



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

אמיר אלשטיין
יו"ר הוועד המנהל

הנשיא העשירי ראובן ריבלין
יו"ר של כבוד
יוחנן פלסנר
נשיא

חברי הוועד המנהל

עו"ד ליאת אהרנסון
אלי גרונר
פרופ' ורד וניצקי-סרוסי
ד"ר חן ליכטנשטיין
מול מועלם
שגיר לזעבר שלי מרידור
פרופ' פאדיה נאסר אבו-אלהיג'א
עו"ד אבי פישר
ד"ר מיכל צור
יוסי קוזניק

המועצה הבינלאומית

פרופ' רונלד דניאלס, יו"ר
השופטת רוזלי סילברמן אבליה, קנדה
אן אפליבאום, ארה"ב
השופטת דורית ביניש, ישראל
השופט סטיבן ברייך, ארה"ב
פרופ' משה הלברטל, ישראל
פרופ' כריסטוף מרקשטייט, גרמניה
ד"ר שרון נוריאן, ארה"ב
השופט אברהם סופר, ארה"ב
ברט סטפנס, ארה"ב
פרופ' גרהרד קספר, ארה"ב

סגני נשיא

פרופ' סוזי נבות, מחקר
ד"ר ישי ג'סיס, פרס, אסטרטגיה

עמיתים בכירים

פרופ' תמר הרמן
פרופ' נתן זוסמן (אורח)
פרופ' עמית כהן
מר תומר לוטן (אורח)
פרופ' יותם מרגלית
פרופ' דניאל סטטמן
פרופ' בני פורת
פרופ' קרנית פלוג
פרופ' מרדכי קרמיניצר
פרופ' גרעון רהט
ד"ר תהילה שורץ אלטשולר
פרופ' יובל שני

מייסדים

ד"ר אריק ברמן
ברנד מרכוס (1929-2024)
מזכיר המדינה ג'ורג' שולץ (1920-2021)

17 ביולי 2025

כנסת יקרה: על פוליטיזציה בוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות | חוות דעת

ד"ר אסף שפירא וד"ר מורן קנדלשטיין-היינה

המהלכים לחיזוק כוחן של הרשויות הפוליטיות והחלשת שומרי הסף אינם חדשים. ראינו אינספור דוגמאות לכך בשנתיים האחרונות.¹ בשבוע שעבר, עם פרסום ההרכב החדש של הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות, התברר כי הפוליטיזציה הגיעה גם אליה.² לצד היו"ר, נשיאת בית המשפט המחוזי בתל אביב לשעבר, השופטת דבורה ברלינר,³ יכהנו בוועדה שני חברים שמונו בידי יו"ר הכנסת: ד"ר אוון-גרי כהן ואלעד מלכא – שניהם פעילים מפלגה ב"ליכוד". יתר על כן, ד"ר כהן, שמונה לוועדה על תקן איש אקדמיה – הוא חבר סגל בחוג בבלשנות, כך שמומחיותו האקדמית אינה קשורה כלל לתחום עבודתה של הוועדה. בהשוואה לכל חברי הוועדה שמונו לאורך השנים על ידי יושבי ראש הכנסת מאז הקמתה ב-1994 (ראו בטבלה המצורפת) מינויים של שני חברי הוועדה הנוכחיים הוא חריג מאוד, באופן הסותר את מטרות הוועדה ועלול להקשות עליה למלא את תפקידה כהלכה.

וידגש: אין בכל האמור כדי להטיל ספק ביושרתם, בכוונותיהם הטובות או ביכולתם של שני חברי הוועדה האלה למלא תפקידים בכירים במגוון תחומים. ואולם, החלטתו של יו"ר הכנסת על מינויים אלה מעוררת קושי, בשים לב למאפייניה ותפקידיה של הוועדה הציבורית. כפי שנראה, קושי זה מתחדד אל מול הנתונים היבשים שבידינו לגבי החברים שמונו לוועדה לאורך השנים. גם לאור זאת, אנו סבורים כי יש לבצע תיקונים בחוק שיחדדו את הדרישה למומחיות של חברי הוועדה בתחום מימון מפלגות ויגבילו את שיקול דעתו של יו"ר הכנסת באופן שלא יאפשר למנות חברי ועדה בעלי זיקה מפלגתית מובהקת.

הוועדה הציבורית לקביעת יחידת המימון – הרקע להקמתה, הרכבה ותפקידיה

הרקע להקמת הוועדה

בעשורים הראשונים למדינה לא ניתן כלל מימון ממלכתי למפלגות.⁴ חוק מימון מפלגות, התשל"ה-1973, שנחקק לאחר פסק הדין הידוע בעניין ברגמן, קבע

¹ ראו על כך: ספיר פז ונדב דגן "שומרי הסף או שומרי השלטון? ההשתלטות על רשויות האכיפה והביטחון" המכון הישראלי לדמוקרטיה (4.11.2024); ענת טהון אשכנזי ודפני בנבניסטי "הקואליציה מקדמת באופן פומבי ובולט מהלכים לפגיעה בדמוקרטיה ולהחלשת שומרי הסף" המכון הישראלי לדמוקרטיה (14.1.2025).

² הודעה בדבר הרכב הוועדה הציבורית לפי חוק מימון מפלגות, י"פ התשפ"ה 8252.

³ השופטת ברלינר כיהנה לזמן קצר גם כשופטת בפועל בבית המשפט העליון.

⁴ יש הבדלים מסוימים בין "מפלגה", "סיעה" ו-"רשימה", אך לא נתעמק בהם כאן, להרחבה ראו: אסף שפירא "רשימות משותפות – רצים ביחד, נשארים ביחד" המכון הישראלי לדמוקרטיה (28.3.2020).

לראשונה הסדר קבע של מימון ציבורי למפלגות.⁵ החוק יצר שני מגננונים להענקת מימון ממלכתי למפלגות: מימון שוטף, הניתן מדי חודש למפלגות המכהנות בכנסת; ומימון בחירות, הניתן למפלגות לאחר מערכת הבחירות (אם כי הן זכאיות גם למקדמות לפני הבחירות – ראו בהמשך). גובהם של שני סוגי המימון מבוסס על "יחידת מימון". בחודש ינואר 2025 הועמדה יחידת המימון על סך 1,600,200 ש"ח. לפי המצב החוקי כיום, כל מפלגה המכהנת בכנסת זכאית למימון שוטף בגובה 6% מיחידת מימון לכל ח"כ, בתוספת 6% מיחידת מימון אחת. מימון הבחירות של מפלגה ותיקה, שנבחרה לכנסת הקודמת, שווה למספר יחידות מימון כמספר המנדטים הממוצע שקיבלה בבחירות האחרונות ובאלו שלפניהן, בתוספת יחידת מימון אחת (אם מדובר ברשימה המורכבת מכמה מפלגות – היחידה הנוספת ניתנת פעם אחת לכל הרשימה). מימון הבחירות של מפלגה שלא נבחרה לכנסת הקודמת שווה למספר המנדטים שבהם זכתה בתוספת יחידת מימון אחת.

