

מבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות
ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת
העשרים**

דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות
השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה
לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד
31.3.15**

דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973



מבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות
ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות
לכנסת העשרים**

דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של
הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד
31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15**
דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973



ירושלים, תשרי התשע"ז, אוקטובר 2016

מס' קטלוגי 16-211
דוח מיוחד : ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

פרק ראשון

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים 9

פרק שני

דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15 65

פרק שלישי

נתונים על תרומות וערבבויות שקיבלו הסיעות

תרומות וערבבויות שקיבלו הסיעות בתקופת הבחירות לכנסת העשרים 113

תרומות שקיבלו הסיעות בתקופות השוטפות 140

פרק ראשון

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות
ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות
לכנסת העשרים**

דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים

כללי

ב-17.3.15 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים. לפי סעיף 10(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - החוק), על נציגיה של סיעה או רשימת מועמדים (שייקראו להלן יחד - סיעה) למסור למבקר המדינה, בתוך שישה עשר שבועות מהיום שבו פורסמו תוצאות הבחירות, את חשבונותיה לתקופת הבחירות. תוצאות הבחירות פורסמו ב-25.3.15, ולכן היו נציגי הסיעות אמורים למסור את חשבונותיהן למבקר המדינה עד 15.7.15.

סיעות רבות פנו אל משרדי ואל הכנסת בבקשה למסור את חשבונותיהן ואת הדוחות הכספיים שלהן באיחור בנמקן את בקשותיהן בלוח הזמנים הקצר הקבוע בחוק.

בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק החליטה ועדת הכספים של הכנסת, פעמים מספר, בעקבות בקשות של סיעות שונות ובהסכמתי להאריך את פרק הזמן שנקבע להגשת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת העשרים, בתחילה עד 1.11.15, בהחלטה נוספת עד 31.12.15 ובהחלטה שלישית מיום 10.2.16, עד 22.2.16.

סיעת יחד - העם אתנו בראשות אלי ישי (להלן - יחד) פנתה לוועדת הכספים בבקשה להארכה נוספת. ועדת הכספים בהחלטתה מיום 10.2.16 אישרה לסייעת יחד למסור את חשבונותיה לתקופת הבחירות עד ליום 31.3.16.

לפי סעיף 10(ב) לחוק, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, בתוך 22 שבועות מקבלת החשבונות האמורים, דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות אלה. לאור הדחייה של מועדי מסירת הדוחות על ידי הסיעות, ולאחר שחלק ניכר מהסיעות פנו למשרדי בבקשה לקבלת ארכה למתן תגובתן על הממצאים שהועלו בביקורת, ובשל הרצון לאפשר לסייעות להגיב על ממצאי הביקורת ולטעון את טענותיהן לפני או לפני עובדי משרדי, ראיתי לנכון לפנות לוועדת הכספים ולבקש את דחיית מועד מסירת הדוח ליושב ראש הכנסת. בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק החליטה ועדת הכספים לדחות ל-14.10.16 את מועד מסירת דוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת החשבונות לתקופת הבחירות לכנסת העשרים.

דין וחשבון זה עוסק בתוצאות ביקורת החשבונות לתקופת הבחירות לכנסת העשרים - שתחילתה ב-11.12.14 וסופה ביום הבחירות 17.3.15 (להלן - תקופת הבחירות), של 26 הסיעות שהשתתפו בבחירות, ואלו הן לפי סדר הא'ב':

1. אור;

2. אלאמל ללתגייר - התקווה לשינוי (להלן - אלאמל ללתגייר);

3. הבית היהודי בראשות נפתלי בנט (להלן - הבית היהודי)¹ ;
4. הירוקים ;
5. הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה (להלן - הליכוד) ;
6. המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני (להלן - המחנה הציוני)² ;
7. הפיראטים - הפתק הלבן (להלן - הפיראטים) ;
8. הרשימה המשותפת (חד"ש, רע"מ, בל"ד, תע"ל) (להלן - הרשימה המשותפת)³ ;
9. הרשימה הערבית⁴ ;
10. השמאל של ישראל (להלן - מרצ) ;
11. התאחדות הספרדים שומרי תורה תנועתו של מרן הרב עובדיה יוסף זצ"ל (להלן - ש"ס) ;
12. ובזכותן - חרדיות עושות שינוי (להלן - ובזכותן) ;
13. יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל - דגל התורה (להלן - יהדות התורה והשבת)⁵ ;
14. יחד - העם אתנו בראשות אלי ישי (להלן - יחד)⁶ ;
15. יש עתיד בראשות יאיר לפיד (להלן - יש עתיד) ;
16. ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן (להלן - ישראל ביתנו) ;
17. כולנו בראשות משה כחלון (להלן - כולנו) ;
18. כולנו חברים - נ נח ;
19. מגינים על ילדינו ;
20. מנהיגות חברתית ;
21. מפלגת כלכלה בראשות האחים גולדשטיין (להלן - כלכלה) ;
22. נבחרת העם הזמנית (להלן - נבחרת העם) ;
23. עלה ירוק - גאה בבחירה שלי (להלן - עלה ירוק) ;
24. פרח - שפע, ברכה, חיים ושלוש - נץ המהפך בחינוך, דיור ושלוש אמת (להלן - פרח) ;

- 1 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "הבית היהודי, מיסודה של המפלגה הדתית לאומית המזרחי הפועל המזרחי בארץ ישראל" ו"האיחוד הלאומי-תקומה".
- 2 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "העבודה הישראלית" ו"התנועה".
- 3 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "המפלגה הקומוניסטית הישראלית (חד"ש)", "רשימת האיחוד הערבי (רע"מ)", "אלתג'מוע אלוטני אלדימוקרטי (בל"ד)", "התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל)".
- 4 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "מד"ע - המפלגה הדמוקרטית הערבית" ו"מל"ע - מפלגה לאומית ערבית".
- 5 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "הסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל" ו"אגודת החרדים דגל התורה".
- 6 רשימת המועמדים המשותפת הוגשה לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים מטעם המפלגות "מפלגת יחד בראשות אלי ישי" ו"מפלגת חזית יהודית לאומית בראשות ד"ר מיכאל בן ארי".

25. שכירות בכבוד ;

26. תומכי מפלגת הדמוקראטורה (להלן - דמוקראטורה).

שבע סיעות לא מסרו למשרדי את חשבונותיהן ואת הדוח הכספי לתקופת הבחירות ואלו הן : אלאמל לתג'ייר, הירוקים, ובזכותן, כולנו חברים-נ נח, כלכלה, נבחרת העם ודמוקראטורה.

שבע סיעות - אור, הפיראטים, הרשימה הערבית, מגינים על ילדינו, מנהיגות חברתית, פרח ושכירות בכבוד - הגישו למשרדי תצהירים והצהרות ולפיהם לא היו להן הכנסות והוצאות במערכת הבחירות.

הסיעות אשר לא מסרו למשרדי את דוחותיהן הכספיים כאמור אינן משתתפות בחלוקת המנדטים ואינן זכאיות לפי החוק למימון ממלכתי מאוצר המדינה להוצאות הבחירות שלהן (להלן - מימון ממלכתי), כיוון ששיעור הקולות הכשרים שקיבלו היה קטן מ-1% מכלל הקולות הכשרים, שהוא לפי החוק תנאי סף לקבלת מימון ממלכתי. יש לציין כי סיעות שאינן זכאיות למימון ממלכתי מחויבות אף הן למסור את חשבונותיהן למבקר המדינה, אולם החוק אינו קובע סנקציה כלפיהן בשל אי-מסירת חשבונותיהן.

מבקר המדינה כבר הביע את דעתו בעבר⁷ כי מן הראוי שהכנסת תיתן את דעתה לצורך בתיקון הוראות החוק בעניין זה. עוד יוער בעניין הסיעות אשר לא הגישו דוח כספי למשרדי, כי אין להסכיין לכך שמי שמעמיד עצמו לבחירה לתפקיד ציבורי, ובכלל זה סיעה אשר התמודדה בבחירות לכנסת, וייתכן שאף גייס כספים מהציבור לצורך כך, לא יפעל בהתאם לדרישות החוק ובשקיפות מלאה.

תוצאות הביקורת

משרדי בדק את חשבונותיהן של 12 הסיעות שמסרו את חשבונותיהן לתקופת הבחירות. תוצאות ביקורת החשבונות נקבעו בהסתמך על בדיקת חשבונות הסיעות בשיטות ביקורת מקובלות; חוות דעת של רואי חשבון; השלמות, תיקונים והסברים שמסרו הסיעות במהלך הביקורת והצהרות של נציגי הסיעות שהתקבלו כראיה לפי סעיף 9(ג) לחוק.

קיום הנחיות מבקר המדינה

לפי החוק, על כל סיעה לנהל את מערכת החשבונות שלה לפי הנחיות מבקר המדינה⁸ ולרשום את הכנסותיה ואת הוצאותיה לפיהן. הנחיות מבקר המדינה מפרטות את אופן ניהול מערכת החשבונות של הסיעות בכנסת ושל הסיעות והרשימות המשתתפות בבחירות, עריכת דין וחשבון כספי ואופן הדיווח למבקר המדינה.

7 מבקר המדינה, בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השבע עשרה (ינואר 2007), בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השמונה עשרה (פברואר 2010) ובדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014).

8 אלה ההנחיות שפרסם מבקר המדינה: הנחיות מימון מפלגות (קווים מנחים לרואה חשבון), התשנ"ה-1994; הנחיות המפלגות (מורשה חתימה), התשנ"ה-1994; הנחיות מבקר המדינה לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול ענייניה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009 (להלן - ההנחיות).

שש סיעות ניהלו את חשבונותיהן שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. ואלו הן: הבית היהודי, המחנה הציוני, הרשימה המשותפת, ש"ס, יחד ועלה ירוק.

הדבר התבטא בעיקר בכך ששתי סיעות (הבית היהודי ועלה ירוק) לא כללו במערכת החשבונות שלהן את מלוא הכנסותיהן והוצאותיהן, ולפיכך מערכת החשבונות לא שיקפה את כל פעולותיהן הכספיות.

ארבע סיעות (הבית היהודי, הרשימה המשותפת, יחד ועלה ירוק) לא שמרו בידיהן את מלוא האסמכתאות הנוגעות להתקשרויות עם נותני שירותים, כנסים, שכירת מטות בחירות, העסקת פעילים, דלק והוצאות אחרות, וחלק מהאסמכתאות שהציגו היו חלקיות בלבד. לפיכך לא ניתן היה לאמת את הוצאותיהן ואת המקורות ששימשו למימוןן ולוודא כי מלוא הוצאותיהן נכללו בחשבונותיהן.

כמו כן, שלוש סיעות (הבית היהודי, המחנה הציוני וש"ס) כללו בחשבונותיהן הוצאות בלתי תקינות, בגין תשלום קנסות בסכומים ניכרים על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות, ובכך השתמשו בכספי המימון הציבורי בניגוד למטרה שלשמה נועדו, כפי שאף קיבל ביטוי בקביעות מבקר המדינה בעבר.⁹

תקרת ההוצאות

סעיף 7 לחוק קובע תקרות הוצאות לסייעות המשתתפות בבחירות לכנסת. כפי שכבר צויין בדוח על הבחירות לכנסת השמונה עשרה ובדוח על הבחירות לכנסת התשע עשרה, קיימות גישות שונות לחישוב תקרת ההוצאות של רשימת מועמדים שהוגשה על ידי יותר מסיעה אחת. לפי גישה אחת, יש לחשב את תקרת ההוצאות לכל סיעה בנפרד, ותקרת הוצאות הבחירות של הרשימה תהיה חיבור תקרות ההוצאה של כל אחת מהסיעות. גישה אחרת מציעה לחשב את תקרת ההוצאות של רשימת המועמדים כאילו הוגשה על ידי סיעה אחת שמספר חברי הכנסת הכולל שלה הוא כמספר חברי הכנסת של הסיעות שהגישו את הרשימה. נוכח הוראות החוק בנושא, יישום כל אחת מהגישות מוביל לתוצאה שונה לעניין גובה תקרת ההוצאות המותרת. לצורך הדוח הנוכחי, התקרה חושבה לפי חיבור תקרות של כל אחת מהסיעות המרכיבות את הרשימה - חישוב המיטיב עם סיעות כאלו.

אני חוזר וקורא למחוקק ליתן דעתו לסוגיה, נוכח התוצאות השונות של אפשרויות הפירוש השונות של החוק בנוסחו הנוכחי.

על פי הוראות סעיף 7 לחוק מחושבת תקרת הוצאות של סיעה לפי מספר חברי הכנסת שהיו לה ביום הקובע, כהגדרתו בחוק. בעקבות פרישת 11 חברי סיעת ישראל ביתנו מהסיעה המשותפת הליכוד - ישראל ביתנו¹⁰ ביום 9.7.14, חדלה הסיעה המשותפת מלהתקיים והתפצלה לסייעות הליכוד וישראל ביתנו. לאחר פרישתם של שני חברי כנסת מסיעת הליכוד¹¹ נותרו לסייעת הליכוד

- 9 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014), עמ' 97-98.
- 10 רשימת המועמדים המשותפת הליכוד-ישראל ביתנו הוגשה בבחירות לכנסת השמונה עשרה על ידי סיעת הליכוד וסיעת ישראל ביתנו וזכתה בבחירות אלה ב-31 מנדטים לפי החלוקה כדלקמן: סיעת הליכוד - 20 מנדטים וסיעת ישראל ביתנו - 11 מנדטים.
- 11 ב-6.8.14 פרש חבר הכנסת כרמל שאמה וב-5.11.14 פרש חבר הכנסת גדעון סער, ובמקומם נכנסו לכנסת חבר הכנסת אלכס מילר וחבר הכנסת ליאון ליטינצקי מסיעת ישראל ביתנו.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשירי ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ו-2016

ביום הקובע 18 חברי כנסת. לפיכך, על פי סעיף 7(ג)(3) לחוק, חושבה תקרת ההוצאות של הסיעה בהתחשב בכך שביום הקובע מנתה הסיעה 18 חברי כנסת.

