנים במועד הבחירות המקורי אך ימלאו לו 17 שנים ביום הבחירות המתוקן; ב. מי שבעת שליפת פנקס הבוחרים היה תושב רשות מסוימת, אך לאחר מכן עבר להתגורר ברשות אחרת.
 - הזכות להיבחר – דחייה משמעותית במועד הבחירות, ללא אפשרות להגשה מחדש של מועמדות, תפגע במי שמסיבה זו או אחרת לא היה יכול לפי החוק להתמודד בבחירות במועד המקורי, אך יוכל לעשות במועד הבחירות המתוקן. הכוונה, לדוגמה, לעובדי ציבור שיסיימו בתקופה זו את "תקופת הצינון" שלהם, למי שבתקופה זו יחלפו שבע שנים מהיום שסיימו לרצות עונש מאסר, ולמי שבתקופה זו יחלפו שנתיים מהיום שבוטלה ההכרזה עליהם כחדלי פירעון.
8. יש טעמים נוספים שבגללם דחייה ממושכת של הבחירות מצדיקה עריכת בחירות חדשות. לדוגמה, הדינאמיות של החיים הפוליטיים: ככל שיחלוף הזמן ממועד הבחירות המקורי סביר שיהיו רשימות מועמדים שיפרשו, רשימות שהוגשו באופן נפרד וירצו להתמזג, ומועמדים ורשימות חדשות שירצו להצטרף למרוץ. לא סביר "להקפיא" לזמן רב את המצב הפוליטי שהתקיים לפני מועד הבחירות המקורי. גם הבעיות שיפורטו בחלק הבא, בכל הנוגע למימון הבחירות ולעזיבת מקום העבודה, יחריפו ככל שהבחירות יידחו לתקופה ממושכת יותר.
9. קשה לקבוע במדויק מתי דחיית הבחירות תחייב עריכת בחירות חדשות. ברור למשל שדחייה של שנה תחייב זאת. ייתכן שסביר לקבוע את "קו פרשת המים" בדחייה של 4-5 חודשים ("היום הקובע" בחוק הרשויות המקומיות (בחירות) חל 150 יום לפני מועד הבחירות, ואפשר להיתלות בכך), אך אין ברצוננו לקבוע מסמרות בעניין זה.
10. צעד כזה ישליך גם על מימון הבחירות: זו תהיה מערכת בחירות חדשה לגמרי בכל הנוגע למקדמות, תקרת תרומות ותקרת הוצאות. במקרה כזה, המדינה תצטרך לפצות רשימות ומועמדים שהוציאו כספים על מערכת הבחירות שבוטלה.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

קשיים הנוגעים לדחיית הבחירות – מימון ועזיבת מקום העבודה

11. דחיית הבחירות צפויה לייקר את עלות מערכת הבחירות עבור רשימות ומועמדים.

הדחייה תגרום לכך שבפועל, הקמפיינים של הרשימות והמועמדים יהיו ארוכים יותר ממה שתוכנן מלכתחילה, ובמקרים מסוימים הם "יתחילו מחדש" ממש לאחר המלחמה – גם בשל הזמן שחלף מאז "הקפאת" הקמפיינים עם פרוץ המלחמה, וגם משום שהסוגיות שעל סדר היום השתנו (בפרט, סוגיות של מיגון וביטחון אישי צפויות להיות משמעותיות הרבה יותר). עקב כך יידרשו מהרשימות והמועמדים הוצאות גדולות יותר ממה שתכננו – על פרסום, כנסים, העסקת יועצים ועובדים, חוזי שכירות וכדומה. גם ההוצאות על הלוואות וערבויות שניטלו יתייקרו בשל הדחייה במועד החזרת הלוואות. יתר על כן, בעיקר במהלך חודש דצמבר יידרשו הרשימות והמועמדים לשלם כספים רבים נוספים – פירעון תשלומים לספקים (במועד זה כבר היה אמור להתקבל רוב המימון מטעם המדינה, שהיה מממן את התשלום לספקים).