עד לשנות ה-90 מי שקבעה את סכום יחידת המימון (המכונה גם "שיעור יחידת המימון") – ובכך למעשה את גובה מימון המפלגות – היא ועדת הכספים של הכנסת, שהגדילה שוב ושוב ובאופן משמעותי את יחידת המימון. כך, בחודש מאי 1991 החליטה ועדת הכספים להגדיל בבת אחת את יחידת המימון ב-36%, החלטה שנפסלה מאוחר יותר בבג"ץ, מטעמים פרוצדורליים.⁶

בשנת 1994 התקבל תיקון לחוק שחולל רפורמה בנושא מימון המפלגות. במסגרת הרפורמה הוחלט להוציא את קביעת גובה יחידת המימון מידי ועדת הכספים ולהעבירה לוועדה ציבורית חיצונית.⁷ מהלך זה היה חלק מתיקון רחב יותר, שבמסגרתו הוחלט, בין היתר, על הגדלה חד-פעמית משמעותית של יחידת המימון, הקלות למפלגות בנטילת הלוואות והפחתת דרמטית של סכום התרומה שיחידים רשאים לתרום למפלגות. מדובר היה אפוא ב"עסקת חבילה" – המפלגות "הרוויחו" הגדלה של המימון מקופת המדינה והטבות נוספות שהן נזקקו להן בעקבות מצבן הכלכלי הקשה לאחר שבג"ץ פסל את העלאת יחידת המימון מ-1991, ובמקביל "ויתרו" על השליטה בקביעה עתידית של גובה המימון וכן קיבלו על עצמן הגבלות נוספות.

ואכן, כפי שעולה מדברי ההסבר של ההצעה לתיקון חוק מימון מפלגות, אחת המטרות הייתה להקים **ועדה בלתי תלויה** שתקבע את גובה יחידת המימון במקום

⁵ בפרשת ברגמן קבע בג"ץ כי חוק שביקש לראשונה להעניק מימון ציבורי למפלגות עומד בסתירה לסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, המעגן את עקרון השוויון בבחירות. זאת, בשל העובדה כי הוא שלל מימון ממפלגות חדשות. מאחר שהחוק לא עמד בהוראת השריון ולא התקבל ברוב של 61 ח"כ – נקבע כי הוא בטל. ראו: בג"ץ 98/69 **ברגמן נ' שר האוצר**, פ"ד כג(1) 693 (1970). על הרקע לפרשת ברגמן ועל תגובת הכנסת בעקבות פסק הדין ראו: איל ינון **"בג"ץ ברגמן – מהפכה חוקתית בשלש מערכות" משרד המשפטים** (11.4.2019).

⁶ בג"ץ 2060/91 **כהן נ' יו"ר הכנסת** פ"ד מו(4) 319 (1992).

⁷ **חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 16), התשנ"ד-1994**, ס"ח 114.

ועדת הכספים.⁸ הנחת היסוד הייתה כי בנושא של מימון המפלגות, בדומה לנושאים אחרים כגון שכר חברי הכנסת, הכנסת נמצאת בניגוד עניינים מוסדי מובנה. אלו הם מקרים שבהם "הכנסת מחוקקת לעצמה", ובלשונו של השופט חשין:

המאפיין קבוצת עניינים אלה – המאפיין והמייחד אותה לעצמה – הוא היסוד החריף של ניגוד עניינים המעורב בה.... לעת קביעת משכורת, קצבה ושאר זכויות ממון – וכיוצא באלו: מקום שחברי הכנסת קובעים את היקף חסינותם – היסוד האישי הפרטי יסוד דומיננטי הוא במערכת, דומיננטי יותר מאשר בנושאים אחרים. בנושאים אלה – נושאים שבהם מחוקקים חברי הכנסת לעצמם – עדים אנו להתנגשות בלתי נמנעת של אינטרסים המושכים לצדדים מנוגדים בתכלית: מזה, האינטרס הציבורי המלמדנו כיצד ראוי שאיש הציבור ינהג את דרכו, ומזה, האינטרס האישי.⁹

אחת הדרכים המקובלות להתמודד עם חקיקה בנושאים שבהם הכנסת נמצאת בניגוד עניינים מובנה היא להקים ועדה ציבורית מקצועית שתגבש המלצות בנושא.¹⁰ כך נעשה, למשל, לגבי שכר חברי הכנסת, שנקבע על ידי ועדת הכנסת על פי המלצה של ועדה ציבורית.¹¹ גם לגבי גובה מימון מפלגות, כאמור, חברי הכנסת סברו כי יש צורך להפקיד את ההכרעה – ולא רק המלצה – בידי גורם חיצוני ואובייקטיבי.¹²

תפקידי הוועדה

תפקידה המרכזי של הוועדה הוא קביעת שיעור יחידת המימון (לצד עדכונים קבועים המתבצעים בהתאם למדד), ובסמכותה גם להפחית את השיעור בהחלטה פה אחד. במסגרת תיקון מס' 33 לחוק מימון מפלגות, בידי הוועדה הופקד תפקיד נוסף הנוגע למתן הלוואות לסיעות.¹³ חוק המימון מעגן הסדר המאפשר לסיעות לקבל הלוואות מאוצר המדינה (באמצעות יו"ר הכנסת) במהלך שלוש השנים הראשונות לכהונת הכנסת. ואולם, אם מדובר בבקשה להלוואה לאחר תקופה זו או לאחר אישור חוק

⁸ דברי ההסבר להצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – הוראות שונות), התשנ"ג-1993, פ/747/13.

⁹ בג"ץ 971/99 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ועדת הכנסת, פ"ד נ(6) 117, פסקאות 41-42 לפסק דינו של השופט חשין (2002) (להלן: פרשת גמלאות חברי הכנסת); עוד ראו על כך: ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221, פס' 99 לפסק דינו של השופט חשין (1995); בג"ץ 7111/94 מרכז השלטון המקומי נ' הכנסת, פ"ד נ(3) 485, פס' 20 לפסק דינו של השופט חשין (1996); עוד בנושא ראו: יואב דותן "איסור 'החקיקה העצמית' כמגבלה חוקתית בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים לא(4) 771 (התשס"א) וכן סוזי נבות "קביעת שכרם של חברי הכנסת: 'המחליטים הם גם הזוכים' המשפט ט 253 (התשס"ד).

¹⁰ השו: יגאל מרזל "ניגוד עניינים של חברי כנסת: בין הנאמנות למפלגה לנאמנות לציבור" ניגוד עניינים במרחב הציבורי 389, 422-423 (דפנה ברק-ארז, דורון נבות ומרדכי קרמניצר עורכים תשס"א).

¹¹ ראו את ההסדר בסעיף 52 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994.

¹² ראו דבריו של חבר הכנסת שאקי, פרוטוקול ישיבה 281 של ועדת הכספים, הכנסת ה-13, עמ' 12 (3.3.1994): "וועדה ציבורית, לכל הדעות, תהיה אובייקטיבית במובן הנכון של המילה".

¹³ חוק מימון מפלגות (תיקון מס' 33 והוראת שעה), התשע"ה-2014, ס"ח 52.