הסיעה טענה שהסתמכה על קבלת מימון ממלכתי מאוצר המדינה כנגזר מ-20 חברי כנסת, וזאת למרות פרישת שני חברי כנסת מהסיעה, ועל כן טענה לחשוב שתקרת ההוצאות מחושבת אף היא בהסתמך על 20 חברי כנסת. הסיעה ביקשה להתחשב בנסיבות המיוחדות של מקרה זה ולא להיצמד ללשון החוק, הקובעת תקרת הוצאות כמתואר.

אין בידי לקבל את טענות הסיעה, שכן החוק קובע במפורש כי התקרה מחושבת בהתאם למספר חברי הסיעה ביום הקובע, ועל כן אין לי אלא לקבוע כי הסיעה, אשר מנתה ביום הקובע 18 חברי כנסת בלבד, חרגה מתקרת ההוצאות הקבועה בחוק.

הכנסות

סעיף 8 לחוק אוסר על סיעה לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחו"ל, וכן על קבלת תרומה בעילום שם או ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו. כמו כן נקבע בסעיף 8 לחוק כי סכום התרומה המירבי מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו לא יעלה על 1,000 ש"ח לשנה, ובשנה שבה מתקיימות בחירות - 2,300 ש"ח¹².

לגבי ארבע סיעות קבעתי שהן לא עמדו במגבלות הקבועות בחוק בעניין קבלת תרומות, ואלו הן: הבית היהודי, הליכוד, יחד וישראל ביתנו.

ארבע הסיעות השתמשו בהוצאות ששילמו אחרים לארגון וקיום של עצרת המחנה הלאומי, לרבות באמצעות נאום שנשא מועמדיהן, כדי להשפיע על ציבור הבוחרים. בכך קיבלו תרומות שאינן עומדות בגבולות שנקבעו בחוק (בעניין השימוש בתשתיות של עצרת המונים כקבלת תרומה על ידי סיעה ראו להלן).

סיעת הבית היהודי השתמשה בתוצרים (פרסומים, סרטונים, מסרים ואלמנטים פרסומיים) של תעמולת בחירות בלי שנשאה בעלויות הכרוכות בהכנתם. לא זו אף זו, הועלה כי תוצרים אלה מומנו מכספי התרומות שקיבל יו"ר מפלגת הבית היהודי, במסגרת התמודדותו בבחירות המקדימות לראשות המפלגה, לרבות תרומות מחו"ל, כך שבדרך זו נהנתה הסיעה בצורה עקיפה מתרומות שאינן עומדות בגבולות שנקבעו בסעיף 8 לחוק.

נוסף על כך, נציגי סיעה זו השתתפו בכנס אשר מומן בחלקו בידי עמותה, ובכך קיבלו תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק.

ערביותיה של סיעת יחד ששימשו להבטחת פירעון הלוואות שנטלה, חולטו בידי הבנקים המלווים, לאחר שהתברר כי אין ביכולתה של הסיעה לפרוע את ההלוואות שנטלה, מכיוון שהיא לא זכתה במנדטים¹³. מאחר שסכומי הערבויות עלו על תקרת התרומה שרשאית סיעה לקבל מתורם יחיד, קבעתי כי הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

12 בתאריך 8.12.14 התקבל תיקון 33 לחוק ולפיו מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת רשאית לקבל תרומה בסכום של עד פי חמישה מהסכומים האמורים, ולפיכך סכום התרומה המירבי למפלגה שאינה מיוצגת בכנסת, מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו, לא יעלה על 5,000 ש"ח לשנה, ובשנה שמתקיימות בה בחירות - 11,500 ש"ח.

13 הסיעה זכתה במספר קולות המזכה אותה במימון ממלכתי לפי סעיף 2(א1) לחוק.

ב-11.3.14 הועלה אחוז החסימה בבחירות לכנסת מ-2% ל-3.25% מכלל הקולות הכשרים שנמנו בבחירות. לפי סעיף 2(א1) לחוק "סיעה או רשימת מועמדים שקיבלה בבחירות מספר קולות כשרים העולה על 1%, אך אינה משתתפת בחלוקת המנדטים לפי סעיף 81(א) לחוק הבחירות, זכאית לקבל הוצאות בחירות בשיעור של יחידת מימון אחת".

יוצא שלמרות העלאת רף הכניסה לכנסת, מימון הוצאות הבחירות המשולם לסיעה שלא השתתפה בחלוקת המנדטים נותר כשהיה - יחידת מימון אחת. עקב כך סיעה שקיבלה למשל 3% מן הקולות הכשרים - שיעור שעל פי הוראות החוק קודם התיקון היה בו כדי לזכות אותה במנדטים - כיום, מכיוון שלא עברה את אחוז החסימה, זכאית גם היא על פי הוראות החוק לקבל יחידת מימון אחת בלבד כבעבר, אף שמספר הקולות הכשרים שקיבלה קרוב מאוד לרף החדש שנקבע ומשקף למעשה תמיכה לא מבוטלת בקרב ציבור הבוחרים.

ניסיון העבר בכל הנוגע לסיעות אשר אינן זוכות במנדטים ואשר מסיימות את הבחירות בגירעון, מלמד כי אין בידיהן לכסות את גירעונן ולפרוע את חובותיהן לנושיהן.

מוצע כי המחוקק ייתן דעתו לנושא זה וישקול להעלות את שיעור מימון הוצאות הבחירות לסיעות שלא השתתפו בחלוקת המנדטים אך קיבלו בבחירות מספר קולות כשרים העולים על 1%, או למצער התקרבו לאחוז החסימה החדש. זאת על מנת לאפשר להן לכסות נתח גדול יותר מהוצאות מסע הבחירות שזכה לתמיכה לא מבוטלת בקרב הציבור ולשלם לנושיהן את הכספים המגיעים להם.

סיעות שניתן להן דוח חיובי

ארבע מ-12 הסיעות שהגישו למשרדי את חשבונותיהן ניהלו בתקופת הבחירות מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה, הוצאות הבחירות שלהן היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק, והכנסותיהן היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. לפיכך ניתן לכל אחת מהן דין וחשבון חיובי על תוצאות ביקורת חשבונותיהן, הכנסותיהן והוצאותיהן בתקופת הבחירות. ואלו הן: מרצ, יהדות התורה והשבת, יש עתיד וכולנו.

פרטים על סיעות אלה ראו להלן.

סיעות שניתן להן דוח שאינו חיובי

אני קובע כי הדוח על חשבונותיהן של שמונה סיעות אינו חיובי. ואלו הן: הבית היהודי, הליכוד, המחנה הציוני, הרשימה המשותפת, ש"ס, יחד, ישראל ביתנו ועלה ירוק.

פרטים על סיעות אלה, ופירוט של עיקרי הממצאים, ראו להלן.

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

בדיקת חשבונותיהן של הסיעות העלתה כמה נושאים עקרוניים, עליהם מצאתי לנכון להרחיב את הדיבור.

המצב הכספי

בלוח שלהלן נתונים על פי הדוחות הכספיים שהגישו הסיעות למשרדי, על הכנסותיהן, על הוצאותיהן ועל הגירעונות או העודפים לתקופת הבחירות (סדר הסיעות נקבע על פי סכום הגירעון). הסכומים בלוח מוצגים בש"ח.

הסיעה	מימון ממלכתי	סה"כ הכנסות*	סה"כ הוצאות	עודף/גירעון
יש עתיד	21,889,600	21,889,600	38,003,458	(16,113,858)
ש"ס	13,681,000	13,681,000	24,804,026	(11,123,026)
הליכוד	35,636,822	35,637,422	45,616,159	(9,978,737)
ישראל ביתנו	12,996,950	13,055,618	21,901,775	(8,846,157)
יחד	1,375,100	1,570,121	9,950,633	(8,380,512)
הבית היהודי	15,049,100	15,049,100	19,376,483	(4,327,383)
מרצ	8,892,650	10,114,604	13,576,715	(3,462,111)
המחנה הציוני	32,150,350	32,745,694	35,607,670	(2,861,976)
יהדות התורה והשבת	10,260,750	10,263,964	11,895,900	(1,631,936)
הרשימה המשותפת	16,417,200	16,487,432	17,584,131	(1,096,699)
כולנו	15,049,100	16,483,762	16,708,535	(224,773)
עלה ירוק	1,368,706	1,605,038	1,466,807	138,231
סה"כ	183,392,228	188,469,368	246,512,325	

* הכנסות הסיעות והוצאותיהן המוצגות בלוח אינן כוללות כ-47 מיליון ש"ח שקיבלו הסיעות למימון שכרם של חברי ועדות קלפי - חוק הבחירות קובע כי חברי ועדות קלפי יהיו נציגי הסיעות של הכנסת, ושכרם ישולם על ידי ועדת הבחירות המרכזית.

גירעונות הסיעות ותקצוב

מהנתונים המוצגים בלוח עולה כי כל הסיעות שהתמודדו בבחירות לכנסת למעט אחת, סיימו את מערכת הבחירות בגירעונות שהיקפם נע בין מאות אלפי ש"ח לכ-16 מיליון ש"ח. ניסיון העבר מלמד כי הסיעות המשתתפות בחלוקת המנדטים והזכאיות לקבלת מימון ממלכתי שוטף, משתמשות בכספי המימון הממלכתי השוטף לצורך כיסוי גירעונות הנובעים ממערכת הבחירות.

הכנסות הסיעות מבוססות בעיקרן על המימון הממלכתי ומקצתן על תרומות. לפי הוראות החוק, המימון הממלכתי ניתן בעיקרון על פי מספר המנדטים שבהם זכתה הסיעה בבחירות¹⁴. לכל מנדט בבחירות ערך כספי, על כן כדי לתכנן את תקציבי הבחירות נדרש מהסיעות להעריך מראש בכמה מנדטים יזכו במערכת הבחירות. התברר כי בחלק מהמקרים היו פערים ניכרים בין ההערכות המוקדמות של הסיעות בדבר ההכנסות מהמימון הממלכתי לבין ההכנסות בפועל.

עוד הועלה כי לא כל הסיעות תכננו מראש את הוצאותיהן, וכי לא היה לחלקן מנגנון מובנה לבחינת הוצאותיהן במועד התהוותן. חלק מהסיעות אשר הכינו תקציבי בחירות לא שמרו על מסגרת התקציב שהן עצמן תכננו. נמצאו פערים ניכרים בין הצפי שנקבע ככסיס לתקציב לבין הוצאות הסיעות בפועל. יתר על כן, הסיעות לא ראו בתקציב הבחירות שקבעו מסגרת מגבילה, וכך נוצר פער גדל והולך בין ההוצאות שתוכננו בראשית מערכת הבחירות לבין ההוצאות בפועל עד ליום הבחירות. יצוין כי אילו שמרו מרבית הסיעות על המסגרת התקציבית הראשונית שנקבעה על ידן הן לא היו נמצאות בגירעונות כה גדולים בסוף מערכת הבחירות.

בנוגע לתקצוב הסיעות העיר מבקר המדינה בעבר¹⁵ כי להתנהלותן של הסיעות במערכת בחירות השפעה על יצירת הגירעונות: הסיעות נוהגות בתקציבן משל היה המלצה גרידא, וגורמי הבקרה המקצועיים בהן מתקשים לעמוד בלחצים של גורמים במטות המפלגות להוצאת הוצאות החורגות ממה שתוכנן ואושר מראש.

כאמור גם את מערכת הבחירות לכנסת העשרים סיימו רוב הסיעות בגירעונות, שיכוסו מכספי המימון הממלכתי השוטף, המועברים לסיעות על מנת שיקיימו קשר ארגוני ורעיוני עם הציבור בתקופות השוטפות שבין בחירות לבחירות. יתר על כן, כפי שכבר הערתי בעבר, יש בהתנהלות זו משום פגיעה בעקרון השוויון במיוחד לעומת רשימות מועמדים שאינן מיוצגות בכנסת, שכן לרשותן של הסיעות המיוצגות בכנסת עומדים משאבים כספיים רבים נוספים שמקורם במימון הממלכתי השוטף, וזאת בנוסף לסכומים המוקצבים מהכנסת והמועדים למימון הוצאות הבחירות.

בנסיבות העניין מצאתי לנכון לשוב ולקרוא לסיעות לנהוג בריסון ובחיסכון בכספי המימון הממלכתי המשולמים להן, ולהשתמש בהם באופן העולה בקנה אחד עם הוראות החוק ועם תכליתו.

על הסיעות לתכנן את תקציבי הבחירות על מנת שיפעלו במסגרת ברורה וידועה שהולמת את סדרי העדיפויות שקבעו לעצמן מראש, על מנת שלא ייוצרו גירעונות העלולים להכביד על פעילותן העתידית, ובאופן שיבטיח שימוש נאות בכספי הציבור.

