

4.1.2024

הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות

החלטה

הנדון: גובה יחידת החישוב בבחירות 2024 לרשויות המקומיות

השאלה

1. השאלה העומדת בפני הוועדה הציבורית לעניין מימון מפלגות (להלן – "הוועדה הציבורית") הינה האם יש מקום להפעיל את סמכותה על פי סעיף 4א. לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), תשנ"ג-1993 (להלן – "חוק המימון") ועל פי סעיף 12 לחוק לדחיית הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות, התשפ"ד-2023 (להלן – "חוק לדחיית הבחירות") להגדיל את יחידת החישוב לצורך בחירות ברשויות המקומיות האמורות להתקיים ב-27 בפברואר, 2024.

רקע

2. ביום 7.10.2023 נפתחה מלחמה בין ישראל לחמאס בעזה בעקבות מעשי טבח רחבי היקף בישובי העוטף, בהם רבים מאד קפחו את חייהם ואחרים נחטפו וחלקם עדיין מוחזקים בידי האויב. ישובים בעוטף נהרסו, חלקם עד היסוד. מאז שרויה ישראל במלחמה קשה בדרום, ובפעילות מלחמתית רצופה באזור הצפון. אלפים רבים מדרום וצפון הארץ נאלצו לפנות את בתיהם וישוביהם ולהתגורר בחסות המדינה באזורים אחרים בארץ. מקורות הכנסה של רבים, בין שכירים ובין עצמאיים וחברות נפגעו, אם לא אבדו לחלוטין. בטחונם האישי והכלכלי של רבים ספג מכה אנושה. כספי ציבור בהיקפים ניכרים מועברים לסיוע לנפגעי המלחמה, לשיקום ישובים שנהרסו, למימון צורכי המלחמה והחיילים ועזרה לסקטורים כלכליים שנפגעו. ישראל מצויה בתקופה של כלכלת מלחמה.

3. בעקבות המלחמה נדחה מועד הבחירות לרשויות המקומיות שנועד במקורו ליום 30.10.2023 (להלן – "המועד המקורי"). המועד החדש לבחירות נקבע ליום 30.1.2024 (להלן – "המועד החדש"), עם אפשרות לדחייה נוספת של הבחירות ליום 27.2.2024 בכפוף לתנאים מסוימים (להלן – "המועד הנדחה") (סעיף 1 לחוק לדחיית הבחירות).

4. בעקבות דחיית הבחירות ל"מועד החדש" חוקקה הכנסת תיקון לחוק לדחיית הבחירות בו ניתן מענה למספר עניינים הנוגעים למועמדים בבחירות הקרובות שהצריכו הסדר עקב הדחייה, ובהם ענייני מימון הנוגעים להגדלת מקדמות, הקטנת היקף הערבויות הנדרשות כתנאי לקבלת מקדמות, והגדלת סכומי התרומות המותרים. כמו כן, במסגרת אותו תיקון נדרשה הוועדה הציבורית לבחון האם להגדיל את יחידת החישוב ובכמה, ולתת החלטתה עד ליום 29.12.2023, וזאת בהתייחס ל"מועד החדש", הוא – 30 בינואר 2024. (סעיף 12 לחוק לדחיית הבחירות).

5. ביום 4.12.2023 הודיע שר הפנים במכתב ליו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה בכנסת כי החליט שלא ליזום מהלך לדחיית הבחירות ל"מועד הנדחה" בפברואר 2024, וזאת ביחס למרבית הרשויות המקומיות בישראל. עלה מכך כי ביחס למרבית הרשויות, הבחירות אמורות היו להתקיים ב- 30 בינואר 2024.

עוד נקבע בהחלטת שר הפנים כי ב-14 רשויות מקומיות בדרום ובצפון הארץ, שתושביהן פונו מבתייהם, לא תתקיימנה בחירות, בין במועד החדש ובין במועד הנדחה, והן תתקיימנה במועד בלתי ידוע לאחר חזרת התושבים לבתייהם. מאחר שכך, ביחס לישובים אלה עשויה להידרש פתיחה של מערכת בחירות חדשה על כל המשתמע מכך, וענייני מימון הוצאות הבחירות בכלל זה.