התפזרות הכנסת בקריאה הראשונה, ההלוואה תינתן רק אם יו"ר הכנסת שוכנע כי הדבר מוצדק בנסיבות העניין ועל פי המלצת הוועדה הציבורית.¹⁴ לוועדה יש תפקיד גם בקביעת יחידת המימון בבחירות לרשויות המקומיות, לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות).

לצד תפקידיה הסטטוטוריים, נהוג אף להתייעץ עם הוועדה הציבורית בחקיקה הנוגעת למימון מפלגות ובנושאים המשיקים לכך. נהוג זה חודד במספר הליכים שנדונו בשנים האחרונות בבית המשפט העליון.¹⁵ הרקע לפסיקות אלה הם מקרים, שהפכו לנפוצים בשנים האחרונות, שבהם במקביל להתפזרות הכנסת, הכנסת קיבלה תיקונים שונים בחוק מימון מפלגות המיטיבים עם המפלגות שיש להן ייצוג בכנסת. חלק מהתיקונים האלה עקפו ממש את הוועדה, למשל באמצעות אישור בחוק של מתן הלוואות למפלגות בסמוך לבחירות, או הגדלה של מימון הבחירות שיינתן למפלגות (באמצעות הגדלת סכום יחידת המימון עצמה בחקיקה ו/או באמצעות הגדלה בחוק של מספר יחידות המימון שמפלגה תקבל). החלטות אחרות נגעו להיבטים כמו הגדלת ההלוואות שמפלגה זכאית לקבל לאחר הבחירות ופרישה נוחה יותר של החזר ההלוואות, הגדלת סכום המקדמה שמפלגות מקבלות מהמדינה לפני הבחירות, או אי-ניכוי יתרת ההלוואות שנטלו המפלגות מהמקדמה הזו (ניכוי שנדרש לפי החוק).

הגם שהעיתירות נדחו, בפסיקות אלה עמד בג"ץ על הקושי הטמון ביצירת הסדר שלא באמצעות הוועדה הציבורית. בסיום אחד מפסקי הדין, ב-2020, ציין השופט (כתוארו אז) עמית כי: "בית משפט זה רשם לפניו את הודעת יו"ר הכנסת כי ינחה את ועדות הכנסת באשר לצורך להזמין את הוועדה הציבורית לדיוני חקיקה בנושא מימון מפלגות".¹⁶ בעקבות כך אכן הנחה יו"ר הכנסת את הוועדה לזמן את נציגי הוועדה הציבורית לדיונים רלוונטיים. בסיום פסק דין מאוחר יותר, מ-2022, חודדה הציפייה שההתייעצות תהיה לא רק בסוגיות הנוגעות ישירות לגובה המימון, אלא גם "לגבי חקיקה שעניינה בנושאים הנלווים לשיעור יחידת המימון".¹⁷

נדגיש כי לוועדה יש השפעה ממשית על גובה המימון. כך, למשל, הוועדה לא מסתפקת בהגדלה קבועה ושגרתית של יחידת המימון, אלא מפעילה שיקול דעת בהתאם לנסיבות. באופן כללי, לאחר שבמרבית שנות ה-80 וה-90 גדלה יחידת המימון באופן תלול, היא ירדה לאחר מכן במתינות (במחירים מותאמים).¹⁸ דוגמה ספציפית להפעלת שיקול דעת של הוועדה התרחשה ממש לאחרונה, כאשר בתקופת

¹⁴ סעיף 7ג(3) לחוק מימון מפלגות.

¹⁵ בג"ץ 429/20 ישראל שדה נ' כנסת ישראל (נבו 4.2.2020); בג"ץ 5374/22 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת (נבו 29.9.2022).

¹⁶ פרשת שדה, לעיל ה"ש 15, פסי' 14 לפסק דינו של השופט (כתוארו אז) עמית.

¹⁷ בג"ץ התנועה למען איכות השלטון בישראל, לעיל ה"ש 15; וראו, למשל, עמדת הוועדה לגבי העלאת שכר הצוות הפרלמנטרי לכנסת במענה לפנייה שקיבלה מטעם הייעוץ המשפטי לכנסת (20.6.22).

¹⁸ אבי בן בסט ומומי דהן **רפורמות, פוליטיקה ושחיתות** (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2014).

מלחמת "חרבות ברזל" הפחיתה הוועדה את יחידת המימון, רק לעניין מימון ההוצאות השוטפות, בשל הוצאות המדינה הכרוכות במלחמה (כדי "לקזז" את העדכון האוטומטי של הסכום בשל עליית המדד).¹⁹ מקרה אחר התרחש בעת חקיקת החוק להתפזרות הכנסת ה-24 בשנת 2022. אז, כאשר ביקשו חברי הכנסת להגדיל בעצמם בחוק את סכום יחידת המימון, התעקשה יו"ר הוועדה השופטת פרוקצ'יה שהוועדה הציבורית היא שתקבל את ההחלטה. בסופו של דבר ההגדלה אומנם נקבעה בחוק, אך בהתאם לעמדתה המקצועית של הוועדה (וכצפוי, היה מדובר בהגדלה מתונה יותר מאשר רצו המפלגות).²⁰

גם בבחירות המקומיות האחרונות תרמה עמדת הוועדה הציבורית לכך שיחידת המימון גדלה בצורה מתונה יותר מאשר רצו חברי הכנסת מלכתחילה: לפי דוח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נציגי הסיעות סברו שעקב דחיית מועד הבחירות המקומיות בשל מלחמת חרבות ברזל, יחידת המימון צריכה לגדול בכ-30%-70%,²¹ ואילו הוועדה החליטה על העלאה של 17%.²²

במילוי תפקידים חשובים אלו, הוועדה משמשת שומר סף מובהק. כפי שראינו, ההחלטה להוציא את ההכרעה בעניין מימון המפלגות מן הכנסת אל גוף חיצוני נבעה מן הצורך להבטיח שמירה על הקופה הציבורית, וזאת מתוך הבנה שבנושא זה, חברי הכנסת נמצאים בניגוד עניינים מובהק. הוועדה נדרשת אפוא להבטיח איזון נאות בין צורכי המפלגות לבין האינטרס הציבורי. כפי שיפורט בהמשך, להחלטות הוועדה ולעמדותיה עשויה להיות גם השפעה על העיקרון החשוב של שוויון בבחירות.

הרכב הוועדה

בהתאם לסעיף 1א(א) לחוק, הוועדה מורכבת משלושה חברים: שופט, המתמנה בידי נשיא בית המשפט העליון ועומד בראש הוועדה, ולצידו שני חברים נוספים המתמנים בידי יו"ר הכנסת – אחד מהם נדרש להיות חבר בסגל האקדמי של מוסד להשכלה גבוהה. תקופת כהונתה של הוועדה היא ארבע שנים, ומשך כהונתה המקסימלי ברציפות של חבר ועדה הוא שתי תקופות כהונה מלאות.²³

מן ההיסטוריה החקיקתית עולה באופן ברור כי המטרה המרכזית בגיבוש הרכב הוועדה הייתה לחדול מן המצב שבו "החתול שומר על השמנת". סוגיית מימון

¹⁹ הודעה בדבר שינוי סכום יחידת המימון (הוראת שעה - הארכת תוקף), י"פ 8 כ"ה בכסלו התשפ"ה, 26.12.2024, עמ' 2156.