12. ללא התערבות המדינה, רשימות ומועמדים, בעיקר אלה שאינם קשורים לסיעת אם

(ר' להלן), יתקשו מאוד לגייס כספים נוספים על אלו שכבר גייסו: על תרומות קיימות מגבלות (למי שאינו קשור לסיעת אם - 5,000 ש"ח בין בחירות לבחירות); אשר למקדמות – חלק מהרשימות והמועמדים כבר קיבלו אותן, ואחרים יתקשו גם עתה לקבל מקדמות, כי קבלתן כפופה למתן ערבות בנקאית של 110% (לפי סעיף 13 לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993). הוא הדין ביחס להלוואות – סביר שרשימות ומועמדים יתקשו לקבל הלוואות נוספות, בשל הצורך בערבות בנקאית. בהקשר זה, מבקר המדינה כבר עמד על הקושי של רשימות ומועמדים לקבל ערבויות בנקאיות והלוואות.¹

13. משום שרשימות ומועמדים כבר הוציאו חלק ניכר מהכסף שגייסו, אם הקמפיין

יתארך ללא התערבות של המדינה – לא יהיה להם תזרים שוטף מספיק למימון המשך הקמפיין (וגם לפירעון תשלומים דחויים שניתנו לספקים). אם בכל זאת יצליחו לגייס כספים נוספים באמצעות הלוואות, ייווצרו סכנות אחרות – היקלעות לגירעונות לאחר הבחירות (מה שעלול לגרום לחילוט ערבויות שניתנו עבור הלוואות), וחריגה מתקרת ההוצאות.

14. קשיים אלה עלולים להעמיד בספק את יכולתם של חלק מהרשימות והמועמדים

לנהל מסע בחירות אפקטיבי ואף להוביל לפרישה מהתמודדות בבחירות. תוצאה כזו תפגע משמעותית בתחרותיות של הבחירות, ולכן באופיין הדמוקרטי. מוטל על המדינה למצוא פתרונות ממשיים לקשיים אלה. הפתרונות המתבקשים הם:

- הגדלה משמעותית של המימון הממלכתי באמצעות הגדלת "יחידת החישוב". נראה שהגדלה ב-30%-50% היא סבירה.

¹ מבקר המדינה, 2020. דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018, עמ' 24-25.

- **הגדלת תקרת התרומות**, במידה שלא תיצור סכנה משמעותית ליצירת קשרי הון-שלטון פסולים (לא יותר מפי שניים; הכוונה היא הן לתרומה לסיעה או רשימה עצמאית, והן לתרומה לסיעת אם).
- **העמדת מקדמות מטעם המדינה לרשימות ולמועמדים**. מקדמות אלה דרושות עבור התזרים השוטף. הבעיה היא שכאמור, חלק מהרשימות והמועמדים כבר קיבלו מקדמות והשתמשו בהן, ואילו רבים אחרים יתקשו להעמיד ערבות בנקאית (כאמור, בגובה 110%) כדי לקבל את המקדמה. לפיכך, נראה שאין מנוס מכך שהמדינה תאפשר לרשימות ומועמדים לקבל מקדמות בכפוף להעמדת ערבות מצומצמת בלבד (הכוונה לרשימות וסיעות עצמאיות; סיעות בת ממילא אינן נדרשות לערבות). בהנחה שיחידת החישוב תגדל, המקדמות – שמקבעות בהתאם לסכום יחידת החישוב – יגדלו אף הן בהתאמה, וכך גם רשימות ומועמדים שקיבלו מקדמות יוכלו לקבל מקדמות נוספות (ובכל מקרה מי שקיבל מקדמה יקבל חזרה חלק מהערבות שסיפק, משום שהדרישה תהיה לערבות מצומצמת יותר מאשר 110%). הסכנה היא כמובן שכיוון שהמקדמות יינתנו ללא ערבויות מלאות, הרי שחלק מהרשימות והמועמדים לא יוכלו להחזיר אותן לאחר הבחירות (במיוחד מי שתוצאות הבחירות לא יזכו אותו במימון מטעם המדינה). אלא שזוהי עלות כספית שהמדינה תיאלץ לשאת בה לטובת הדמוקרטיה המקומית, כחלק מהוצאות המלחמה. מסיבה זו, אנו מציעים שבכל זאת תידרש ערבות מסוימת כדי לקבל מקדמות: סביר להניח שאם תידרש ערבות, אפילו קטנה, רשימות ומועמדים שאין להם סיכוי ממשי לקבל מספיק מימון מהמדינה לא יספקו ערבות ולא יקבלו מקדמות.
- **הגדלת תקרת ההוצאות** – תקרת ההוצאות נקבעת בהתאם ליחידת החישוב, ולכן הגדלת יחידת החישוב תגדיל את תקרת ההוצאות.
- 15. קושי נוסף נוגע למועמדים שעזבו את מקום עבודתם. אכן, מועמדים רבים התפטרו או יצאו לחופשה מעבודתם לצורך התמודדות בבחירות – אם משום שהדבר נדרש מהם בחוק, או כדי שיוכלו להקדיש את מלוא זמנם לכך. חלקם עלול להתקשות מאוד להישאר ללא עבודה או בחופשה שלושה חודשים נוספים (ובוודאי אם הבחירות יידחו מעבר לכך). התוצאה עלולה להיות פרישה של מועמדים רבים מהתמודדות בבחירות לצורך חזרה לעבודה. לפיכך, **על המדינה ליצור מנגנון שיפצה את המועמדים האלה ויעניק להם שיפוי על התקופה הנוספת שבה לא יעבדו**, למשל בהסתמך על תלושי השכר או מחזור העסקים שלהם בחודשים שלפני עזיבת העבודה או היציאה לחופשה.
- 16. אם לא יימצאו פתרונות מתאימים כגון אלו שציינו לעיל, כל הקשיים האלה צפויים לפגוע במיוחד ברשימות ומועמדים מסוימים:
- אשר למימון הבחירות – **דחיית הבחירות תפגע במיוחד ברשימות שאינן קשורות למפלגה ארצית, כלומר רשימות חדשות וסיעות יוצאות, ופחות בסיעות בת**. הסיבה היא שסיעות הבת יוכלו לגייס כספים נוספים לצורך מסע הבחירות מסיעות האם (סיעות האם יוכלו לממן זאת באמצעות כספי מימון ההוצאות השוטפות שהן מקבלות מהמדינה). מנגד, לסיעות יוצאות ורשימות חדשות אין אפשרות כזו, וכאמור