עניינה של החלטה זו הוא, אפוא, גובהה של יחידת החישוב ביחס לבחירות באותן רשויות מקומיות שבהן תתקיימנה בחירות במועד מוגדר.

6. בעקבות השתלשלות דברים זו, פעלה הוועדה הציבורית על פי ציווי החוק, התכנסה ושמעה את טיעוני הגורמים המעורבים, בחנה ושקלה את הנושא והיתה נכונה לפרסם את החלטתה במסגרת לוח הזמנים שהוגדר בחוק לדחיית הבחירות, קרי, לא יאוחר מ-29 בדצמבר 2023. בחינת נושא יחידת החישוב נעשה על בסיס ההנחה כי מועד הבחירות יחול ב-30 בינואר 2024.

7. אלא שביום 27 בדצמבר 2023, יום אחד לפני המועד המתוכנן למתן החלטת הוועדה הציבורית, דנה הממשלה לראשונה באפשרות לדחות את מועד הבחירות מה"מועד החדש" למועד אחר, ובאותו יום לא נתקבלה כל החלטה. באותו שלב לא היה ברור אם מועד הבחירות בינואר 2024 יעמוד בעינו, או יידחה לפברואר 2024, או אולי יידחה אף מעבר לכך – אפשרות שהיתה עשויה לפתוח את מערכת הבחירות מחדש, ואת מערך מימון הוצאות הבחירות למועמדים בכלל זה. הדיון בממשלה בנושא מועד הבחירות נדחה ל-31 בדצמבר

2023, ובאותו יום קבלה הממשלה החלטה לדחות את מועד הבחירות ל"מועד הנדחה", ב-27 בפברואר 2024. החלטה זו קבלה תוקף בהחלטות ועדת הפנים ומליאת הכנסת.

8. נוכח הספק שעלה ב-27 בדצמבר בדבר מועד הבחירות שיחול בפועל, ומאחר שדיוני הוועדה ועמדתה בענין יחידת החישוב לצורך מתן החלטתה עד ה-29 בדצמבר נבנו על ההנחה שהבחירות תתקיימנה ב-30 בינואר 2024, נתנה הוועדה החלטת ביניים ביום 28.12.2023. באותה החלטה היא הודיעה על עיכוב מתן עמדתה עד להכרעה סופית בדבר מועד הבחירות שיחול. עוד נקבע, כי ככל שיוחלט כי מועד הבחירות ב-30 בינואר ישאר בעינו כי אז החלטת הוועדה תפורסם לאלתר. ככל שיוחלט על מועד בחירות אחר, תשוב הוועדה ותשקול את הנושא על רקע הנסיבות החדשות ותוך התחשבות במצב המלחמה בו נתונה המדינה על מלוא השלכותיו.

9. הוועדה הציבורית קיימה מספר דיונים לאחר קביעת "המועד החדש" וקודם לשינוי מועד הבחירות ל"מועד הנדחה". היא בחנה את טיעוני המועמדים שהוצגו בפניה בעל-פה ובכתב. בעקבות ההחלטה על שינוי מועד הבחירות ל"מועד הנדחה", איפשרה הוועדה למועמדים להגיש טיעונים משלימים בכתב ככל שהם נוגעים למשמעות דחיית המועד הנוספת ביחס לגובה יחידת החישוב.

טיעונים

10. טענתם העיקרית של מועמדים בבחירות לביסוס בקשתם להגדלת יחידת החישוב מתמקדת בכך ששתי הדחיות של מועד הבחירות מחייבות שינוי בלתי צפוי בתכנון המקורי של הוצאות הבחירות ומעמיס עליהם הפסדים, נזקים ונטלים כספיים שלא נצפו, ואלה מחייבים תיקון. טענה זו נחלקת למעשה לשני צירים עיקריים: הציר האחד – נזקים שנוצרו עקב דחייה של שלושה וארבעה חודשים בקיום הבחירות. נטען, כי, בתקופה זו, אף שבמרביתה לא היתה פעילות בחירות ממשית, עדיין נצמחו הוצאות שונות כגון שכירויות מבנים של מטות הבחירות, חוזי העסקה עם בעלי מקצוע, התחייבויות לספקים, שימור עובדים ותשלום שכרם, הגדלת נטל מימון הלוואות, והוצאות קבועות נוספות שגדלו עקב הדחיות. כן נטען, שבפרק הזמן שמ-4 לדצמבר (מועד מכתבו של שר הפנים) ועד ה-27 לדצמבר, מועד תחילת הדיון בממשלה בדחיית מועד הבחירות, פעלו המועמדים תחת ההנחה כי הבחירות תתקיימנה ב-30 בינואר, ושינוי מצבם לרעה. הדחיות הללו מעכבות אף את קבלת המימון הציבורי לבחירות, המשולם בהיקפים שונים לאחר הבחירות ובהתאם לתוצאותיהן (להלן – "נזקים נילווים עקב דחיות מועד הבחירות").