²⁰ פרוטוקול ישיבה 120 של ועדת הכנסת, הכנסת ה-24, 29.6.2022.

²¹ מאיר אזנקוט "הערכת השינוי ביחידת חישוב בבחירות לרשויות המקומיות בגין דחייתן" (מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2023).

²² החלטת הוועדה הציבורית מיום 4.1.2024.

²³ סעיף 1א(ב) ו-1(ב) לחוק המימון.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

המפלגות סווגה ככזו שבה הכנסת נמצאת בניגוד עניינים מובנה, ובלשונו של חבר הכנסת שאקי:

אין אנשים ראויים לדון בענייני עצמם. יש קושי אצל אדם להיות אובייקטיבי, כשהוא הסובייקט [...] להיות אובייקטיבי כפי עצמך זה תרתי דסתרי [...] וועדה ציבורית, לכל הדעות, תהיה אובייקטיבית כמובן הנכון ביותר של המילה".²⁴

דיוני הוועדה מלמדים כי חברי הכנסת ביקשו כי הוועדה תורכב מאנשים שיתאפיינו בשני קריטריונים:

א-מפלגתיות: במהלך הדיונים עלה במפורש החשש מהענקת הסמכות למנות את חברי הוועדה בידי יו"ר הכנסת. כך, למשל, חבר הכנסת קופמן ציין כי הוא מוטרד ממקרה שבו יו"ר הכנסת ימנה שני חברים המקורבים למפלגתו.²⁵ חבר הכנסת שגב העיר אף הוא כי אינו רואה היגיון בכך שגוף פוליטי ימנה את שני חברי הוועדה. לדבריו, אף אם יו"ר הכנסת לא ירצה בכך עלולה להיות זיקה פוליטית ויש חשש לטעם לפגם. לנוכח חששות אלה, עלתה האפשרות כי מי שיבחר את החברים בוועדה יהיה השופט העומד בראשה ולא יו"ר הכנסת.²⁶ לחלופין, עלתה ההצעה שיו"ר הכנסת ידאג כי שני החברים יהיו בעלי דעות שונות. הועלתה גם התהייה אם ישנה הגבלה לגבי הזיקה הפוליטית של חבר הסגל האקדמי, כך שלפחות לא יהיה פעיל מפלגה או חבר במרכז המפלגה. יוער כי חלק מחברי הכנסת לא סברו בשעתו כי יש יסוד לחשש מזיקה מפלגתית בין יו"ר הכנסת לחברי הוועדה. כך, למשל, חבר הכנסת איתן העיר כי מה שנקבע על ידי הוועדה חל על כל המפלגות, וכי הוועדה קובעת רק את שיעור המימון.²⁷ ואולם, כפי שצינו קודם לכן, סמכותה של הוועדה התרחבה עם השנים. היא קיבלה מנדט מפורש לעסוק גם בנושא הלוואות, וכן היא הפכה להיות גוף מקצועי רלוונטי המביע עמדתו בנושאים הנוגעים למימון מפלגות ובנושאים המשיקים לכך, ואף יכולה להיות לה השפעה גם על סוגיות הנוגעות לשוויון בבחירות (ראו הרחבה להלן).

מומחיות והבנה במפלגות: הכוונה במיוחד לאיש האקדמיה. הצעת החוק המקורית (קריאה טרומית) קבעה כי איש האקדמיה יגיע מתחום מדע המדינה או המשפטים. בנוסח לקריאה ראשונה נשקל הרכב רחב יותר שכלל שני אקדמאים מתחום מדעי המדינה. בסופו של יום, הוחלט שלא לצמצם את שיקול הדעת של יו"ר הכנסת. עם זאת, מהדיונים עולה כי הייתה כוונה שימונה מי שבקיא בתחומי העיסוק של

²⁴ דבריו של חבר הכנסת שאקי, פרוטוקול ישיבה 281 של ועדת הכספים, לעיל ה"ש 12, שם (3.3.1994).

²⁵ ראו דבריו של חבר הכנסת שגב בפרוטוקול דיון 235 של ועדת הכספים, הכנסת ה-13, עמ' 51 (16.12.1993).

²⁶ ראו דבריו של חבר הכנסת שגב, פרוטוקול דיון 286 של ועדת הכספים, הכנסת ה-13, עמ' 37 (14.3.1994).

²⁷ שם, בעמ' 38.

הוועדה. כך, למשל, ציין חבר הכנסת איתן ביחס למנדט של יו"ר הכנסת במסגרת הדיונים לקריאה שניה ושלישית: "מגבילים אותו במינוי של אחד מהאנשים, שחייב להיות איש אקדמי במדעי החברה ומשפטים; **הכוונה שיהיה לו רקע בנושאים הקשורים לחקיקה או למדעי המדינה**".²⁸

מינוי חברי הוועדה הנוכחיים – כשלים וחששות

כפי שעולה מן הטבלה המצורפת, הגם שבסופו של יום החוק לא כלל תנאי כשירות מפורטים (מלבד הדרישה לאיש אקדמיה), **לאורך השנים התקיימו בחברי הוועדה שני מאפייני היסוד המתבקשים מוועדה מעין זו: מומחיות וניטרליות פוליטית. דומה כי מאפיינים אלה אינם מתקיימים בחברי הוועדה הנוכחיים – ד"ר אוון-גרי כהן ומר אלעד מלכא.**

ראשית, הן לד"ר כהן והן למר מלכא **זיקה מפלגתית מובהקת**, הואיל והם **פעילים כיום במסגרת הליכוד**.

ד"ר כהן הוא מייסד התא הגאה בליכוד ומי שעמד בעבר בראשו. ד"ר כהן תומך בגלוי בראש הממשלה נתניהו ואף כיהן בעבר כיועץ לראש הממשלה לתקשורת הבינלאומית.²⁹ **מעולם לא כיהן בוועדה נציג אקדמיה שהיה בעת מינויו פעיל פוליטי מובהק.**

החבר הנוסף, אלעד מלכא, לשעבר המשנה למנכ"ל משרד התקשורת (שהיא משרת אמון), גם הוא פעיל ליכוד ואף התמודד בעבר בפריימריז של המפלגה.³⁰ כפי שאפשר לראות בטבלה המצורפת, החבר הנוסף בוועדה, שכהן לצד יו"ר הוועדה ואיש האקדמיה, היה תמיד חבר כנסת לשעבר. העבר הפרלמנטרי, בייחוד של חברי כנסת ותיקים, נתפס כמעניק את ההבנה הנדרשת בתחום של מימון מפלגות. משכך, מטבע הדברים, תמיד היה לאותו חבר ועדה זיהוי פוליטי מסוים. אבל, כפי שאפשר לראות מהטבלה, ברוב המקרים של המקרים חבר הכנסת לשעבר דווקא לא הגיע מקרב מפלגתו של יושב הראש, מה שמלמד כי המינוי היה הודות לניסיון ולכישורים. מכל מקום, וזה העיקר – תמיד היה מדובר בחברי כנסת **לשעבר**, שהקריירה הפוליטית שלהם הסתיימה.³¹ לעומת זאת, מלכא הוא בעל זיקה פוליטית עכשווית מובהקת ולא בטוח שהקריירה הפוליטית שלו הסתיימה.