תרומות בשווה כסף

כאמור, סעיף 8 לחוק אוסר קבלת תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחו"ל, וכן קבלת תרומה בעילום שם או ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו. כמו כן מגביל סעיף 8 את סכום התרומה המירבי מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו. בהנחיות נקבעו כללים הנוגעים לאסמכתאות שעל

14 המימון של הוצאות הבחירות של סיעה חדשה יהיה יחידת מימון אחת לכל מנדט שבו זכתה בבחירות בתוספת סכום השווה ליחידת מימון אחת, ואילו המימון אותו מקבלת סיעה שהייתה בכנסת היוצאת מחושב לפי הממוצע של מספר המנדטים שבהם זכתה בכנסת היוצאת ושל מספר המנדטים שבהם זכתה בכנסת הנכנסת, בתוספת סכום השווה ליחידת מימון אחת.

15 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השבע עשרה לתקופה 1.1.08 עד 31.12.08 ולתקופה 1.1.09 עד 28.2.09 (פברואר 2010), עמ' 34-35.

הסיעה לשמור בידה בקשר לתרומות שקיבלה בהתחשב באמצעי התשלום או באופן קבלת התרומה.

עוד נקבע בחוק ובהנחיות כי על סיעה לנהל חשבון בנק שייוחד למערכת הבחירות, וכי כל הכנסותיה יופקדו בחשבון זה וכל הוצאותיה הקשורות למערכת הבחירות ישולמו באמצעותו.

על פי הוראות החוק וההנחיות, תרומה בשווה כסף היא תרומה לכל דבר ועניין. לפיכך כל הוראות החוק החלות על תרומות, ובין היתר בנוגע לזהות התורם, מקור התרומה וסכומה, וכן הוראות ההנחיות המחייבות, בין היתר שמירת אסמכתאות לגבי כל תרומה שהתקבלה - חלות גם על תרומה בשווה כסף.

סיעת כולנו דיווחה על קבלת תרומות בשווה כסף בסך כולל של כ-129,000 ש"ח. חלק ניכר מהתרומות בשווה כסף היו מוצרים ושירותים אשר נרכשו ומומגו ישירות על ידי תורמים מכספם, ובהם פרסומים, כיבודים, כנסים, דמי שכירות ושכירת ציוד, שירותי טלפוניה ומחשוב ועמלות פתיחת תיקי ערבויות לבנק. חלק מהתרומות היו שירותים שהתקבלו מנותני שירותים במסגרת תחום עיסוקם. הסיעה רשמה את התרומות בשווה הכסף במסגרת הכנסותיה והוצאותיה כנדרש והפיקה קבלות לתורמים, ואולם, בחלק מהמקרים לא ניתן היה לבחון אם התרומות עמדו בגבולות הקבועים בחוק, לרבות מבחינת מקורן ושוויין, שכן האסמכתאות שהיו בידי הסיעה לא היו שלמות ומספקות. בעקבות הערות הביקורת השיבה הסיעה לחלק מהתורמים את שוויין של התרומות והציגה לפני מסמכים נוספים מהם ניתן היה ללמוד על שווי התרומות ועל זהות התורמים ולאמת את חוקיות התרומות. לפיכך קבעתי כי הכנסותיה של הסיעה עמדו בגבולות שנקבעו בחוק.

מטרת החוק וההנחיות, המחייבים ניהול כלל הכנסות וההוצאות של סיעה באמצעות חשבון בנק שייוחד למערכת בחירות, היא לקבוע מסגרת ברורה לביצוע כל הוצאותיה והכנסותיה של הסיעה ולרישומן בדרך שתאפשר לזהות את הכנסות וההוצאות הקשורות בבחירות.

קבלת תרומות בשווה כסף עוקפת למעשה את המסגרת הקבועה של קבלת תרומות באמצעות חשבון הבנק שייוחד להכנסות והוצאות של הבחירות, ועל כן על הסיעות לקבל תרומות כאלה במקרים נדירים בלבד, ובייחוד כאשר אין דרך אחרת - למשל, כאשר התרומה היא עבודה בהתנדבות, בתחום עיסוקן של המתנדב עצמו; לרוב, אין זה מן הראוי לקבל בתור תרומה בשווה כסף תרומות שכל מהותן היא תשלום הוצאות כספיות שלא על ידי הסיעה עצמה וממילא שלא באמצעות חשבון הבנק שייוחד לכך.

יתר על כן, במקרים שבהם סיעה מקבלת תרומה בשווה כסף עליה לפעול לפי הוראות החוק, קרי לזהות את התורמים ולוודא את סכומי התרומות ואת מקורותיהן, וזאת בין היתר באמצעות אסמכתאות הולמות ומספקות מהן ניתן ללמוד מהו הסכום ששולם על ידי התורמים בעבור השירותים והמוצרים, מהם המקורות ששימשו למימון התשלום, והאם התרומות שולמו מחשבונם הפרטי של אותם תורמים. בהיעדר מסמכים ופירוט ראוי של התרומות שנתקבלו שלא באמצעות חשבון הבנק שייוחד למערכת הבחירות, לא ניתן לקבוע כי הדוחות הכספיים נכונים ומלאים, וכי התרומות האמורות עומדות במגבלות שנקבעו בחוק.

נוכח האמור, אני קובע כי מכאן ולהבא אין לקבל תרומות בשווה כסף שכל מהותן תשלום הוצאות כספיות של מערכת הבחירות שלא על ידי הסיעה עצמה ושלא באמצעות חשבון הבנק שייוחד לבחירות כמתחייב מהוראות החוק וההנחיות, אלא אם כן מדובר בקבלת שירות בהתנדבות מהמתנדב עצמו בתחום עיסוקו, בגבולות שנקבעו בחוק.

מכל מקום, ונוכח עקיפת השבון הבנק הייעודי ומסגרת הרישום הנלווית לו, קבלת תרומות בשווה כסף בהקשר של שירות בהתנדבות מטילה על הסיעה חובה מוגברת לדרוש, מיד עם קבלת התרומה, מסמכים הולמים ומספקים שיאפשרו לוודא את זהות התורם, את שווי התרומה ואת עמידתה במגבלות שנקבעו בחוק ובהנחיות.

פעילות גופים חוץ-מפלגתיים

לאור קיומה של זכות חוקתית לחופש הביטוי, וכדרישה בסיסית בכל חברה דמוקרטית, לכל אזרח זכות ליטול חלק במערכת הפוליטית, לרבות על ידי פעילות פוליטית או הבעת דעה פוליטית, בין כיחיד ובין כחלק מקבוצה. לעתים, פעילות פוליטית כמתואר נעשית כחלק מקבוצה במסגרת גוף חוץ-מפלגתי. עם זאת, וכפי שכבר קבע מבקר המדינה דאז בדוח קודם שבו עלה נושא הפעילות של גופים חוץ-מפלגתיים¹⁶ (להלן - דוח בחירות 1999), "גם חופש הביטוי, כערכי יסוד אחרים, הוא ערך יחסי" שנדרש לאזנו מול ערכי יסוד אחרים.

על רקע זה קבע המחוקק כי יש שקיימת זיקה כה מהותית בין גוף חוץ-מפלגתי לסיעה פוליטית עד כדי כך שהפעילות הפוליטית של אותו גוף - המכונה בחוק "גוף הקשור לסיעה" - תיחשב פעילות של הסיעה עצמה, על כל המשתמע מכך. זאת ועוד, גם כאשר מידת הזיקה בין הגוף לסיעה אינה מצדיקה את אפיונו כ"גוף קשור" כאמור, ייתכן שנסיבות המקרה יחייבו להגדיר פעילות או תעמולה מסוימות של הגוף כתרומה לטובת הסיעה.

במהלך מערכת הבחירות לכנסת העשרים בלטה פעילות ערה של גופים וארגונים חוץ-מפלגתיים, ובין היתר עמותות והתארגנויות שאינן מאוגדות, שמטרתן להשפיע על ציבור הבוחרים מכל צדי המפה הפוליטית.

פעילותם של הארגונים החוץ-מפלגתיים כללה פעילות בשטח באמצעות מתנדבים, פרסום חומרי הסברה, פרסומים בעיתונות, פרסומים נרחבים ברשתות החברתיות ועריכת עצרות המוניים לקידום המטרה האמורה. מדובר היה מחד גיסא בתעמולת בחירות שלילית, שנועדה לשכנע אנשים להימנע מלתמוך במועמד מסוים לראשות הממשלה או לשכנעם להחליף את הממשלה, ומנגד בתעמולת בחירות חיובית, שתכליתה לשכנע אנשים לתמוך בסיעות המזדהות עם הממשל הקיים. ההוצאות בגין פעילות זו, שערכה מוערך במיליוני ש"ח, לא השתקפו בחשבונות הסיעות, וממילא לא השתקפו בהם מקורות המימון של הוצאות אלה.

במהלך תקופת הבחירות הועלו נושאים הקשורים לפעילות חוץ-מפלגתית זו לפני ערכאות שונות, לרבות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כב' השופט סלים ג'ובראן. גם במשרדי התקבלו פניות שונות בעניין זה, הן של סיעות והן של אזרחים, חלקן לפני הבחירות וחלקן בעקבותיהן.

"גוף הקשור לסיעה"

סעיף 1 לחוק מגדיר "גוף הקשור לסיעה" כ"חבר בני אדם, בין מואגד ובין שאינו מואגד, המשתתף בתעמולת הבחירות, או בפעילות מפלגתית שוטפת, שלדעת מבקר המדינה יש לראותו כזרוע של הסיעה בהתחשב בכל האיפיונים הבאים או מקצתם: מטרתו של חבר בני אדם, פעולותיו, זהות בעליו, מנהליו וחבריו, ייעוד רווחיו והמקורות לכיסוי הפסדיו". סעיף 10א לחוק

16 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה (ינואר 2000) בייחוד בפסקות 6 עד 17 לפרק הכללי הפותח את הדוח.

קובע כי הוצאות של גוף הקשור לסיעה ייחשבו הוצאות הסיעה, וכי תרומות שקיבל גוף כזה, יראו אותן כאילו התקבלו על ידי הסיעה עצמה. נוכח הזיהוי בין הגוף לסיעה בתחום הפעילות הפוליטית, נקבע בסעיף שתרומה שקבלה הסיעה מהגוף לא תיחשב תרומה מתאגיד. יש בהוראות הללו כדי ליצור מעין "הרמת מסך" בין הסיעה ובין הגוף הקשור אליה, ונפתחת הדרך לבחון את המקור ה"אמיתי" של תרומה שקיבל הגוף לצורך פעילות פוליטית לטובת הסיעה ולבחון את זהותו של התורם בהתאם למגבלות החלות על מי שתורם ישירות לסיעה עצמה.

בהוראות אלה החיל המחוקק מפורשות את המגבלות שנקבעו בחוק על פעילות הגוף הקשור לסיעה. זאת על מנת למנוע עקיפה של המגבלות הללו באופן שיאפשר לסיעה ליהנות מפירות השימוש בתרומות שקיבל גוף הקשור לסיעה ואשר הן תרומות אסורות לפי חוק המימון, או מהוצאות שמגבלת תקרת ההוצאות לא תחול עליהן, ובכך יופר עקרון השוויון בין סיעות, שהוא אחד מהיסודות העומדים בבסיס החקיקה.

בבואי לקבוע, מתוקף סמכותי בסעיף 1 לחוק, אם יש לראות בגוף חוץ-מפלגתי "זרוע" של הסיעה, עליי לבחון את מאפייני פעילותו של אותו גוף בהתאם לאפיונים המוזכרים בחוק. בין היתר, ייבחנו מטרותיו של אותו גוף, לרבות כפי שהן באות לידי ביטוי בתוכן המסרים שהוא מעביר; פעולותיו של הגוף החוץ-מפלגתי, לרבות מעורבות ישירה או עקיפה בפעילות הסיעה המשתקפת בעמדות ומסרים מתואמים או בפעילות ארגונית משותפת או מקבילה; זהות חבריו ובעלי תפקידים בו; ייעוד רווחיו והמקורות לכיסוי הפסדיו.

בעקבות פרסומים שונים בתקשורת ופניות של סיעות שונות הן למשרדי והן בעתירה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, במהלך הביקורת, פנו נציגי משרדי לחלק מן הגופים החוץ-מפלגתיים, שקראו להחלפת השלטון הקיים או לתמיכה בו, בבקשה לקבלת הבהרות באשר לפעילותם בתקופת הבחירות. רוב הגופים שמשרדי פנה אליהם השיבו לפניית עובדי משרדי וטענו כי הם לא פעלו עבור סיעה כלשהי, לא מטעמה ולא בקשר עמה, כי הם אינם קשורים לשום סיעה לא במישרין ולא בעקיפין וכי אין בפרסומים מטעמם כדי לעודד הצבעה למפלגה מסוימת.

גם הסיעות שלגביהן נערכה הביקורת הכחישו כל קשר למי מהגופים שפעלו כאמור בתקופת הבחירות וטענו כי הפעילות הפוליטית ופרסומי התעמולה שלהם לא היו על דעתן או בהסכמתן, כי לא היה תיאום בינן לבין אותם גופים, וכי הן לא ידעו כלל על הכוונה לפרסם דברי תעמולה אלה. יוסף כי גם הבדיקה שבוצעה בנוגע לדיווחי הסיעות למשרדי לאחר תום תקופת הבחירות לא העלתה ממצאים שיש בהם כדי לערער את טענות הסיעות בעניין זה.