הציר השני – נסב על ההוצאות הנוספות שתדרשנה לחידוש קמפיין הבחירות ב"מועד הנדחה". בענין זה הודגש, ראשית, כי ארועי ה-7 באוקטובר והמלחמה שלאחריהם הביאו לשינוי מהותי בסדר היום הציבורי ובתכנים והמסרים הרלבנטיים לבחירות לעומת אלה שעמדו במוקד מסע הבחירות קודם לכן. שנית, השוני האמור מצריך היערכות מחודשת לקמפיין הבחירות לא רק עקב מעבר הזמן אלא גם לאור התכנים החדשים המהותיים המחייבים התייחסות בפנייה לציבור. יהיה צורך בסקרים, ייעוץ אסטרטגי, תוצרים חדשים בדפוס ודיגיטל, שילוט חוצות חדש, העסקה לתקופה נוספת של אנשי מקצוע מלווים – עורכי דין, רואי חשבון, ויועצי תקשורת; כמו כן, הדחיות מחייבות התייחסות מיוחדת לעונת החורף (הסעות מצביעים), גיוס מאמץ מיוחד לעורר ענין ציבורי בבחירות שאינו מובן מאליו בעת מלחמה, התמודדות עם קושי בגיוס מתנדבים ומיעוט תרומות לבחירות בעת מלחמה. כן נטען, כי חלק גדול מהוצאות הבחירות שהוצאו בשלב הראשון של הקמפיין הפכו בלתי רלבנטיות, ומרבית תקציב הבחירות כבר הוצא בטרם יום הבחירות המקורי שנדחה פעמיים (להלן – "צרכי מימון חידוש מערכת הבחירות").

שיקולים

11. הוועדה הציבורית שקלה את טיעוני המועמדים שהועלו בפניה בכתב ובעל-פה; אלה עיקרי השיקולים שהיא שמה לנגד עיניה לצורך השאלה האם להגדיל את יחידת החישוב לבחירות 2024 ברשויות המקומיות, ובכמה:

(א) ביסוד הדברים ניצב המתח הפנימי שבין מצב המלחמה בו נתונה המדינה והנטל הכלכלי-תקציבי האדיר הנובע מכך על כל השלכותיו, אל מול הצורך בקיום הליך בחירות דמוקרטי תקין במימון ציבורי אשר יאפשר חופש ביטוי פוליטי שיגשים את זכויות היסוד לבחור ולהיבחר. המתח הקיים בין שני גורמים אלה מחייב איזון ראוי. הדרך לאזן בין השניים טמונה באימוץ תפיסה שונה של אופי והיקף מערכת בחירות התואמת מצב של מלחמה, והעמדתה על בסיס מינימליסטי מבחינת תכנון והיקף ההוצאות הכרוכות בה.

(ב) נדרשת אבחנה בין שני צירי טענות המועמדים – נזקים נילווים עקב דחיות מועד הבחירות מצד אחד, וצרכי מימון חידוש מערכת הבחירות, מצד שני.