²⁸ ראו דברים של חבר הכנסת איתן, שם.

²⁹ נעה לנדאו "נתניהו מינה את יו"ר התא הגאה בליכוד ליועצו לתקשורת הזרה" **הארץ** (14.7.2019).

³⁰ מלכא משתייך לקבוצת "הליברלים בליכוד", ראו **כאן**. הוא התמודד בפריימריז בליכוד במשבצת הצעירים לקראת הבחירות לכנסת ה-19: אמיר לוי "האתגר הגדול של הכנסת הבאה יהיה שינוי היחסים מול הרשות השופטת" **מידה** (30.1.2019); בבחירות לכנסת ה-24 החליט להתמודד אך ברגע האחרון פרש: אריה יואלי "המועמד הסרוג בפריימריז בליכוד פרש: 'לא הפעם'" **סרוגים** (31.7.22).

³¹ דב שילנסקי אומנם הוצב במהלך כהונתו בוועדה הציבורית ברשימות הליכוד לכנסת, אך במקומות ה-117 וה-119 הסמליים, וברור היה בשלב זה שאין לו כל שאיפה פוליטית.

באשר למומחיות – דרישה זו נוגעת במיוחד לנציג האקדמיה. ואכן, לאורך השנים המומחה מן האקדמיה הגיע בדרך כלל מעולמות מדע המדינה והמדיניות הציבורית (פרופ' יעל ישי, פרופ' אסף מידני) או הכלכלה (פרופ' אבי בן בסט). לעומת זאת, איש האקדמיה הנוכחי, ד"ר אוון-גרי כהן, הוא איש סגל בחוג לבלשנות באוניברסיטת תל אביב, תחום שאינו קשור ולו בעקיפין למימון מפלגות. פרופ' מנחם מגידור היה אף הוא יוצא דופן בכך שהגיע מתחום המתמטיקה, אך לפרופ' מגידור לא הייתה זיקה פוליטית מובהקת, הוא נהנה ממעמד אקדמי בכיר ביותר כנשיא האוניברסיטה העברית, ומכל מקום דומה כי תחום המתמטיקה קרוב יותר לתחומי המימון מאשר תחום הבלשנות.

אכן, אין בלשון החוק דרישה פורמלית שנציג האקדמיה יהיה בקיא בתחום הספציפי. עם זאת, מעבר לכך שהשכל הישר מוביל למסקנה זו, **הצורך שמומחיותו של איש האקדמיה תהא בזיקה לתחום עיסוקה של הוועדה עולה במפורש מהפרוטוקולים של דיוני הכנסת בתיקון לחוק מימון מפלגות**. לכך יש להוסיף כי במקומות אחרים הובהר שדרישה לנציג אקדמיה פירושה הוא גם דרישה שאיש האקדמיה יהיה בקיא בתחום הרלוונטי. כך, למשל, בנוהל הנוכחי של נציב שירות המדינה לגבי חברים בוועדות לאיתור מועמדים בשירות המדינה, המבוסס על החלטת ממשלה מ-2018, נקבע במפורש ש"בכל האמור למינוי נציג אקדמיה יש לוודא כי הנציג הוא בעל המומחיות הנדרשת וכי המומחיות של הנציג נרכשה במסגרת פעילות אקדמית כגון הוראה או מחקר במוסד אקדמי מוכר"³² – כלומר, אם מדובר באיש אקדמיה שרכש את מומחיותו בתחום הרלוונטי שלא במסגרת עיסוקו האקדמי, מינויו אינו מגשים את התכלית. פסיקת בג"ץ מן השנה שעברה, בנוגע למינוי חברי ועדות לאיתור מועמדים למשרת מנהל מינהל התכנון במשרד הפנים, מחדדת נקודה זו.³³ נפסק כי אם מדובר באיש אקדמיה, דרישה זו קיימת גם ללא הנוהל הנ"ל (למעשה, הנוהל תוקן בעקבות העתירה, ובג"ץ קבע כי כללי הפרשנות מובילים למסקנה שהדרישה הייתה קיימת עוד לפני גיבוש הנוהל).³⁴ לגבי ד"ר אוון-גרי כהן, אין כאמור ספק כי תחום מומחיותו האקדמית, בלשנות, לא תורם לבקיאותו בתחום מימון המפלגות.

³² הנחיות נציב שירות המדינה, מספר הנחיה 1.1. "נוהל הקמת ועדת איתור", סעיף 4א3; ר' גם החלטה מספר 3543 של הממשלה מיום 11.02.2018.

³³ בג"ץ 4767/22 אדם טבע ודין - אגודה ישראלית הגנת הסביבה נ' ממשלת ישראל (נבו 24.3.2024).

³⁴ בית המשפט הבהיר כי גישת המדינה לפיה ניתן להפריד בין הרכיב האקדמי לבין רכיב הידע והמקצועיות, כך שאין הכרח כי הניסיון האקדמי הוא שילמד על המומחיות בתחום התכנון, "עלולה להוביל לתוצאות מוקשות בדמות מינויו של מי שעיסוקו האקדמי אינו קשור לתחום התכנון. במצב דברים זה, למעשה, אין כל משמעות לדרישה בהחלטה 2270 למינוי "נציג אקדמיה", שכן המומחיות שמעניקה לו את האפשרות לקחת חלק בוועדת האיתור אינה קשורה לעצם עיסוקו האקדמי, ולמחקריו בתחום התכנון", שם, פס' 34 לפסק הדין של ממלא מקום הנשיא פוגלמן.

באשר לדרישה למומחיות רלוונטית, אף גם במידה פחותה, לחבר השלישי בוועדה³⁵ – אכן, לאורך השנים, החבר השלישי בוועדה היה חבר כנסת בדימוס, ולרוב היה מדובר בפרלמנטרים ותיקים ומנוסים. לאלעד מלכא תואר ראשון בכלכלה ומדע המדינה והוא כיהן בעבר כחבר מועצה בעיריית ירושלים – אך הוא לא כיהן בכנסת. לכן, אף כי אין חולק שהוא בעל ניסיון בתחום הפוליטי, הוא בכל זאת חריג לעומת קודמיו.³⁶

החלטתו של יו"ר הכנסת אוחנה למנות לוועדה שני חברים עם זיקה מפלגתית ברורה, שלפחות לגבי אחד מהם קיים ספק ממשי לגבי מידת בקיאותו בנושאי מימון מפלגות, מעוררת קושי רב. פשיטא שליו"ר הכנסת יש בית פוליטי. עם זאת, הוא נושא בתפקיד ממלכתי. בית המשפט העליון עמד על אופיו המיוחד של תפקיד יו"ר הכנסת ועל כך שעליו לנהוג באי-תלות ובממלכיות.³⁷ ואכן, לאורך השנים יושבי ראש הכנסת נהגו באופן ממלכתי בכל הנוגע לאיוש חברי הוועדה. ולראיה, כפי שאפשר לראות בטבלה, ברוב המקרים של חברי הכנסת לשעבר שמונו לוועדה על ידי יושבי ראש הכנסת דווקא לא הגיעו מאותו בית פוליטי.