לאחר בחינת טענות הגופים והסיעות ולאחר בחינת דיווחי הסיעות והאסמכתאות שהגישו, וכן לאחר סקירת הפרסומים של אותם גופים חוץ-מפלגתיים על ידי אנשי משרדי, הגעתי למסקנה כי לא הועלו לפניי ממצאים המצביעים פוזיטיבית על קשר כה קרוב בין מי מן מהגופים החוץ-מפלגתיים ובין מי מן הסיעות ברמה המספקת כדי לקבוע כי גוף זה או אחר הוא "זרוע" של סיעה מסוימת ולהחיל עליו את ההוראות בדבר "גוף הקשור לסיעה".

פעילות פוליטית ותעמולתית כתרומה לסיעה

כאמור, גם אם לא הוכח הקשר הנדרש לצורך קביעה שמדובר ב"גוף הקשור לסיעה", ייתכן מצב שבו אקבע שהפעילות הפוליטית או התעמולתית הייתה בעצם תרומה של הגוף האמור לסיעה. בנסיבות כאלה תיבחן אותה תרומה על פי המגבלות שבחוק הן בנוגע לסכום התרומה המותרת והן בנוגע למקור התרומה.

כאמור, על פי הוראות החוק וההנחיות, גם תרומה בשווה כסף תיחשב תרומה, וכל מגבלות סעיף 8 לחוק החלות על תרומות, בדבר זהות התורם, מקור התרומה וסכומה, וכן הוראות ההנחיות חלות גם על תרומה שכזו. גם תעמולת בחירות הנעשית בידי אחר למען סיעה יכול שתחשב תרומה לסיעה, שיש לבחון אותה לאור המגבלות הקיימות בחוק.

בדוח בחירות 1999, הבהיר מבקר המדינה דאז כי, לצורך קביעה שפעילותו של ארגון חוץ-מפלגתי היא תרומה לסיעה מסוימת, יש צורך בקיום שתי זיקות במצטבר, כפי שיפורט להלן.

זיקה מהותית-רעיונית: מאפיין ראשון נוגע לאופי הפוליטי-רעיוני של הפעילות ולאפשרות לראות בה, על פי מהותה, משום תרומה לסיעה מסוימת. כך, במקרה שבו דן דוח בחירות 1999 - שבו הפעילות העיקרית הייתה בתחום פרסום מסרים - נקבע שיש לבחון את תוכנם התעמולתי של המסרים שפרסם הגוף החוץ-מפלגתי: "כאן מתחייבת פרשנות, הרואה כ'תעמולת בחירות' כל עשייה, שיש בה כדי להניע בוחרים פוטנציאליים להצביע באופן מסוים ('פעילות בעד'), או להימנע מלהצביע באופן מסוים ('פעילות נגד'). משמע, שבהגדרה זו של תעמולת בחירות, כלולות הן פעולות שתכליתן לשכנע אנשים לתמוך במועמד או בסיעה פלוני ('קמפיין חיובי') והן פעולות שתכליתן לשכנע אנשים להימנע מלתמוך בסיעה או במועמד ('קמפיין שלילי')...גם הפצת מסרים של הזדהות עם רעיון מסוים, שיש לו משקל במערכת הבחירות, אפשר שתחשב לתעמולת בחירות. מידת הקרבה למועד הבחירות היא נתון רב חשיבות בראיית מסר ציבורי כתעמולת בחירות, כמו גם הקשר שבינו ובין הסוגיות המרכזיות הנתונות במחלוקת בבחירות".

זיקה ארגונית: מאפיין שני של פעילות גוף חוץ-מפלגתי הוא מידת הזיקה הארגונית שבין הגוף החוץ-מפלגתי ובין הסיעה הנהנית מעשייתו. כדוגמה לעניין זה תואר בדוח בחירות 1999 מצב שבו גורמים בסיעה מניעים תורמים פוטנציאליים לסיעה לתרום דווקא לגופים חוץ-מפלגתיים כדי שיערכו תעמולת בחירות למען הסיעה, או יוציאו את הכסף בדרכים אחרות שייצעו לה. למען הסר ספק, בדוח בחירות 1999 הובהר שהכוונה לזיקה ארגונית במונח רחב: "הזיקה הארגונית בין הסיעה ובין הגוף החוץ-מפלגתי אינה חייבת לבוא לידי ביטוי בצד הכספי דווקא. סיעה יכולה להיות מעורבת בפעילות אותו גוף גם באמצעות תיאום עמדות, עיצוב מסרים, פעילות ארגונית משותפת, ועוד... אין הכוונה רק לזיקה שהיא תולדה של החלטה פורמלית של המוסדות המוסמכים בסיעה ובגוף החוץ-מפלגתי. עניין לנו גם בזיקה מעשית אשר נוצרת על ידי ממלאי תפקידים, אף שלא על דעת המוסדות המוסמכים. יתירה מזו, מטבען ומטיבן של פעולות המנוגדות לחוק המימון, כי הן נעשות בהסתר, תוך שיתוף מספר מצומצם של בעלי תפקידים בסיעה, ובלי לשתף את המנגנון הרשמי שלה".

לא זו אף זו, נקבע בדוח בחירות 1999 כי יש "יחס הפוך" בין משקלן של שתי הזיקות: ככל שהזיקה המהותית-רעיונית בין הגוף החוץ-מפלגתי לסיעה היא חזקה יותר, עשוי הדבר להביא לקביעה שמדובר בתרומה לסיעה, גם כאשר הזיקה הארגונית בין הגוף החוץ-מפלגתי לסיעה חלשה יותר. לדברי מבקר המדינה דאז, נוצרת בעניין זה "חזקה" כאשר הפעילות או התעמולה מסייעת במובהק לסיעה: "כיוון שהזיקה הארגונית בין הסיעה לבין הגוף החוץ-מפלגתי מוסתרת לרוב מן העין, וגילויה עשוי אף להיות בלתי אפשרי, אין מנוס מלהזדקק בנדון לחזקה ראייתית הניתנת לסתירה. כאשר גוף חוץ-מפלגתי עורך תעמולה ישירה, הקוראת במפורש להצביע בעד סיעה מסוימת או מועמדה לראש הממשלה, חזקה היא כי נתקיימה הזיקה הארגונית, אלא אם סתרה הסיעה חזקה זו".

ישאל השואל, מדוע איפוא נדרשת זיקה ארגונית כלשהי על מנת לקבוע כי בתרומה לסיעה עסקינן? לכאורה די בבחינת מהותה של התעמולה כדי לקבוע אם מדובר בתרומה או לא. לשאלה זו תשובות מספר.

ראשית, כאשר תרומה ניתנת לסיעה במישרין, הסיעה יכולה לסרב לקבלה, בין משום שקבלתה אינה עולה בקנה אחד עם הוראות דיני המימון (למשל, תרומה מתאגיד), ובין משום שלסיעה לא נחוצה תרומה מסוג זה, למשל - תרומה בשווה כסף שלדעת הסיעה לא תקדם את ענייניה. לעומת זאת, כאשר מדובר בפעילות של גוף חוץ-מפלגתי או תעמולה שהוא מקיים, הרי שללא זיקה ארגונית כלשהי בין שני הצדדים (לרבות כזו המשתקפת מתיאום מסרים), קשה לקבוע קביעה שיש בה משום ייחוס תרומה לסיעה, ובייחוד תרומה אסורה - שכן תוכל הסיעה לטעון שהייתה מסרבת לקבלה אילו נשאלה. נוכח האמור, בין היתר, אומצה אותה חזקה - הניתנת לסתירה על ידי הסיעה - שלפיה כאשר מדובר בתעמולה ישירה ומשמעותית לטובת סיעה מסוימת, יש להניח שמי

מטעמה אכן הסכים לקבלה בדרך זו או אחרת - ובנסיבות כאלו יש לראות בה תרומה לסיעה, על מנת שעקרון השוויון בין סיעות לא יופר.

שנית, וכפי שעולה מדבריו של מבקר המדינה דאז, נדרש קיום של זיקה ארגונית כלשהי על מנת שהחלת ההוראות בדבר תרומה אסורה לא תפעל באופן הפוגע בחופש הביטוי יתר על המידה: "חוק המימון אינו אוסר על פעילות פוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים. הוא דורש, כי פעילות כזו, אשר אין לה הגבלות במקורות המימון שלה, תהיה מנותקת לחלוטין מפעילות מפלגתית, אשר מהווה בסיס להחזקה במוסרות השלטון. לכל אדם וקבוצה זכות מלאה לקחת חלק בפעילות פוליטית. הבחירה בידיהם אם לעשות זאת במסגרת מפלגתית-פרלמנטרית, או במסגרת חוץ-מפלגתית. משבחרו במסגרת האחת, חובתם להרחיק עצמם מהמסגרת האחרת, ככל שמעורבות כזו עלולה להוביל לעקיפת מגבלות חוק המימון."

כאמור, הן הסיעות והן הגופים החוץ-מפלגתיים הכחישו מכול וכול זיקה ארגונית כלשהי ביניהם. כמו כן, הביקורת לא העלתה ממצאים בדבר זיקה ארגונית ישירה בין מי מהגופים החוץ-מפלגתיים לבין מי מהסיעות.

עם זאת, כפי שהובהר לעיל, אין בכך סוף פסוק. שכן יש שעוצמתה של הזיקה המהותית-רעיונית בין גוף חוץ-מפלגתי לסיעה מסוימת היא כה מובהקת, שנדרשת רק זיקה ארגונית חלשה כדי לקבוע כי בתרומה לסיעה עסקינן. לא זו אף זו, פעילות או תעמולה כאלו אף עשויות להקים חזקה בדבר קיומה של זיקה ארגונית כאמור.

לעניין זה יצוין כי אין להתעלם מהמסרים הישירים שמצאו ביטוי בחלק מהפרסומים של הגופים החוץ-מפלגתיים, לרבות פרסומים הקוראים להחלפת הממשלה ואחרים המעודדים הצבעה עבור גושים שונים. חרף האמור, ובשים לב לחשיבותו של חופש הביטוי הפוליטי של יחידים וקבוצות בחברה דמוקרטית, הגעתי לכלל מסקנה כי לא ניתן לראות במסרים מעין אלו תעמולה מובהקת לטובת סיעה ספציפית עד כדי קביעה שנוצרה חזקה של זיקה ארגונית לסיעה מסוימת כלשהי. מכאן גם שממילא לא ראיתי מקום לקבוע כי יש בממצאים הנוגעים לפעילות הפוליטית הכללית ולפרסומי התעמולה כדי להצדיק קביעה שסיעה מסוימת קיבלה תרומה, לא כל שכן תרומה אסורה, מגוף חוץ-מפלגתי.

פרסום עיתון כתרומה לסיעה

במהלך תקופת הבחירות ולאחריה התקבלו במשרדי כמה פניות, אליהן צורפו סקירות מחקריות, שבהן התבקשתי לקבוע כי עיתונים מסוימים (להלן - העיתונים) הינם כלי תעמולה עבור סיעות מסוימות ולטובתן וככאלה מהווים תרומה אסורה לאותן הסיעות, על כל המשתמע מכך. יצוין כי הסקירות המצורפות היו מפורטות ומעמיקות ויש להכיר תודה על המאמץ שהושקע בנושא חשוב זה.

מודעת פרסום בעיתון למען סיעה, על ידי גורם שאינו הסיעה, יכולה להיחשב כתרומה (בשווה כסף) לסיעה, אותה יש לבחון לאור המגבלות הקבועות בחוק על קבלת תרומות, הן מבחינת זהות התורם-המפרסם והן מבחינת עלות-שווי הפרסום. כחלק מניהול הביקורת בתחום מימון המפלגות, בוחנים עובדי משרד, בקביעות ובצורה יזומה, פרסומי תעמולה ספציפיים, לגופו של עניין. הבדיקה האמורה מתמקדת בפרסומי תעמולה לטובת הסיעות שבוצעו שלא על ידי הסיעות ולא מומנו על ידן, וזאת על מנת לבחון את שלמות דיווחי ההוצאות של הסיעות ולהכריע האם המדובר בתרומה אסורה. אך לא בכך עוסקות הפניות האמורות שהונחו על שולחני. בפניות אלה לא התבקשתי לבחון פרסום ספציפי על מנת לקבוע אם מדובר בתרומה לסיעה, אלא לקבוע כי פרסום תכנים פוליטיים על ידי עיתונים מסוימים מביא לכך שאותם העיתונים בכללם מהווים תרומות אסורות לסיעות.

בית המשפט העליון כבר עמד על תפקידה החשוב של העיתונות בדמוקרטיה ליברלית בפסיקתו הענפה בנושא זה¹⁷: "מקום בו מדובר בפרסום בעל אופי עיתונאי של מידע אשר טמונה בו תועלת ממשית עבור הציבור נושא שיקול זה משקל מיוחד. פרסומים מסוג זה מצויים בליבת חופש הביטוי... בנוסף, מקום שמדובר בפרסומים בעלי אופי עיתונאי יש להביא בחשבון גם את כובד משקלו של חופש העיתונות. חשיבותו של אינטרס זה ותפקידה המרכזי של עיתונות חופשית בחיים הדמוקרטיים נדונו לא אחת בפסיקה... ואין צורך לחזור על הדברים. לענייננו, די אם אזכיר כי חופש העיתונות מגלם בתוכו לא רק את זכותו של העיתונאי, אלא גם את זכותו של כל פרט ופרט בחברה ליהנות מפירותיה של עבודת העיתונות ואת אינטרס הציבור בעצם קיומה".