אשר לנזקים נילווים עקב דחיות מועד הבחירות – הוועדה סבורה כי נזקים אלה, על פי טיבם וככל שהם קיימים, אינם חלק אינטגרלי טבעי ממסגרת יחידת החישוב. יחידת החישוב נועדה להסדיר מימון ציבורי לצורך הוצאות בחירות של מועמדים, להבדיל מפיצוי על נזקי מועמדים שנצמחו, ככל שנצמחו, עקב דחיות מועד הבחירות מפאת מלחמה. הדברים אמורים הן ביחס לדחייה הראשונה מהמועד המקורי (31 באוקטובר 2023) והן ביחס לדחיית המועד השנייה מ-30 בינואר 2024 ל"מועד הנדחה" ב-27 בפברואר 2024. יתר על כן, טענות בדבר

נזקים נילווים עקב דחיות, כאמור, מחייבות הוכחה פרטנית של נזק בדומה למשל, לפיצוי בעלי עסקים עקב המלחמה המותנה בהוכחת נזק. השונות בין המועמדים בענין זה גדולה, ולוועדה הציבורית הוגשו בענין זה נתונים חלקיים בלבד שאינם מספקים, ולו תמונה התחלתית של היקף הנזק. ומעבר לכל אלה: הנחת מוצא המדריכה את הוועדה היא כי, כחלק ממדיניות כלכלת-מלחמה, על המועמדים מוטלת אחריות לכלכל את הוצאות הבחירות שלהם בזהירות ובצמצום מירביים לאור גורם אי הוודאות המאפיין תקופה זו ונוכח הנסיבות הקשות המיוחדות בהן מצוי המשק הישראלי. יתר על כן, כלכלת מלחמה גם מניחה שלא מן הנמנע כי חלק מהנזקים שנגרמו עקב המלחמה לא יהיו ברי פיצוי על ידי המדינה וזאת כחלק מהשתתפות כלל האזרחים בנטל ובאתגר הכלכלי שצוק העיתים מביא עימו. תפיסה דומה משתקפת, בין היתר, בהסדר החקיקתי העוסק בפיצוי חלקי בלבד של נזקי בעלי העסקים עקב המלחמה (חוק התכנית לסיוע כלכלי (הוראת-שעה – חרבות ברזל), התשפ"ד-2023, בהסדרים חקיקתיים שונים המקפאים שכר במגזר הציבורי, ועשויה לבוא לידי ביטוי גם בהסדרים נוספים המצויים בבחינה וטרם גובשו באופן סופי.

לאור זאת, הוועדה אינה רואה מקום להתחשב בדרישות פיצוי על נזקים נילווים של מועמדים עקב דחיות במועד הבחירות במסגרת שיקוליה בענין גובה יחידת החישוב. הוועדה תתמקד, אפוא, בצורכי מימון חידוש הבחירות לקראת ה"מועד הנדחה" ב-27 בפברואר 2024 לצורך החלטתה בעניין יחידת החישוב.

(ג) דחיות מועד הבחירות הביאו עימן שינוי בלתי צפוי בתכנון הכלכלי של תקציב הבחירות של המועמדים. חידוש מערכת הבחירות לקראת מועד הבחירות האפקטיבי, והצורך להבטיח מירוף בחירות דמוקרטי, עשויים להצדיק תוספת מימון מסוימת אשר תאפשר למועמדים לחדש את פעילות הבחירות ולממש במסגרתה את האינטרס הציבורי בחופש הביטוי הפוליטי.

(ד) הנסיבות הקשות של ה-7 באוקטובר והמלחמה בדרום ובצפון מעלות תכנים חדשים מהותיים שלא נמצאו בהליכים המוקדמים של הבחירות. הדבר מחייב היערכות מחודשת המצריכה מימון. עם זאת, אין מקום להנחה כי מדובר במערכת בחירות חדשה לחלוטין, שבה כל ההשקעה של המועמדים במירוף הבחירות עד ל-7 באוקטובר 2023 בטלה כלא היתה. במשך מספר חודשים קודם לארועי המלחמה נוהלה מערכת בחירות יעילה ואינטנסיבית הנושאת משמעות גם כיום, והיא נותרה בזכרון הציבורי גם אם הקמפיין המחודש מצריך ריענון וחידוש עקב הארועים האחרונים.