הגם שתנאי הכשירות לא עוגנו במפורש, בבואו למנות את חברי הוועדה, דומה כי היו"ר כפוף לאמות המידה של המשפט המינהלי. ספק אם מינוי של מומחה לבלשנות כאיש האקדמיה בוועדה ציבורית העוסקת במימון מפלגות עונה על דרישת הסבירות. ספק דומה עולה ביחס לעמידה בחובה לנהוג ללא משוא פנים, כאשר שני חברי הוועדה הם פעילים במפלגת הליכוד. כפי שראינו, המינויים הללו מהווים סטייה ניכרת מנהוג ארוך שנים. סטייה שכזו, ללא הצדקה נראית לעין, מטילה צל כבד על מינויים אלה והיא בעלת משמעות לצורך הערכת חוקיותם של המינויים.

החשש: פגיעה באינטרס הציבורי ובעקרון השוויון בבחירות

החשש העיקרי נוגע להעלאות לא מוצדקות של מימון המפלגות ולהקלות נוספות למפלגות. הוועדה הציבורית יכולה לעשות זאת ישירות, בעצמה, בעיקר באמצעות הגדלת שיעור יחידת המימון, וכן באמצעות אישור הלוואות למפלגות בסמוך לבחירות; והיא יכולה להקל על חברי הכנסת והמפלגות לעשות זאת, אם לא תסתייג מהצעות חקיקה שונות, ובהן: הצעות שמבקשות להגדיל בחוק את סכום יחידת המימון או את מספר יחידות המימון שמפלגות יקבלו; הצעות שמבקשות לאשר בחוק הלוואות למפלגות בסמוך ליום הבחירות; והצעות אחרות שמקילות על

³⁵ ראו דבריו של ח"כ כהן, פרוטוקול דיון 286, לעיל ה"ש 26, עמ' 38: "אני חושב שבועדה כזאת מכובדת, צריכים להיות גם אנשים שיש להם הבנה מה זה מפלגות".

³⁶ יצוין כי בין מימון ברמה המקומית והלאומית יש הבדלים שונים, למשל היעדרו של מימון שוטף ברשויות המקומיות.

³⁷ בג"ץ 2144/20 התנועה למען איכות השלטון נ' יושב ראש הכנסת, פס' 9 לפסק דינה של הנשיאה חיות (נבו 23.3.2020); על הקושי שבכוונה למנות את יו"ר הכנסת לוועדה הציבורית להדחת היועצת המשפטית לממשלה, גם מפאת תפקידו הממלכתי, ראו: מורן קנדלשטיין-היינה "מינויו של יו"ר הכנסת לוועדה להדחת היועצת" [צפוי להיתקל בקשיים משפטיים](#) [המכון הישראלי לדמוקרטיה](#) (10.4.2025).

מפלגות בכל הנוגע להלוואות (הגדלת סכום ההלוואה שמפלגה יכולה לקחת מהכנסת לאחר הבחירות, פרישת החזר ההלוואות על פני תקופה ארוכה יותר, אי-ניכוי ההלוואה מסכום המקדמה שמקבלת המפלגה לקראת הבחירות כפי שקבוע בחוק). **חשש זה מקבל משנה תוקף משני טעמים:**

ראשית, **קיומה של זיקה פוליטית**. ראינו כי המטרה המרכזית שעמדה ביסוד הפקדת הסמכות לקבוע את שיעור יחידת המימון בידי גוף חיצוני הייתה לנטרל את ניגוד העניינים המובנה שחברי הכנסת מצויים בו. דרך זו – של מינוי אנשים בעלי זיקה פוליטית מובהקת – חוטאת באופן ברור למטרה זו, וקיים חשש מפני שקילת שיקולים לא ענייניים, כלומר לטובת המפלגות.

שנית, במיוחד ככל שהדבר נוגע לאיש האקדמיה, הסכנה היא **היעדר יכולת מקצועית מספקת של הוועדה**. בקבלת החלטותיה וגיבוש עמדותיה, הוועדה צריכה לבצע עבודה מקצועית לא פשוטה, שכוללת התייחסות לצורכי המפלגות מצד אחד ולאינטרס הציבורי מצד אחר, תוך הבנה בסוגיות פוליטיות וכלכליות והבאה בחשבון של מגוון שיקולים וניתוח נתונים ממגוון מקורות (המפלגות, חשבות הכנסת ומרכז המחקר והמידע של הכנסת, מבקר המדינה עוד). לעיתים הוועדה נדרשת לעשות זאת בתוך זמן קצר: כשהוועדה גיבשה את עמדותיה בנוגע לבקשה להעלאת המימון לקראת הבחירות לכנסת ה-25, עמד לרשותה יום אחד בלבד. כאמור, זו הסיבה לדרישה שאחד החברים יהיה איש אקדמיה – אלא שאיש האקדמיה החבר כעת בוועדה לא מגיע כאמור מדיסציפלינה רלוונטית.

בהקשר זה חשוב לזכור שלחברי הכנסת, נציגי המפלגות שכבר זוכות לייצוג בכנסת, יש אינטרס מובנה וכמעט קבוע להקל על המפלגות הזוכות לייצוג בכנסת – והם פועלים בפועל לקידומו, למשל, באמצעות הצעות לתיקוני חקיקה לפני כל אחת ממערכות הבחירות האחרונות. ואכן, כאמור, כשקביעת שיעור יחידת המימון הייתה נתונה בידי המפלגות – הן העלו אותו שוב ושוב באופן משמעותי. **לוועדה יש בהקשר זה תפקיד מובהק של שומר סף**, והיא אמורה להביא בחשבון את שיקולי המפלגות לצד שיקולים רלוונטיים אחרים. ואכן, מאז הקמת הוועדה ב-1994 רוסנו ההעלאות של יחידת המימון, ובמערכות הבחירות האחרונות (לרבות לרשויות המקומיות) היא הוכיחה שהיא יכולה לרסן גם חקיקה של הכנסת (גם אם בהיבט זה היא נשארה במעמד של ועדה מייעצת בלבד). ויודגש: הוועדה מתייחסת גם לצורכי המפלגות, ולא נמנעה מהגדלת יחידת המימון או מתמיכה בחקיקה שמקילה על מפלגות כאשר סברה שהדבר נחוץ; גם לקראת הבחירות לכנסת ה-25 תמכה הוועדה בסופו של דבר בהגדלת יחידת המימון. מבלי להתייחס להחלטה או עמדה ספציפית שלה (שכמובן יכולה להיות גם שגויה) – נראה שלכל הפחות היא ביקשה למצוא את האיזונים הראויים בין שיקולים ואינטרסים שונים, לרבות אלו של המפלגות.