גם האפשרות שלהן לגייס כספים נוספים ממקורות אחרים מוגבלת. מדובר בעצם בהחמרת אי השוויון הקיים ממילא לרעת רשימות חדשות וסיעות יוצאות, הנובע כאמור מכך שסיעות בת יכולות להסתמך על כספים מסיעות האם (המקבלות מקדמות ללא ערבות בנקאית), ואילו רשימות וסיעות עצמאיות נאלצות לספק ערבויות לצורך מקדמות והלוואות.

- אשר לעזיבת העבודה – הדחייה תפגע במועמדים שעזבו את עבודתם או יצאו לחופשה לצרכי הבחירות. לעומת זאת, מועמדים שכבר מכהנים כראשי רשויות או סגנים בשכר ימשיכו לעבוד ולקבל שכר כרגיל, ולא ייפגעו מהדחייה.
17. ייתכן שיש פתרונות אחרים או נוספים לקשיים שיעמדו בפני רשימות ומועמדים (חלק מהם הוצגו בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה מיום 17.10.2023, כמו מתן אפשרות למי שנאלץ לצאת לחל"ת עקב הבחירות לחזור באופן זמני לעבודתו, עד לחידוש מערכת הבחירות; או החזרת העירבון שרשימות מגישות בעת הגשת הרשימות). על משרד הפנים לבצע עבודת מטה במטרה לגבש את הפתרונות הטובים ביותר.
18. עדיף שהפתרונות לקשיים הנ"ל ייכללו כבר בהצעת החוק הנוכחי, כדי להגביר את הוודאות של הרשימות והמועמדים – אך בשל סד הזמנים, לא בטוח שהדבר אפשרי. **לכל הפחות, במקביל לחקיקת החוק הנוכחי על משרד הפנים להצהיר כי הוא יגבש פתרונות ברוח אלה שהצענו להלן ויקדם הצעת חוק ממשלתית בעניין, ולהתחיל באופן מיידי לגבש את הפתרונות האלה, תוך שיתוף הרשימות והמועמדים.**

נשמח לעמוד לרשותכם ככל שיידרש,

בברכה,



ד"ר אסף שפירא וד"ר אריאל פינקלשטיין,

המכון הישראלי לדמוקרטיה