נוכח האמור, פרסום עיתונאי לא ייחשב כתרומה לסיעה לפי חוקי המימון, גם אם יש בו כדי לקדם את סיכויי ההצלחה של סיעה כזו או אחרת. ברור כי פרסום עיתונאי עשוי לא רק להוות תרומה לטובת סיעה מסוימת - לפעמים באמצעות העברת מסרים שליליים על מתחריה - אלא אף לחרוץ גורלה, פשוטו כמשמעו. למשל, לתחקיר עיתונאי החושף פרטים בעייתיים על מועמדיה של סיעה פוטנציאל רב להשפיע על תוצאות הבחירות.

מתי בכל זאת תחשב כתבה עיתונאית ככזו שיש בה תרומה לטובת סיעה? בניסיון לקבוע את הגבול בין תוכן עיתונאי לבין תוכן תעמולתי, נקבע בפסיקה¹⁸ מבחן המכונה מבחן הדומיננטיות: "תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו אפקט דומיננטי אחר... על-כן, שידור שיש לו ערך חדשותי, אין לראות בו תעמולת בחירות, שכן ערכו הדומיננטי אינו בהשפעה על הבוחר, אלא במסירת מידע חדשותי לכול". מכאן, שפרסומים עיתונאיים שיש בהם "ערך חדשותי" אין לראות בהם תעמולת בחירות שעשויה להיחשב תרומה לסיעה.

אך, מה באשר לתכנים עיתונאיים שנעדרים ערך חדשותי של ממש, ובכללם מאמרי מערכת, טורי דעות, מאמרי אורח, וכדומה, שעשויה להיות להם השפעה על הבוחר? האם תכנים כאלו יהיו תמיד בגדר תרומה לסיעה? לאו דווקא. בדומה למצב בנוגע לגופים חוץ-מפלגתיים אחרים ופעילותם, על מנת לקבוע כי פרסום מסויים ייחשב לא רק חלק מחופש הביטוי של המפרסם אלא גם תרומה לסיעה מסוימת, נדרש שתתקיימנה שתי הזיקות המוזכרות לעיל¹⁹.

לא זו אף זו, בעוד שביחס לגוף חוץ-מפלגתי שמעורב בפעילות פוליטית או בהעברת מסרים פוליטיים, קיים 'יחס הפוך' בין הזיקות וזיקה מהותית-רעיונית חזקה עשויה ליצור 'חזקה' בדבר קיומה של זיקה ארגונית (ראו דיון לעיל), הרי שביחס לחופש העיתונות לא קיימת חזקה כזו. מבקר המדינה דאז הדגיש בדוח קודם אחר²⁰ (להלן - דוח בחירות 2003) כי כאשר מדובר בפרסומים עיתונאיים, נדרש להוכיח זיקה ארגונית באופן פוזיטיבי: "חשוב לציין כי בבואנו לבחון אם ידיעות עיתונאיות הן בגדר תעמולת בחירות, אין להסתפק במבחן התוכן בלבד - אף שהוא מביא בחשבון גם את מידת הקרבה של מועד פרסום הידיעות למועד הבחירות ואת הקשר של תוכן לסוגיות מרכזיות הנתונות במחלוקת בבחירות. חשוב לבחון גם את מידת הזיקה שבין הסיעות לבין העיתונים הקוראים להצביע בעדן".

יתר על כן, ככל שקיימת חזקה באשר למהותו של פרסום עיתונאי, הרי שמדובר דווקא בחזקה הפוכה - דהיינו שמה שנחזה להיות עיתון, אכן מהווה עיתון ולא תעמולת בחירות. עמד על כך

-
- 17 בג"ץ 2121/12 פלוני נ' דיין אורבך (פורסם במאגר נבו, ניתן ביום 18.9.2014), בפסקה 52, לפסק דינו של הנשיא גרוניס.
- 18 בג"ץ 869/92 זווילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השלוש-עשרה, פ"ד מו(2) 692, 709 (1992).
- 19 דוח בחירות 1999.
- 20 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השש-עשרה (נובמבר 2003), בפסקה 31 לפרק הכללי הפותח את הדוח.

יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כב' השופט סלים ג'ובראן²¹: "קיימת חזקה לכאורה כי סיקור חדשותי-כזה הוא- ועל הטוען אחרת הנטל להוכיח עובדה זו באמצעות זיקה משמעותית...".

מכאן, שלצורך קביעה האם המדובר בתרומה אם לאו, כאשר עסקינן בפרסום עיתונאי, פועלת החזקה האמורה בכיוון ההפוך ואף מטילה נטל כבד ביותר על המבקש לערער על מעמדו של "פרסום עיתונאי-לכאורה". ואם קביעה כזו קשה ביחס לכתבה עיתונאית אחת הרי היא קשה פי כמה מונים ביחס לעיתון שלם, על כל המשתמע מכך. וכך קבע השופט סלים ג'ובראן²²: "אם עסקינן בידיעה ספציפית, די בהוכחת זיקה על פי מאזן הסתברויות מוגבר, עליה ניתן ללמוד אף מתוכן הידיעה עצמה...יצוין, כי אינני סבור כי די בהוכחת הזיקה במאזן הסתברויות רגיל...נוכח חופש העיתונות והביטוי הפוליטי...מנגד, כאשר עותר מבקש סעד כללי בנוגע לעיתון כולו, כשטענתו (בדומה לטענה בעתירה זו) היא כי האחרון במשך שנים אינו עיתון למעשה אלא עלון תעמולה למען מועמד או מפלגה, עליו להוכיח זיקה חזקה במיוחד, ולבססה על ראיות 'ברורות, חד משמעיות, ומשכנעות'...זאת, בהינתן הפגיעה המשמעותית הגלומה במתן סעד מעין זה לחופש העיתונות, חופש הביטוי הפוליטי, ובייחוד (ובשונה מיתר המקרים) בחופש העיסוק".

כאמור הפניות שהתקבלו במשרדי נעזרות בסקירות מחקריות בניסיון להוכיח כי בכלל תעמולה עסקינן. ודוק, עצם העובדה שהפונים נדרשו לסקירות מעמיקות בדבר תוכני העיתונים כדי להוכיח את הקשר המהותי-רעיוני עשויה דווקא להעיד על העדר מובהקות בנושא: שכן, אילו היה מדובר על מקרה מובהק של תעמולה הרי שכל קורא מן היישוב היה ער למידת התעמולה שבעיתון כולו, ללא צורך בסקירות מלומדות.

בפנינו אם כן, סוגיה מבנית המעלה שאלות מורכבות ויסודיות ביותר וביניהן: מהו ערך חדשותי שבקיומו לא ייחשב תוכן עיתונאי כתעמולה בחירות; איזו זיקה אירגונית או ממונית תיחשב זיקה חזקה במיוחד, לצורך קביעה שעיתון שלם מהווה תרומה אסורה לסיעה, ואילו ראיות תיחשבנה ראיות "ברורות, חד-משמעיות, ומשכנעות" להוכחת אותה זיקה; מתי יש בפרסום עיתונאי או בפרסום של עיתון שלם כדי לפגוע בעיקרון שוויון ההזדמנויות בין מפלגות; ומיהו הגורם המתאים לבצע את בחינת הראיות והזיקות ולקבל החלטות בנושא במקרים לא מובהקים.

אבהיר כי קביעה שיש בפרסום עיתון משום תרומה היא בהכרח קביעה שמדובר בתרומה שאינה עומדת בגבולות סעיף 8 לחוק (עקב הסכום הגבוה ועצם קבלת תרומה מתאגיד), ולפיכך התוצאה המעשית תהיה שפרסום העיתון במתכונתו הנוכחית אסור. לחילופין, קביעה כזו תגרור התערבות בפעולות ובהחלטות המערכת של אותו עיתון. יודגש כי לפי מיטב ידיעתי, סגירת עיתון כאמור או התערבות בהחלטותיו במסגרת אכיפת דיני מימון מפלגות הייתה מהווה תקדים במדינה דמוקרטית.

עוד אציין כי מלבד הסוגיות העקרוניות הסבוכות למדי שמעוררות הפניות האמורות, הרי שלצורך הכרעה בהן נדרשים כלים רבים ומגוונים, בעיקרם כלי חקירה ומחקר מיוחדים, שחלקם אינם נתונים בידיי. בנוסף, לצורך בחינת נושא זה לעומק, תידרש בדיקה מערכתית של כלל העיתונים בעלי ההשפעה על ציבורים שונים במדינה, ובשפות שונות, כל זאת, על מנת לבחון את נטיית המערכת של כל עיתון, באופן שיאפשר קביעה אם מי מהם אכן מקדם סיעה מסוימת, בין בצורה מובהקת ובין באופן יחסי לעומת סיעות אחרות או עיתונים אחרים. רק לאחר בחינה כזו, ניתן יהיה לתת תשובה לשאלה האם ניתן לראות במי מהעיתונים בבחינת עלון תעמולה של מי מהסיעות, ברמה שעשויה להצדיק את סגירתו או הגבלתו. ואולם, סמכויותי מול עיתונים וכלי תקשורת מוגבלות. העיתונים במדינת ישראל - כמו בכל חברה דמוקרטית- אינם גופים מבוקרים בהתאם לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ואף זוכים להגנות חוקתיות מיוחדות כגון חופש העיתונות.

21 בעתירה שהובאה בפניו בנוגע לעיתון 'ישראל היום'; ראו: תב"כ 16/20 בן מאיר נ' נתניהו, בפסקה 38 (להלן - תב"כ 16/20).

22 תב"כ 16/20 בפסקה 39.

נוכח כל האמור, סבורני כי ראוי כי סוגיה כה מורכבת - הן משפטית וציבורית והן פרקטית - תיבחן על ידי המחוקק, תוך שימת לב לערכי היסוד השונים במטרה ליצור את האיזונים הנדרשים ביניהם.

שימוש בתשתיות של עצרת המונים כקבלת תרומה על ידי סיעה

עצרת המונים עשויה להיטיב רבות עם סיעות, זאת בין היתר עקב ההזדמנות הנדירה להשמיע מסרי תעמולה לפני מספר גדול של אנשים וליצור אווירה של תמיכה המונית. הכיסוי התקשורתי של אירוע כזה מגביר עשרת מונים את ההד החיובי שניתן להפיק מעצרת כזו.

ימים ספורים לפני מועד הבחירות לכנסת העשרים נערכו שתי עצרות המונים בכיכר רבין, ששתייהן אורגנו בידי גופים חוץ-מפלגתיים:

1 העצרת הראשונה נערכה ביום 7.3.15 תחת הכותרת "ישראל רוצה שינוי - ב-17 למרץ מחליפים את השלטון" (להלן - עצרת ישראל רוצה שינוי) ואורגנה, על פי פרסומים בתקשורת, על ידי תנועת "מיליון ידיים".

2 העצרת השנייה נערכה ביום 15.3.15 תחת הכותרת "מתאחדים למען ארץ ישראל - עצרת המחנה הלאומי" (להלן - עצרת המחנה הלאומי) ואורגנה על פי פרסומים בתקשורת על ידי תנועת "נחלה".

ארגון עצרת כרוך בעלויות כספיות רבות, בין היתר לצורך אלה: הקמת במה לנואמים בעצרת, שכירת מערכות הגברה ותאורה, מסכים להקרנת הנאומים למשתתפי העצרת ומנופי הרמה, שירותי אבטחה, הפעלת שירותים כימיים, הסעות ותשלומים למשטרת ישראל, תשלום למגן דוד אדום ולשירותי הכיבוי.

הועלה כי בעצרת ישראל רוצה שינוי הייתה נוכחות של פעילים רבים של סיעות המחנה הציוני ומרצ. על במת הנואמים עצמה לא נאמו חברי כנסת או מועמדים לכנסת.

הועלה כי בעצרת המחנה הלאומי²³ השתתפו פעילי הסיעות הבית היהודי, הליכוד, ישראל ביתנו ויחד, וכי סיעות אלה קראו לפעיליהן באמצעים שונים כגון רשתות חברתיות ואתרי אינטרנט, להשתתף בעצרת. כמו כן, נציגי הסיעות הללו נאמו על הבמה בעצרת עצמה, ובין היתר: ראש הממשלה מר בנימין נתניהו (הליכוד), השר נפתלי בנט (הבית היהודי), חבר הכנסת לשעבר שרון גל (ישראל ביתנו) וחבר הכנסת לשעבר אלי ישי (יחד).

בדוחות שהגישו כל הסיעות לא נכללו הוצאות בגין ארגון העצרות הללו.

רק שתי סיעות כללו בחשבונותיהן הוצאות שהוצאו באופן ייעודי עבור השתתפות פעיליהן ותומכיהן בעצרות אלו: סיעת הליכוד כללה בחשבונותיה הוצאות בסך של 486,196 ש"ח בגין הסעות, חולצות ושלטים; ואילו סיעת ישראל ביתנו כללה בחשבונותיה הוצאות בסך 10,856 ש"ח בגין העצרת האמורה. סיעות אחרות הסבירו למשרד מבקר המדינה שהוצאות שהיו להן על השתתפות פעיליהן בעצרות נכללו בסך הוצאות הבחירות שלהן.

עובדי משרדי ביקשו את הסברי הסיעות השונות לכך שלא נרשמו בחשבונותיהן הוצאות בגין ארגון העצרת שבה השתתפו. זאת נוכח האפשרות שיש לראות בארגון העצרת ובקיומה תרומה בשווה כסף שקיבלו הסיעות, מאחר שלא נדרשו על ידי מארגני העצרת להשתתף בהוצאות בגינה.