הסכנה הברורה היא אפוא כי עקב ניגוד העניינים של שניים מחברי הוועדה, שיהיו מוטים לטובת המפלגות, כמו גם לנוכח הקושי המקצועי להתמודד עם הנתונים שעליהם לנתח ולהביא בחשבון (ובמיוחד לסתור את טענות המפלגות בדבר צורכיהן), הוועדה תתקשה לעמוד מול האינטרס הברור של המפלגות וחברי הכנסת, שהוא כאמור להגדיל את המימון ולהקל על המפלגות בהיבטים מימוניים אחרים. מצב עניינים כזה יסתור באופן מובהק את הרציונל העומד מאחורי הקמת הוועדה הציבורית. כאן המקום לציין כי בהתאם לחוק מימון מפלגות, אומנם החלטה על הפחתת שיעור יחידת המימון מחויבת להתקבל פה אחד, אך החלטה להגדיל את שיעור המימון יכולה להתקבל גם ברוב דעות, ומכאן החשש הממשי ל"שוד" של הקופה הציבורית.

פגיעה בשוויון בבחירות

לצד החשש מפני "שוד" הקופה הציבורית, ישנה סכנה מסוימת לפגיעה בשוויון בין מפלגות. נציין בהקשר זה שעקרון השוויון בבחירות מעוגן בסעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת, והוא קובע כי דרושה תמיכה של 61 ח"כים כדי לפגוע בזכות זו. עקרון השוויון בבחירות – שמשמעו גם השוויון בזכות להיבחר, במיוחד של מפלגות ורשימות מועמדים – עוגן בהמשך בפסיקות רבות של בג"ץ.³⁸

חוקי המימון כבר עכשיו נוטים לטובת שני סוגים של מפלגות:

א. **מפלגות שמכהנות בכנסת** – רק מפלגות שנבחרו לכנסת או קיבלו יותר מ-1% מהקולות בבחירות מקבלות מימון בחירות, ורק מפלגות שמכהנות בכנסת מקבלות מימון מפלגות שוטף (שהן מנצלות לצורכי הבחירות, למרות שזו אינה מטרתן – מה שמחריף את אי-השוויון בבחירות); רק הן יכולות ליטול הלוואות מהכנסת לאחר הבחירות (מפלגות שאינן מכהנות בכנסת יכולות לקבל הלוואה מתאגיד בנקאי), ורק הן יכולות לקבל מקדמות ללא צורך בערבויות לפני הבחירות (מפלגות שלא מכהנות בכנסת יכולות לקבל מקדמות בכפוף לערבויות; מפלגות קטנות שמכהנות בכנסת יכולות לקבל מקדמות ללא ערבויות לפי מספר הח"כים שלהן, ומקדמות גבוהות יותר, כמו של מפלגה עם 10 ח"כים, בכפוף לערבויות).

ב. **מפלגות גדולות** – מספר יחידות המימון שמפלגות מקבלות, הן עבור מימון בחירות והן עבור מימון שוטף, עומד ביחס כמעט ישר למספר המנדטים שלהן בכנסת. גם סכום המקדמות שהן מקבלות לפני הבחירות, תקרת ההוצאות שלהן וסכומי ההלוואות שהן יכולות לקבל מהכנסת – גדולים יותר.

³⁸ למשל: בג"ץ ברגמן, לעיל ה"ש 5; בג"ץ 246/81 אגודת דרך ארץ נ' רשות השידור, פ"ד לה(4) 1 (1981); בג"ץ 141/82 רובינשטיין נ' יו"ר הכנסת, פ"ד לז(3) 141 (1983); בג"ץ 3434/96 הופנונג נ' יושב-ראש הכנסת, פ"ד נ(3) 57 (1996); בג"ץ 3166/14 גוטמן נ' היועץ המשפטי לממשלה (נבו) 12.3.2015.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

התוצאה היא שבפועל, כמעט כל הקלה שניתנת למפלגות – בנוגע לגובה המימון, נטילה והחזר של הלוואות, או מקדמות – משרתת במידה גדולה יותר מפלגות שמכהנות בכנסת, בעיקר הגדולות שבהן, ומחריפה את חוסר השוויון.

יודגש כי לאי-השוויון הנ"ל יש רציונלים, והוא מקובל גם במדינות אחרות. כך, למשל, ההנחה היא שמפלגה גדולה (מבחינת מספר המנדטים) היא בדרך כלל מפלגה שפועלת בכל רחבי הארץ, פונה לאוכלוסיות מגוונות, ויש לה מבנה ארגוני רחב ומפותח – ולכן יש הצדקה להעניק לה מימון גבוה יותר מאשר למפלגות אחרות. בדומה, מפלגות שכבר מכהנות בכנסת יכולות לקבל לפני הבחירות מקדמות ללא צורך בערבויות, כי ההנחה היא שסיכוייהן להיבחר לכנסת – מה שיאפשר להן להחזיר את המקדמה מכספי המימון שיקבלו בעתיד – טובים למדי (לעומת מפלגות אחרות, שרובן לא ייבחרו לכנסת, ולכן נדרשות לערבויות כדי לקבל מקדמות). שיקולים אלה יכולים להצדיק אי-שוויון מסוים, המעוגן כבר היום בחקיקה הנוכחית, שאמורה ליצור איזון בין הצדקות אלה לבין העיקרון החשוב של שוויון בזכות להיבחר. כמובן, שאלה היא אם המצב החוקי הקיים אכן מקיים איזון ראוי. מכל מקום, ברור שאם חולשת הוועדה הציבורית תאפשר הענקת הקלות נוספות למפלגות בתחום המימון, הן יביאו להחרפת אי-השוויון בין מפלגות בזכות להיבחר, באופן שיקשה על כוחות חדשים להיכנס לפוליטיקה ויקל על המפלגות הגדולות והוותיקות לשמר את מעמדן.³⁹

בהקשר זה כדאי לציין גם חששות ספציפיים עוד יותר, כמו חקיקה שבאופן מכוון ומובהק תפעל לטובת סוגי מפלגות מסוימים. כך, חקיקה שתתמקד אך ורק בהקלות למפלגות שנטלו הלוואות מהכנסת, כמו כאמור הגדלה או פרישה נוחה יותר של החזר ההלוואות, או אי-ניכוי הלוואות מהמקדמות שמפלגות מקבלות לפני הבחירות – תקל במיוחד על המפלגות שנותרה להן יתרת הלוואות גדולה; יצוין כי הפערים בין המפלגות השונות בהקשר זה משמעותיים ביותר, ונעים בין סכומים זעומים לעשרות מיליוני ש"ח (ראו נתונים [באתר התנועה לחופש המידע](#)) – כך שכאמור, כל הקלה הנוגעת להלוואות תשרת במיוחד מפלגות ספציפיות. מקרה אחר הוא הגדלה רק של המימון השוטף ולא של מימון הבחירות (כאמור, בתקופת מלחמת חרבות ברזל הוועדה קיבלה החלטה שמפחיתה רק את יחידת המימון בהקשר של מימון שוטף ולא של מימון בחירות, כך שנראה שהדבר אפשרי) – מה שישיר רק מפלגות שמכהנות בכנסת, כיוון שרק הן נהנות מהמימון השוטף. ניתן כמובן לחשוב על מניפולציות אחרות בחקיקה, למשל כאלה שישירותו רק מפלגות גדולות: כך, הגדלה רק של מספר יחידות המימון שמפלגה מקבלת ביחס ישר למספר המנדטים שלה, אך לא של ה"תוספת" הקבועה של יחידת מימון שכל מפלגה או רשימה מקבלת באופן שוויוני – תגדיל את הפער במימון לטובת המפלגות הגדולות

³⁹ לדיון על סוגיית השוויון במימון בחירות, ראו: אסף שפירא [שוויון במימון בחירות](#) (המכון הישראלי לדמוקרטיה 2021).