(ה) בין המועמדים קיימת שונות גדולה בהיקפי האמצעים הכספיים העומדים לרשותם לצורך הבחירות. הדבר בולט במיוחד בשוני הקיים בין מועמדים בעלי זיקה לסיעות בכנסת, המסתייעים בהן לצורך מימון הוצאות הבחירות, לבין מועמדים עצמאיים שאין להם מקור

תמיכה דומה, וחלקם אף מתקשים בקבלת מקדמות של מימון ציבורי המותנות במתן ערבויות. רבים נשענים על מקורות עצמיים בלבד, והנטל עליהם מדחיות מועדי הבחירות כבד במיוחד. קיים אף חשש מסוים כי העדר סיוע מימוני נוסף למועמדים עצמאיים עלול לפגוע ביכולתם להמשיך ולהתמודד. יתר על כן, מאפיין מובנה של השיטה מקנה מישנה כח לראשי רשויות מכהנים בהתמודדות בבחירות על פני מועמדים עצמאיים המפלסים את דרכם בלא אמצעים דומים. חוסר השוויון מעמיק כאשר מועמדים עצמאיים לא מעטים מגוייסים בעת הזו למלחמה ויכולתם להקדיש למערכת הבחירות מצטמצמת מאד עקב כך. הצורך לסייע למועמדים העצמאיים הוא, אפוא, שיקול העומד לנגד עיני הוועדה הציבורית. מנגד, אופי הסמכות שהוענקה לוועדה בחוק ביחס ליחידת החישוב אינו מאפשר, לכאורה, אבחנה בין סוגי מועמדים על פי יכולתם המימונית, ולכן הגדלה מסוימת של יחידת החישוב מתוך התחשבות מיוחדת במועמדים העצמאיים תחול ממילא על כל סוגי המועמדים בלא אבחנה.

(ו) חשוב לציין כי מספר לא מבוטל של מועמדים משרתים כיום בצבא ולוקחים חלק במאמץ המלחמתי. מתן תוספת מידתית למימון הוצאות חידוש מערכת הבחירות נועד, בין היתר, להקל גם עליהם בהתמודדותם בנסיבות קשות של עת מלחמה שהם נוטלים בה חלק.

(ז) בצד שיקולים אלה, מעמידה הוועדה כשיקול מרכזי את העדיפות העליונה שיש לתת בימים אלה להקצאת משאבים לאומיים לצורכי המלחמה על כל השלכותיה. נגזר מכך הצורך בהידוק חגורה בכל ענפי המשק הנזקקים למימון ציבורי, ובכלל זה גם בתחום הפעילות המפלגתית והבחירות. נדרש תכנון פעילות בחירות מתון ומרוסן, תוך התייחסות מתמדת לסדרי העדיפות הלאומיים עקב המלחמה.

(ח) יש לתת משקל מסוים לעובדה כי בחוק לדחיית הבחירות ניתנו למועמדים הקלות כספיות שונות בעלות משמעות תזרימית בעיקר, ובין היתר, הגדלת שיעור המקדמות, הקטנת הדרישה לערבויות כתנאי למתן מקדמות, הגדלת התרומות מהציבור ועוד.

(ט) ניהול מערכת הבחירות נעצרה במידה רבה החל מארועי ה-7 באוקטובר ועד ל-4 לדצמבר 2023, מועד מכתב שר הפנים, ממנו עלה כי הבחירות תתקיימנה בסוף ינואר 2024. במהלך תקופה זו נחסכו למועמדים הוצאות מסוימות שהיו מוצאות אלמלא אותם ארועים, לרבות הוצאות יום הבחירות עצמו שנדחה, אשר על פי הערכות שונות שהוגשו עומדות על כ-20 אחוז מהתקציב הכולל. אמנם, מ-5 לדצמבר ועד ה-27 לדצמבר – מועד תחילת המהלך לדחייה נוספת של מועד הבחירות, שררה הנחה כי הבחירות תתקיימנה ב-30 בינואר, ויש להניח כי מועמדים חידשו פעילות בחירות הכרוכה בהוצאות בהיקף כזה או אחר. עם זאת, גם בפרק זמן זה התבקש לצמצם עד למינימום את הוצאות פעילות הבחירות נוכח מצב המלחמה ובשל האפשרות הסבירה שריחפה באוויר כי מועד הבחירות יידחה שוב עקב המלחמה, כפי שאכן קרה.