23 יצוין שבעתירה שהוגשה לו בנוגע לעצרת זו (תב"כ 40/20) קבע כב' השופט סלים ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים, כי "לא ניתן לחלוק על כך שהעצרת כשלעצמה היא עצרת פוליטית, שמטרתה להשפיע על ציבור הבוחרים". ואולם ברור כי גם לעצרת ישראל רוצה שינוי היו אופי דומה ומטרות דומות.

במצב כזה, ונוכח זהות ה"תורמים" וההיקף הכספי המדובר, תרומה כזו תיחשב תרומה אסורה לפי הוראות החוק.

בתגובה טענו נציגי הסיעות המחנה הציוני ומרצ כי מטרתה של עצרת ישראל רוצה שינוי הייתה לקרוא לציבור להביא להחלפת ראש הממשלה, וכי הן לא השתתפו בתכנונה ובארגונה, לא עודדו השתתפות בה, ובעצרת עצמה לא השתתפו אישים פוליטיים מטעמן. לפיכך, לטענתן, אין לייחס להן קשר לארגון העצרת או לראות בהן אחראיות להוצאות כלשהן בגינה.

נציגי סיעת הליכוד טענו לפני כי העצרת התקיימה ביוזמת אזרחים אשר ביקשו לממש זכות פוליטית, וכי מדובר בשיח דמוקרטי לגיטימי. עוד טענו כי הסיעה לא יזמה את העצרת ולא הייתה מעורבת בארגונה, אך משקראו מארגני העצרת לבוחרים מכל מפלגות המחנה הלאומי להשתתף בעצרת, ביקשו בוחרים להשתתף בה, ועלויות הסעתם והשלטים שנשארו אכן קיבלו ביטוי בחשבונות הסיעה. עוד טענו נציגי הסיעה כי בעצרת נאמו גורמים שונים ולא רק נציגי הסיעה ולפיכך אין להסיק כי נאום ראש הממשלה בעצרת מטעם הסיעה הוא שימוש של הסיעה בתשתיות העצרת.

נציגי סיעת ישראל ביתנו טענו גם הם כי הסיעה לא יזמה או ארגנה את העצרת, וכי נציגייה אף לא הוזמנו אליה. הם הוסיפו כי לאור קיום העצרת יומיים לפני מועד הבחירות ונוכח טענות שהועלו כאילו הסיעה אינה חלק מהימין ומהמחנה הלאומי, הייתה הסיעה חייבת להפגין בה נוכחות באמצעות פעיליה. עוד טענו נציגי הסיעה כי נציגי הסיעה חבר הכנסת לשעבר שרון גל עלה לנאום לקראת סיום העצרת בניגוד לדעת מארגניה.

נציגי סיעת הבית היהודי טענו גם הם כי העצרת לא אורגנה על ידי הסיעה ואף לא תואמה עמה ולא הייתה על דעתה, וכי הסיעה כשלעצמה לא נהנתה מהעצרת, אלא כל מחנה הימין נהנה ממנה.

נציגי סיעת יחד טענו כי הסיעה לא שילמה בעבור השתתפות בעצרת.

כפי שמתואר לעיל, ואף ברוח בחירות 1999, פעילות פוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים עשויה להיחשב תרומה לסיעה אף כאשר לסיעה אין קשר ישיר לארגון אותה פעילות. כל זאת, לפי הזיקה המהותית-רעיונית והזיקה הארגונית, כפי שקבע מבקר המדינה דאז. מכאן, שגם אילו לא השתתפו נציגי הסיעות בעצרות המוזכרות, ייתכן שהיה נדרש לבחון את אופיין של העצרות ואת הזיקות לסיעות. במקרה דנן בדיקה כזו נדרשת על אחת כמה וכמה, שכן הסיעות האמורות ייחסו לעצמן זיקה לעצרת ולמארגניה, זאת בעצם השתתפותן המופגנת והמשמעותית בעצרות.

אמנם, בדומה לפעילותם הפוליטית והתעמולתית האחרת של גופים חוץ-מפלגתיים שנסקרה לעיל, לא הועלו לפני ממצאים שניתן להסיק מהם שהייתה זיקה ארגונית ישירה ומובהקת בין מארגני העצרות לבין מי מהסיעות שהשתתפו בהן לבסוף.

עם זאת, הזיקה המהותית-רעיונית בין הגופים ובין הסיעות מובהקת וברורה, ועצם התאמתן של הסיעות לוודא השתתפות משמעותית של פעיליהן בעצרות הללו ימים מספר לפני יום הבחירות מעידה על כך ועל חשיבות העצרת לסיעות.

אך מתי תיחשב הזיקה המהותית-רעיונית המשתקפת בהשתתפותה של סיעה בעצרת, משמעותית מספיק כדי שתקים "חזקה" בדבר קיומה של זיקה ארגונית הסמויה מן העין, וזאת באופן ששתי הזיקות יחד יצדיקו לראות בשימוש בתשתיות העצרת ללא תשלום קבלת תרומה על ידי סיעה? כאן נדרש אני ללכת "בין הטיפות" במידה מסוימת. לדוגמה, עובדה היא שסיעת מרצ ראתה חשיבות בהשתתפות בעצרת ישראל רוצה שינוי, אך אילו ביקשה הסיעה ממארגני העצרת להשתתף בהוצאות בגינה, מי ערב לנו שהמארגנים היו מסכימים לכך? שכן יש שגופים חוץ-מפלגתיים מבקשים להשאיר את פעילותם בגדר פעילות לא-מפלגתית או על-מפלגתית. ונראה שאין מקום שיחידים או גופים המבקשים לממש את חופש הביטוי שלהם יחויבו לזהות את עצמם או את פעילותם עם סיעה מסוימת. מכאן, הקושי לראות בעצם השתתפותה הפסיבית של סיעה

בעצרת, באמצעות נוכחות פעילים גרידא, כמקימה את הזיקות הנדרשות לראות בכך תרומה המתקבלת על ידי הסיעה, לפי החוק וההנחיות.

שוניים הם פני הדברים כאשר עניין לנו בהשתתפות אקטיבית של סיעה בעצרת. כאשר נציגיה המובהקים והמוכרים של סיעה יושבים על בימת העצרת, ולא כל שכן כאשר הם נושאים נאומים לפני קהל המשתתפים, נעלם בהינף יד כל קושי לראות בשימוש בתשתיות העצרת קבלה של תרומה מובהקת על ידי הסיעה.

הגוף החוץ-מפלגתי המארגן את העצרת - בכוחו לקבוע את רשימת הנואמים בה. לפיכך עצם נשיאת דברים על ידי נציג הסיעה מצביעה על קיום זיקה ארגונית של ממש בין הסיעה ובין הגוף שארגן את העצרת. נשיאת הנאום בידי נציג הסיעה כשם הסיעה, יש בה עדות גם לקיומה של הזיקה המהותית-רעיונית לסיעה ומבחינה מסוימת, העצרת הופכת להיות, בין היתר, עצרת של הסיעה האמורה. ברור איפוא לחלוטין כי התרומה לסיעה כזו גדולה לעין ערוך מן התרומה לסיעה שרק פעיליה נוכחים במקום, שכן ניתנת לה הזדמנות לקבוע במדויק את המסרים שברצונה להביא לפני הקהל ולפני הבורח, וזאת באופן ישיר באמצעות הדובר שהיא תבחר מקרב נציגיה. לא יכול להיות ספק שכפי שסיעה נדרשת לשאת בהוצאות של עצרת שהייתה מארגנת בעצמה לצורך מסירת דברי תעמולה, כך בדיוק עליה לשאת בהוצאות של עצרת שמארגן גוף אחר המאפשר לה לשאת בה נאומי בחירות.

למעלה מן הצורך יוסף שכאשר השתתפותה של סיעה היא פסיבית, אפשר לטעון שהגוף החוץ-מפלגתי אינו מעוניין להזדהות עמה, אך אין ביכולתו למנוע את השתתפותה. ואולם למן הרגע שאפשר הגוף החוץ-מפלגתי לנציג הסיעה לשאת דברים בעצרת שארגן, הרי שהגוף "חצה את הרוביקון" של א-פוליטיות והעיד בעצמו על מידת הזדהות לא מבוטלת בינו לבין הסיעה.

ומן הכלל אל הפרט.

אין ספק כי עצרת ישראל רוצה שינוי הייתה עצרת פוליטית מובהקת וכי השתתפותן של סיעות המחנה הציוני ומרצ נועדה להפיק ממנה תועלת פוליטית מסוימת. עם זאת, עניין לנו בהשתתפות פסיבית גרידא שאין בה, כאמור, להפוך את העצרת לעצרת של מי מהסיעות הללו או להעיד על הזיקות הנדרשות - ובייחוד החזקה בדבר קיומה של זיקה ארגונית - המצדיקות לראות בשימוש המזערי בתשתיות העצרת כקבלת תרומה על ידי הסיעות.

אשר לעצרת המחנה הלאומי, הרי שכל אחת מהסיעות המוזכרות השתתפו בה השתתפות אקטיבית עד כדי שיוך העצרת, לפחות במידה מסוימת, לכל אחת מהן. סיעת הליכוד שלחה לעצרת לא אחר מאשר ראש הממשלה עצמו, מר בנימין נתניהו, שעמד על הבמה ליד נציגת המארגנים ונשא נאום לפני הקהל. בכך לא הותירה ספק בדבר החשיבות שייחסה הסיעה להזדמנות שהעניקו לה המארגנים לשאת בצורה בלתי-אמצעית את המסר התעמולתי שנודרש לדעתה להשמיע באוזני הבורח יומיים לפני המועד שבו יטיל פתק בקלפי. גם סיעות הבית היהודי ויחד שיגרו את ראשי הרשימות שלהן לשאת דברי תעמולה לפני הקהל, ושיקפו את הזיקות הנדרשות כדי לראות בשימושן בתשתיות העצרת קבלת תרומה.

סיעת ישראל ביתנו טענה לפניי, כאמור, שנציגיה לא הוזמנו לעצרת המחנה הלאומי על ידי המארגנים וכי נציגה נאם לבסוף על הבמה בניגוד לרצונם. טענתה זו של הסיעה היא חרב פיפיות. אמנם היא מעוררת ספק מסוים במידת הזיקה בין הסיעה למארגנים, אך היא מדגישה את החשיבות המרובה שראתה הסיעה בנקיטת כל צעד אפשרי - אף בניגוד אולי לרצון המארגנים עצמם - לייחס לסיעה זיקה של ממש לעצרת ולנצל את המעמד למסירת דברי תעמולה למצביעים ממש ערב הבחירות. לא יכולה להיות עדות ברורה ומובהקת יותר לכך שהשימוש בתשתיות העצרת היה אכן קבלת תרומה שחשיבותה לסיעה היא מכרעת. במצב דברים זה הסיעה נהנתה הלכה למעשה מהתוצאה של השתתפותה האקטיבית בעצרת ומהצלחתה, באמצעות נאומי של חבר הכנסת לשעבר גל, לייחס את העצרת גם לעצמה, ולו במידה מסוימת.

יצוין כי כבר לפני כ-20 שנה²⁴ התייחסה מבקרת המדינה דאז הגב' מרים בן פורת ז"ל לשאלת התרומה שבעצרת המונים, זאת לגבי העצרת שנערכה ב-4.11.95 בכיכר רבין (או כיכר מלכי ישראל), ואשר בסופה נרצח ראש הממשלה דאז מר יצחק רבין ז"ל. נציגי הסיעות הרלוונטיות אז טענו גם הן כי לא נטלו חלק בארגון העצרת, אלא רק ניסו להפיק תועלת מעצם קיומה. בדוח קבעה מבקרת המדינה כדלקמן: "אין ספק שההוצאות הכרוכות בקיום העצרת מהוות תרומה לסייעות האמורות...בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק המימון. היה, איפוא, בסיס עובדתי לקבוע, שהדוח של הסיעות דלעיל אינו חיובי. אולם נוכח סיומה הטרגי של העצרת והמחיר הכבד, שאין לו שיעור, שגבה הרצח הנתעב, מיאנה ידי לחתום על דוח לא חיובי, אך ורק על בסיס החריגות דלעיל מחוק המימון הקשורות באותה עצרת".

לסיכום, במקרה דנן ונוכח השתתפותן האקטיבית של סיעות הבית היהודי, הליכוד, יחד וישראל ביתנו בעצרת המחנה הלאומי, אין בידי אלא לקבוע כי יש בשימושן בתשתיות העצרת בבחינת קבלת תרומה אסורה בניגוד למגבלות הקבועות בחוק.



פעילותם הפוליטית של יחידים וקבוצות, מלבד היותה חלק מחופש הביטוי של האזרח הישראלי, עשויה להיטיב רבות עם הדמוקרטיה הישראלית והחברה הישראלית. כל זאת, בתנאי שהסיעות-הנהנות ממימון נדיב של אזרחי המדינה- לא ינסו לנצל משאבים נוספים של הציבור, מהארץ או מחו"ל, בניסיון לחמוק מהמגבלות שקבע המחוקק הישראלי בנוגע להוצאות הסיעות ולתרומות שהן רשאיות לגייס לכיסוי הוצאות אלו. כאשר קיים חשש לפעילות בעייתית כזו של הסיעות, נדרש אני- במצוות המחוקק- לבחון אם מדובר בפעילות פוליטית המתבצעת באמצעות "גוף הקשור לסיעה" או, לחילופין, בתרומה שקיבלה הסיעה בניגוד למגבלות החוק. כך עשיתי בבדיקת החשבונות הנוגעים לבחירות לכנסת העשרים, וכך אפעל בעתיד.