ולרעת הקטנות. החשש בהקשר זה הוא שהזיקה הפוליטית של שניים מחברי הוועדה תוביל אותם, גם אם לא באופן מודע, לאפשר צעדים שיקלו במיוחד על מפלגות מסוימות, וכן שהיעדר ידע מקצועי מספק יקשה על חברי הוועדה לזהות ניסיונות של מפלגות ספציפיות לבצע מניפולציות בחוקי המימון לטובתן.

בשולי הדברים נציין שאם תקודם רפורמה בתחום מימון המפלגות, הוועדה צפויה לשמש שחקן מרכזי שיסייע בגיבוש ההצעה לרפורמה ובקידומה בכנסת. רפורמה כזו, או לפחות תיקונים משמעותיים, אכן דרושים – לפי דוחות מבקר המדינה מהשנים האחרונות,⁴⁰ מחקרים בתחום,⁴¹ ודברי חברי הוועדה הציבורית עצמם. כך לדוגמה אמרה יו"ר הוועדה דאז, השופטת בדימוס פרוקצ'יה, בדיון בוועדת הכנסת לפני הבחירות לכנסת ה-25: "במהלך הדיונים בפני הוועדה הציבורית עלו טענות שונות במישור העקרוני המצדיקות בחינה מעמיקה לצורך עריכת רפורמה מהותית בשיטת מימון המפלגות. נודה לנציגי המפלגות על פנייה משותפת לוועדה עם הצעות לשינויים לצורך דיון משותף על מנת להביא שיפור בשיטה הקיימת".⁴² רק ועדה מקצועית וא-מפלגתית תוכל למלא באופן ראוי תפקיד זה.

לסיום

הוועדה הציבורית היא שומר סף לעניין מימון המפלגות. הוועדה אמונה לא רק על הנושא הרגיש של קביעת גובה יחידת המימון, אלא גם מיעצת במגוון נושאים משיקים – ותפקידה זה אף התגבר בשנים האחרונות. **איוש הוועדה במקורבים פוליטיים שאינם מומחים בתחום פוגם ביכולת להבטיח את האינטרס הציבורי, והוא אף מהווה חריגה ניכרת בהשוואה למינויים בעבר לוועדה.** מצב עניינים זה עלול להוביל במיוחד להגדלה משמעותית של המימון הממלכתי הניתן למפלגות, ואף לתיקונים שישרתו במיוחד מפלגות מסוימות – במיוחד המפלגות הגדולות. התוצאה תהיה בזבוז מיותר של כספי ציבור, פגיעה באמון הציבור בשיטה, עידוד המפלגות להתנהלות כלכלית לא-אחראית ופגיעה בשוויון בזכות להיבחר. מינוי ההרכב הנוכחי של הוועדה נראה אפוא כהחלשה מכוונה של שומרי סף, המצטרפת לצעדים דומים אחרים בעת האחרונה.

במבט לעתיד, דומה כי **טוב יעשה המחוקק אם יסדיר באופן ממצה יותר את תנאי הכשירות הנדרשים מחברי הוועדה הציבורית**, תוך שיובהר כי על שני החברים להיות בעלי ניסיון והבנה בתחום מדע המדינה או בתחומים המשיקים לכך, וכי אין למנות מי שפעיל במסגרת מפלגתית בעת המינוי.

⁴⁰ למשל: מבקר המדינה דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וחמש (2024).

⁴¹ שפירא שוויון במימון בחירות, לעיל ה"ש 39.

⁴² פרוטוקול ישיבה 120 של ועדת הכנסת, לעיל ה"ש 20.



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

www.idi.org.il

הרכב הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות מאז הקמתה

שנת איש הוועדה ויו"ר הכנסת	יושבי ראש הוועדה	איש/אשת האקדמיה	החבר/ה הנוסף/ת
1994 – שבח וייס (העבודה)	שושנה נתניהו – שופטת בית המשפט העליון בדימוס	פרופ' יעל ישי – חוקרת בתחום הפוליטיקה ההשוואתית, לשעבר יו"ר האגודה הישראלית למדע המדינה	יצחק ברמן – לשעבר חבר כנסת (הליכוד), יו"ר כנסת ושר
1998 – דן תיכון (ליכוד)	שושנה נתניהו – שופטת בית המשפט העליון בדימוס	פרופ' יעל ישי – חוקרת בתחום הפוליטיקה ההשוואתית, לשעבר יו"ר האגודה הישראלית למדע המדינה	דב שילנסקי – לשעבר חבר כנסת (הליכוד), יו"ר כנסת ושר
2002 – אברהם בורג (העבודה)	מנחם אילן – נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב בדימוס	פרופ' מנחם מגידור – מתמטיקאי, נשיא האוניברסיטה העברית בירושלים	דב שילנסקי – לשעבר חבר כנסת (הליכוד), יו"ר כנסת ושר
2006 – דליה איציק (קדימה)	מנחם אילן – נשיא בית המשפט המחוזי בתל אביב בדימוס	פרופ' מנחם מגידור – מתמטיקאי, נשיא האוניברסיטה העברית (הוחלף על ידי פרופ' אבי בן בסט לאחר התפטרותו)	יוסף לפיד – חבר כנסת לשעבר (שינוי), סגן ראש הממשלה ושר המשפטים לשעבר (הוחלף על ידי נסים זווילי לאחר פטירתו)
2010 – רובי ריבלין (ליכוד)	אליהו מצא – משנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס	פרופ' אבי בן בסט – פרופ' בחוג לכלכלה, כיהן בין היתר כמנכ"ל משרד האוצר	נסים זווילי – חבר כנסת לשעבר (העבודה), שגריר ישראל בצרפת לשעבר
2014 - יולי אדלשטיין (ליכוד)	אליהו מצא – משנה לנשיא בית המשפט העליון בדימוס (הוחלף על ידי אילה פרוקצ'יה לאחר התפטרותו)	פרופ' אבי בן בסט – פרופ' בחוג לכלכלה, כיהן בין היתר כמנכ"ל משרד האוצר	נסים זווילי – חבר כנסת לשעבר (העבודה), שגריר ישראל בצרפת לשעבר
2017 - יולי אדלשטיין (ליכוד) (הכהונה הוארכה פעמיים – בינואר 2021 הוארכה הכהונה עד יולי 2021 ולאחר מכן הוארכה הכהונה פעם נוספת עד ינואר 2025)	אילה פרוקצ'יה – שופטת בית המשפט העליון בדימוס	פרופ' אסף מידני – משפטן ופרופ' למדע המדינה, כיהן בין השאר כנשיא האגודה הישראלית למדע המדינה	אהוד רצבאי – חבר כנסת לשעבר (שינוי), רואה חשבון בהכשרתו