(י) כעולה מחוות דעת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מיום 4.12.2023 (להלן "חוות הדעת"), שהוגשה לבקשת הוועדה הציבורית, הנתונים המספריים הקיימים ביחס לצורכי המימון של חידוש מערכת הבחירות הם מועטים וחלקיים בלבד, ומצביעים על שונות גדולה בין המועמדים; זאת, גם מעבר לשונות הקיימת בין המועמדים העצמאיים לבין מועמדים בעלי זיקה לסיעה בכנסת. בבחירות מתמודדים 1,767 סיעות ו-143 מועמדים לראשות מועצות. רק מועמדים ספורים הגישו נתונים כלשהם על הוצאותיהם וצרכיהם, וגם אלה היו חלקיים בלבד כך שאין בפני הוועדה תמונה מייצגת בנדון.

עולה מכך שבחינת צורכי המימון הציבורי לחידוש מערכת הבחירות אינה יכולה להתבסס על נתונים שלמים ומדויקים, אלא עניינה בהערכה על בסיס מיגוון שיקולים ואיזון ביניהם. גם חוות הדעת מצביעה על קושי באומדן באומרה – "הכנת האומדן היא משימה מורכבת מאד, ולדעתנו אין מודל שיכול לחזות את סך ההוצאות או את התוספת הנדרשת" (שם, עמ' 12). על בסיס הערכה כאמור, מציעה חוות הדעת שתי דרכים אפשריות חלופיות להערכת התוספת הראויה ליחידת החישוב. שתי החלופות מתבססות על הערכת הצרכים של המועמדים במהלך התקופה האפקטיבית לקמפיין הבחירות שהיא בעיקרה פרק הזמן המשקף את עיקר המאמץ המושקע בפעילות. על פי החלופה הראשונה – "שיטת התקופה היחסית" – התוספת המוצעת לתקופת הקמפיין האפקטיבי של חודש וחצי לפני מועד הבחירות מוערכת ב-30%-28.3%; על פי החלופה השנייה, שעיקרה בגידול משוער של הוצאות מסוימות בתקופה האפקטיבית הקודמת ליום הבחירות – ניתנה הערכה לתוספת של 20% (עמ' 12 לחוות הדעת). אמנם הערכות אלה בחוות הדעת מתבססות על מועד בחירות קודם שנקבע ל-30 בינואר 2024, אבל מאחר שהן בנויות על הערכה הנובעת מצורכי פעילות בחירות אפקטיבית עובר ליום הבחירות, הן ישימות גם למועד הבחירות הנדחה ב-27 בפברואר, 2024. חלופות אלה, בהיותן פרי הערכה בלבד, להבדיל מתוצאה של חישובים חשבונאיים מדויקים, עשויות לשמש אמת-מידה מכוונת, גם אם לא מחייבת, בבחינת שיקול בין מכלול שיקוליה של הוועדה, ותוך התייחסותה להווייה הלאומית הכוללת.

הכרעה

12. לאור מכלול השיקולים המנחים השונים שפורטו לעיל, ותוך איזון ביניהם, מחליטה הוועדה הציבורית להעלות את יחידת החישוב לבחירות 2024 לרשויות המקומיות ב-17 אחוזים. העלאה זו מתייחסת ליחידת החישוב כפי שעודכנה בחודש אוגוסט 2023 על פי עליית מדד המחירים לצרכן, בהתאם לסעיף 4 לחוק המימון. יוצא, אפוא, כי ערך יחידת החישוב העומד כיום על 63 ש"ח יועלה ל-74 ש"ח.

יודגש כי החלטת הוועדה הציבורית חלה על הבחירות לרשויות המקומיות ב"מועד הנדחה" בלבד, קרי: ביום 27 בפברואר 2024. ככל שמועד הבחירות יידחה פעם נוספת למועד אחר, תידרש הוועדה הציבורית לבחינה והחלטה מחודשות.

כמו כן, ולמען הסר ספק, ההעלאה האמורה אינה חלה על בחירות נוספות לרשויות המקומיות שתתקיימנה בעתיד.

ובאנו על החתום,

חה"כ (לשעבר) רו"ח אהוד רצאבי
חבר הוועדה הציבורית

השופטת (בדימ') אילה פרוקצ'יה
יו"ר הוועדה הציבורית

פרופ' אסף מידני
חבר הוועדה הציבורית