אין להתעלם מהאפשרות שאכן בצורה נסתרת התקיימו קשרים או זיקות המצדיקים קביעה אחרת בשאלת קיומו של "גוף הקשור לסיעה", אך כאמור, בשלב זה- ועל אף ניסיונותיהן של סיעות שונות, לרבות בתקופת הבחירות עצמה- טרם הובאו לפניי ממצאים ברורים בנושא. כך גם, לגבי מקרים שבהם לא מצאתי זיקות מספיקות לקביעה שסיעה מסוימת קבלה תרומה בניגוד לחוק. מכאן, ומשנדרש אני לפרסם את הדוח בדבר פעולותיהן של הסיעות בתקופה שנקבעה בחוק, לא נותר לי אלא לקבוע כאמור כאן.

למען השלמת התמונה אציין שהובא לידיעתי כי בעקבות הפעילות הפוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים שנצפתה במערכת הבחירות הנוכחית, כאמור, הונחה ביום 14.3.16 על שולחן הכנסת הצעת חוק מימון מפלגות (תיקון - הגדרת גוף פעיל בבחירות), התשע"ו-2016. לעניין זה, חזקה על המחוקק כי יפעל באופן מדוד ומאוזן, כדי שבניסיון למנוע עקיפה של דיני המימון לא ייפגעו יתר על המידה זכויות דמוקרטיות בסיסיות.

לסיכומו של דבר, לא מצאתי ממצאים המאפשרים לקבוע שמי מהגופים החוץ-מפלגתיים היה "גוף קשור" למי מהסיעות שהתמודדו בבחירות לכנסת העשרים. כמו כן, בנוגע לפעילות הפוליטית בתקופת הבחירות, לא הובאו לפניי ממצאים שמהם ניתן להסיק כי התקיימו הזיקה המהותית-רעיונית והזיקה הארגונית בין מי מהגופים הללו לבין מי מהסיעות, עד כדי שיש מקום לקבוע שסיעה מסוימת קיבלה תרומה בניגוד להוראות החוק.

24 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השלוש-עשרה לתקופה 1.1.95 ועד 31.12.95 (יוני 1996).

באשר לשאלה אם יש בפרסום עיתון משום תרומה לטובת סיעה - לאור המורכבות המתוארת לעיל, מן הראוי שהמחוקק ייתן דעתו לנושא, תוך שימת לב לערכי היסוד השונים המעורבים בסוגיה ולצורך ליצור איזונים מתאימים ביניהם.

לעומת זאת, מצאתי כי ההשתתפות האקטיבית - של סיעות הבית היהודי, הליכוד, יחד וישראל ביתנו בעצרת המחנה הלאומי - שכללה נאומים של נציגיהן מעל במת העצרת - מעידה על קיומן של הזיקות האמורות בין סיעות אלו לבין מארגני העצרת. נוכח האמור קבעתי כי יש בשימוש בתשתיות העצרת משום קבלת תרומה אסורה על ידי הסיעות הללו בניגוד למגבלות הקבועות בחוק.

שימוש שעשתה סיעה בתעמולת בחירות שמומנה בידי אחר

הוראות הדין מחייבות הפרדה בין חשבונות מועמד בבחירות מקדימות לבין חשבונות הבחירות של מפלגה שבמסגרתה הוא מתמודד. על בחירות לכנסת חלות הוראות החוק כאמור, ואילו על בחירות מקדימות חל חוק המפלגות, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק המפלגות). מכוחו של כל אחד מהחוקים חלים כללים שונים, וזאת בין היתר בהתחשב בשוני בין מקורות המימון של כל אחת ממערכות הבחירות האמורות: בבחירות לכנסת עיקר המימון משולם מאוצר המדינה, ואילו בבחירות מקדימות אין מקור ציבורי למימון התמודדות זו ומקורו של המימון בתרומות.

בדיקת חשבונותיו של אחד המועמדים (להלן - המועמד) בבחירות המקדימות לתפקיד יו"ר מפלגת הבית היהודי, העלתה כי אלמנטים פרסומיים ששימשו בתעמולת הבחירות שלו בהיותו מועמד לראשות המפלגה, לא התמקדו אך ורק בהצלחתו בקרב חברי המפלגה אשר זכאים לבחור ביו"ר, אלא כוונו למעשה להפיץ מסרים לקהל יעד רחב המהווה קהל בוחרים פוטנציאלי לסיעה בכלל. זאת על מנת לעודד מספר גדול ככל האפשר של תומכים להזדהות עם הסיעה ולהתפקד אליה. עוד נמצא כי מסרים פרסומיים שנקט המועמד בתקופת הבחירות המקדימות שימשו גם בתעמולת הבחירות של הסיעה בתקופת הבחירות לכנסת והיו תשתית לתעמולת הבחירות שלה.

בדוח על תוצאות ביקורת החשבונות של מתמודדים בבחירות מקדימות²⁵ קבעתי כי "גם אם נקבל את טענות המועמד כי המדובר בהוצאות שנדרשו עבור ניהול מערכת הבחירות שלו לתפקיד יו"ר המפלגה, הרי אין חולק על כך כי מסע הפרסום של המועמד בבחירות המקדימות שימש גם את המפלגה כחלק מהתעמולה שלה בבחירות לכנסת...יתר על כן, שימוש המועמד בכספי התרומות שקיבל במסגרת התמודדותו בבחירות המקדימות לשם קידום תעמולת הבחירות של המפלגה כמתואר, פוגע בשוויון בין המפלגות המתמודדות לכנסת".

עוד קבעתי כי "נוכח האמור, תכלול הביקורת על חשבונות המפלגה לתקופת הבחירות לכנסת העשרים גם בחינה של נושא זה, הן בהקשר של עמידת המפלגה במגבלות הקבועות בחוק בדבר חוקיות מקורות הכנסותיה והן בהקשר של עמידתה בתקרת ההוצאות שהיו מותרות לה".

מבדיקת חשבונות סיעת הבית היהודי עולה כי היא אכן השתמשה באותם המסרים והאלמנטים הפרסומיים שנקט המועמד, וכי שימוש זה נעשה גם לאחר הבחירות המקדימות. לשימוש זה של הסיעה לא ניתן כל ביטוי בחשבונותיה לתקופת הבחירות לכנסת, כך שהסיעה נסמכה על חלק ניכר

25 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות לתפקיד יו"ר המפלגה במפלגות "האיחוד הלאומי-תקומה", "הבית היהודי מיסודה של המפלגה" - המפלגה הדתית לאומית המזרחי הפועל המזרחי בארץ ישראל", "הליכוד - תנועה לאומית ליברלית" ו"מרצ" (נובמבר 2015), עמ' 15-17.

מההוצאות שהוציא המועמד במסע הפרסום שלו בבחירות המקדימות לבחירת יו"ר המפלגה, בלי שנשאה ולו בחלק מהן.

נציגי הסיעה טענו בתגובתם כי הסיעה לא הכירה, וממילא לא אישרה מראש, את מדיניות הפרסום של המועמד במסגרת הבחירות המקדימות, וכי נודע לה על הפרסומים, הסיסמאות, הסרטונים וכל כיוצא באלה רק לאחר מעשה. עוד טענו נציגי הסיעה כי אין לייחס משמעות כספית לשימוש שעשתה הסיעה בחומרי פרסום ששימשו בבחירות הפנימיות או בכל מסגרת אחרת, וכי ייחוס שווי השימוש בהם עבור הסיעה הוא שולי וחסר משמעות.

איני מקבל את עמדת הסיעה. נוכח הזוהות בין אמצעי התעמולה ששימשו את הסיעה בתקופת הבחירות לכנסת ובין אמצעי תעמולת הבחירות האישית - לרבות מסרים, סיסמאות וסרטונים - ששימשו את המועמד לתפקיד יו"ר המפלגה ואשר אין חולק שעלותם מרובה, אין להסכין למצב שבו כל ההוצאות בגינם ישולמו מכספי תרומות שגויסו למימון התמודדותו של יו"ר המפלגה, ואילו הסיעה עצמה לא תישא בהן כלל. זאת במיוחד, נוכח העובדה שרוב התרומות שקיבל יו"ר המפלגה היו מחו"ל - כספים שאסור בתכלית האיסור לסייעות ליהנות מהן לפי הוראות החוק. יתרה מכך, כבר קבעתי כי חשבונות המועמד בבחירות המקדימות, בדומה לחשבונות הסיעה בבחירות לכנסת העשרים (ראו להלן), לא כללו פירוט ואסמכתאות הולמות המתעדות את התקשרות המועמד לקבלת שירותי ניהול מסע בחירות, מאותו נותן שירות אשר סיפק לסייעה בתקופת הבחירות שירותי ניהול מסע בחירות. משום כך לא ניתן להבחין בין השירותים שסיפק נותן השירות האמור לסייעה בתקופת הבחירות לכנסת העשרים לבין השירותים שסיפק למועמד בתקופת הבחירות המקדימות, ולקבוע את סבירות התמורה ששולמה לו נוכח השירותים שנתן בכל תקופת בחירות.

כפי שכבר ציינתי בעניין השימוש בתשתיות של עצרת המונים שהוא בגדר קבלת תרומה על ידי סיעה, שימוש בתעמולת בחירות ללא תמורה הוא בבחינת קבלת תרומה בשווה כסף בידי סיעה שיש לבחון למול המגבלות הקיימות בחוק.

לא זו אף זו, כפי שכבר ציינתי בדוח האמור, ההפרדה בין חשבונות של מועמד בבחירות המקדימות לבין חשבונות המשמשים למימון מסע הבחירות של סיעה מתחייבת מהוראות הדין (חוק המפלגות וחוק מימון מפלגות, בהתאמה). אי-הפרדה בין הוצאות המשמשות במסע הבחירות של מועמד בבחירות מקדימות ובין הוצאות המשמשות לתעמולת הבחירות לכנסת של הסיעה היא הפרה ברורה של הוראות החוק.

נוכח הממצאים שתוארו בדוח מבקר המדינה האמור ובדוח זה, שלפיהם אמצעי התעמולה ששימשו בתעמולת הבחירות של המועמד היו חלק מהותי מתעמולת הבחירות של הסיעה, לרבות בתקופה שלאחר מועד הבחירות המקדימות, יש לראות בשימוש שעשתה הסיעה באמצעי התעמולה שלא שילמה עליהם - בגדר תרומה אסורה. מאחר שבמקרה דנן, תעמולה זו מומנה מכספי התרומות שקיבל המועמד במסגרת התמודדותו בבחירות המקדימות, לרבות מתורמים מחו"ל, הרי שיש בכך גם עקיפה למעשה של המגבלות שקבע החוק בכל הקשור לתרומות שהסיעה רשאית לגייס לכיסוי הוצאותיה ופגיעה בעקרון השוויון עם יתר הסיעות שהתמודדו בבחירות לכנסת.

אסמכתאות שאינן משקפות את מהות הוצאות

סעיף 6 להנחיות קובע כי "לכל רישום במערכת החשבונות צריך שתהיה אסמכתא המעידה על מהימנותו ושלמותו של הרישום וממנה ניתן ללמוד על פרטי הפעולה בגינה נעשה הרישום".

בדוח הכספי של סיעת הרשימה המשותפת נרשמו הוצאות בסך כולל של 1,387,450 ש"ח בגין שכירת מטות בחירות. רישום ההוצאות נעשה על פי 541 חוזים לשכירת נכסים שישמשו מטות בחירות בתקופת הבחירות. חרף בקשותיהם החוזרות ונשנות של עובדי משרדי, לא הוצגו אסמכתאות לביסוס טענת הסיעה שלפיה מדובר במטות בחירות שפעלו בתקופת הבחירות. זאת ועוד, בדיקת החוזים העלתה ליקויים חמורים המעלים חשש כי החוזים אינם משקפים את מהות ההוצאה בפועל וכי אין מדובר בחוזי שכירות כמוצג. להלן הפרטים: במרבית החוזים לא צוינו מספר הגוש והחלקה, ולא צוינו שטח הנכס המושכר או מספר החדרים שהושכרו; בחוזים רבים חסרו פרטים מהותיים הנמצאים ברגיל בחוזי שכירות, כמו שמו וכתובתו של המשכיר; בחוזים רבים לא צוינה תקופת השכירות; חלק מהחוזים שנחתמו נערכו עם קטינים שאין בעלותם נכסי מקרקעין; נחתמו חוזים עם משכירים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין; נערכו כמה חוזים עם אותם משכירים, בחתימות שונות, או חוזים עם משכירים שהם בני משפחה המתגוררים באותו נכס; נמצאו חוזים שבהם חתימתו של המשכיר זהה לחתימתו של השוכר (נציג הסיעה); נמצאו חוזים שנעשו בהם שינויים בכתב (לגבי תקופת השכירות או דמי השכירות) בלא שהם אושרו בחתימת שני הצדדים; חוזים רבים נחתמו לאחר תחילת תקופת השכירות וחלקם אף בתום תקופת השכירות; בחלק מהחוזים דמי השכירות הנקובים היו גבוהים מהסכומים ששולמו בפועל למשכירים. עוד נמצא כי נשכרו כמה נכסים באותו רחוב אף שלכאורה אין סיבה להפעיל כמה מטות סמוכים זה לזה.

הסיעה טענה בתשובתה כי היא שילמה לבעלי נכסים ביישובים שונים ברחבי הארץ במהלך תקופת הבחירות לא בגין שכירות, אלא בגין זכות השימוש בנכסיהם ובעיקר בגין הוצאות שנגרמו להם במהלך תקופת השימוש בנכסים, ובכללן הוצאות חשמל, מים, מסים עירוניים, כיבודים והוצאות משרד. עוד טענה הסיעה כי "חתימה על הסכמים אלה [של שכירות] הינה טעות שנעשתה בתום לב...מאחר והסכמים אלה אינם משקפים את המציאות". הסיעה לא המציאה מסמכים שיש בהם כדי לאמת את טענתה.

התנהלות הסיעה כמתואר, לרבות הודעתה כי הסכמי השכירות עליהם היא חתומה אינם משקפים את המציאות, והיעדר אסמכתאות להוצאות בסכומים העולים על מיליון ש"ח מעלה חשש כבד כי מדובר בחוזים פיקטיביים לתשלום הוצאות שמהותן אינה ידועה ועל כן לא ניתן לקבוע שמדובר בהוצאות בחירות כהגדרתן בחוק. לעומת זאת בנסיבות הללו ניתן לקבוע כי הרישומים בחשבונות הסיעה אינם משקפים נכונה את פעולותיה. יש לראות בחומרה מצב שבו סיעה מציגה לפני מבקר המדינה מצג שווא בדבר מהות הוצאותיה, המשולמות רובן ככולן מכספי ציבור.

עוד נמצא בבדיקה כי אותה סיעה כללה בחשבונותיה הוצאות בסך של כ-567,000 ש"ח עבור רכישת תלושי דלק לשימוש ביום הבחירות בלי שצירפה כל פירוט ואסמכתאות בדבר זהות מקבלי התלושים, הנסיעות שביצעו ומועדן, כלי הרכב שבהם בוצעו הנסיעות, נחיצות הנסיעות והקשר שלהן לבחירות, וזאת למרות שנציגי הסיעה התחייבו בפני להגיש פירוט כאמור. על פי חישובי עובדי משרדי, דלק בעלות האמורה מאפשר נסיעות של כ-800,000 קילומטרים, ולא סביר שביום הבחירות בלבד, נדרשו נסיעות בהיקף כה ניכר. הסיעה גם כללה בחשבונותיה הוצאות בגין כיבודים ביום הבחירות בסך של כ-160,000 ש"ח ללא כל אסמכתאות או פירוט.

כפי שכבר הערתי בעבר²⁶ "מטרת החוק וההנחיות בכל הנוגע לשמירת אסמכתאות ולביצוע התקשרות לקבלת שירות או מוצר בכתב תוך רישום פרטים המבהירים את מהות ההוצאה ואת סכומה, היא בין היתר לאפשר לזהות את ההכנסות וההוצאות של הסיעה הנוגעות להתקשרות ולוודא כי כולן נכללות בחשבונוניתיה. בנוסף, נודעת לכך חשיבות לאור חובת הזהירות של הסיעה בשימוש בכספי ציבור, אשר אמורים לממן שירותים ומוצרים אלה".

נוכח העובדה שהוצאות בחירות של סיעות ישולמו לרוב מכספי הציבור, מן הראוי כי הסיעות המתמודדות יתנהלו בנאמנות כלפי הציבור וידאגו שיעשה בכספים אלה שימוש מושכל אך ורק למטרה שלה הם הוקצו, קרי- לצורך הבחירות, בחיסכון, ביושר ובזהירות.

אני רואה בחומרה רבה התנהלות לא תקינה זו של הסיעה, אשר לא רק שלא הקפידה על מילוי הנחיותיי, אלא שאף הציגה אסמכתאות שאינן משקפות את הוצאותיה. יוצא שהדוח הכספי של הסיעה אינו משקף נכונה את כלל הוצאותיה בגין תקופת הבחירות, ולכן קבעתי כי הדוח בעניינה של הסיעה לתקופת הבחירות אינו חיובי.

התקשרויות כוללות עם נותני שירותים ושמירת אסמכתאות

סעיף 8 לחוק קובע "אחת היא אם התרומות או ההלוואות ניתנו לסיעה, לרשימת המועמדים...או לכל אדם הפועל למענם או בזיקה אליהם, או שההוצאות הוצאו בידי סיעה...או אדם כאמור".

סעיף 2(ג) להנחיות קובע: "סיעה תנהל כל אחת ממערכות החשבונות שלה בצורה שתאפשר לזהות בבירור, לאמת ולסכם בדרכי ביקורת מקובלות את הוצאותיה ואת הכנסותיה על מקורותיהן".

סעיף 5(ד) להנחיות קובע כי "אם חויבה סיעה לשלם או שילמה סכום כולל בגין הוצאות שונות, יירשמו במערכת החשבונות כל פרטי ההוצאות לסוגיהן ולמטרותיהן".

כאמור, סעיף 6 להנחיות קובע כי "לכל רישום במערכת החשבונות צריך שתהיה אסמכתא המעידה על מהימנותו ושלמותו של הרישום וממנה ניתן ללמוד על פרטי הפעולה בגינה נעשה הרישום".

סעיף 22 להנחיות קובע כי "סיעה תרשום במערכת חשבונות כל הוצאה שהוציאה, לרבות הוצאה שנעשתה באמצעות אחרים".

סעיף 23 להנחיות קובע "כל הזמנה או התקשרות שסכומה הכולל עולה על 1,700 ש"ח תיעשה בכתב, ויירשמו בה פרטים שיש בהם להבהיר את מהות ההוצאה ואת סכומה".

בעבר²⁷ כבר התייחסתי לכך שבמסגרת מערכת הבחירות ואף במהלך פעילותן השוטפת של הסיעות, יש שהסיעות מתקשרות עם נותני שירותים לקבלת שירות מתמשך תמורת סכום כולל, ומתן השירות כרוך לעתים בביצוע הוצאות שונות על ידי נותן השירות לטובת הסיעה, וציינתי את

26 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014), עמ' 98-100.

27 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014), עמ' 98-100.

ההיבטים העיקריים שעל פיהם יש לבחון התקשרויות אלה כדי לקבוע אם הן עומדות בהוראות החוק וההנחיות.

התקשרויות לקבלת שירות תמורת סכום כולל

למרות קביעתי בדוח האמור בדבר חובת שמירת אסמכתאות שבהן מפורטות הוצאות, החלה על כל סיעה, בין שהוציאה את ההוצאות בעצמה ובין שהתקשרה עם אחר בהסכם כולל אשר מכוחו הוציא אותו גורם את ההוצאות עבורה, לא הקפידו חלק ניכר מהסיעות לעשות זאת. הבדיקה העלתה כי בכמה מקרים התקשרו סיעות עם נותני שירותים שונים, ובכללם שירותי ייעוץ, דוברות, ניהול אסטרטגי, פרסום ועוד לשם קבלת שירותים כוללים תמורת סכומים ניכרים, בלא שפורטו בהסכמים היקף השירותים ואופן חישוב התמורה. לעתים מתן השירות היה כרוך בביצוע הוצאות שונות עבור הסיעה בלי שפורטו בחשבונותיה מהות ההוצאות וסכומיהן ולא נשמרו כל האסמכתאות להוצאות אלה. לפיכך לא ניתן היה לבחון התקשרויות אלה ולקבוע אם הן עומדות בהוראות החוק וההנחיות.

כך למשל סיעת הבית היהודי ערכה התקשרויות מהותיות עם נותני שירותים שונים, ובין היתר שתי התקשרויות לקבלת שירותי פרסום עם שני יועצים בסך כולל של כ-2,875,000 ש"ח; ניהול מסע בחירות בסך של כ-1,186,000 ש"ח; התקשרות לניהול מסע הבחירות בפייסבוק בסך של כ-1,069,000 ש"ח והתקשרות עם יועץ משפטי בסך של כ-400,000 ש"ח, שהאסמכתאות לגביהן נמצאו חסרות ולא כללו הסכם התקשרות או מסמכים אחרים כנדרש, ולכן לא היה באפשרות משרד מבקר המדינה לבחון את מהותה של כל הוצאה, ובכלל זה פרטי העבודה שבוצעה או מהות השירות שהתקבל ואופן תמחורם.

סיעת המחנה הציוני ערכה התקשרויות עם נותני שירותים שונים, ובין היתר עם יועץ מחו"ל בסך של כ-1,436,000 ש"ח; חברת תקשורת ואסטרטגיה בסך של כ-1,067,000 ש"ח; משרד פרסום בסך של כ-885,000 ש"ח ויועץ הסברה בסך של כ-826,000 ש"ח. בהסכמים לא פורט במדויק מה נכלל במסגרת השירותים שביקשה הסיעה לקבל מנותני השירותים השונים, ומה היקפם, ולא נקבע חיוב של נותני השירותים למסור לסיעה כל דיווח או אסמכתאות בדבר הפעולות שביצעו ומסמכים אלה לא הומצאו לסיעה. לפיכך לא ניתן היה לוודא בדרכי ביקורת מקובלות כי אכן סופקו לסיעה שירותים בהיקף המבוקש וכי התמורה הולמת את השירותים שסופקו בפועל.

סיעת הליכוד ערכה גם היא התקשרויות עם נותני שירותים שונים, ובין היתר בתחומים ובסכומים האלה: ייעוץ משפטי בסך של כ-767,000 ש"ח; ייעוץ וקריינות בסך של כ-212,000 ש"ח; פעילות שטח ומבצעים של שני יועצים בסך כולל של כ-335,000 ש"ח; הסברה ודוברות בסך של כ-295,000 ש"ח; תפעול בסך של כ-161,000 ש"ח; ניהול מטה הבחירות בסך של כ-300,000 ש"ח וייעוץ ומחקר מחו"ל בסך של כ-433,000 ש"ח. גם הסכמיה של סיעה זו לא חייבו את נותני השירותים למסור לסיעה כל אסמכתאות או דיווח בדבר הפעולות שביצעו ומסמכים אלה אכן לא הומצאו.

סיעת כולנו כללה בחשבונותיה הוצאות בגין התקשרויות עם נותני שירותים שונים, ובין היתר לקבלת שירותי קריאייטיב משלושה נותני שירותים בסך כולל של כ-663,000 ש"ח; שירותי ניהול מסע בחירות משני נותני שירותים בסך כולל של כ-509,000 ש"ח; שירותי ייעוץ משפטי בסך של כ-342,000 ש"ח ושירותי ייעוץ אסטרטגי בסך של כ-362,000 ש"ח, שההסכמים בגינן היו כלליים, ואף שחלקם כללו דרישה לקבלת דוחות פעילות מנותני השירותים, דוחות אלו לא נדרשו על ידי הסיעה ולא הומצאו לה, כך שלא היה באפשרות הביקורת לזהות בבירור את השירותים שנתנו, לאמתם ולכמתם.

סיעת ש"ס רשמה הוצאות בסכום של כ-826,000 ש"ח בגין התקשרות עם מנהל מסע הבחירות. בתיקי הסיעה לא נמצאו כל אסמכתאות הנוגעות לשירותים שהתקבלו בגין התקשרות זו, ובין

היתר, סיכומי ישיבות שבהן השתתף נותן השירות האמור או אסמכתאות לפעילותו, ומכאן שלא היה בהסכם עם אותו נותן שירות כדי להבהיר את מהות ההוצאות שנרשמו בחשבונות הסיעה ולתת תמונה מלאה של כל השירותים שנתן בפועל נותן השירות ומועדיהם, ולא ניתן לדעת אם הם היו כרוכים בביצוע הוצאות שונות בעבור הסיעה.

סיעת יש עתיד רשמה הוצאות בסך של כ-236,000 ש"ח בגין קבלת שירותי קריאייטיב. בהסכם עם נותן השירות לא פורטו תכולת הפעילות הנדרשת ולוח הזמנים לביצועה. כמו כן, הסיעה לא קיבלה מנותן השירות כל דוח פעילות מפורט המתאר את השירות שניתן, היקפו ותדירותו. לכן לא ניתן היה לוודא בדרכי ביקורת מקובלות כי אכן סופקו לסיעה שירותים בהיקף המבוקש, וכי התמורה הולמת את השירותים שסופקו בפועל.

בחשבונוטיה של סיעת עלה ירוק נכללו הוצאות שכר לנציגי הסיעה, בלא שהוצגו מסמכים המעידים על מהות השירותים שניתנו לסיעה והיקפם, באופן המעורר ספק אם ניתן לסיעה שירות בשווי ההוצאה הנטענת.

רק לאחר פניות חוזרות ונשנות של עובדי משרדי והבהרה כי אי המצאת אסמכתאות כאמור עלולה להביא לכך שלא יהיה ניתן לזהות את מהות השירותים שהתקבלו ואת היקפם ולהבין כיצד נקבעה התמורה לכל אחד מנותני השירותים, ועל כן לא ניתן יהיה לקבוע שהדוח הכספי של כל אחת מהסיעות משקף נכונה את כלל הוצאותיהן, המציאו חלק מהסיעות פירוטים, הודעות של נותני השירותים ומסמכים נוספים, לרבות דוחות פעילות, תכתובות בדואר אלקטרוני, סיכומי דיונים וכיו"ב שמהם ניתן ללמוד על מהות השירותים שניתנו ועל היקפם. יצוין כי מכל אחת מהסיעות התקבלו מסמכים בהיקף רחב והם התקבלו, כמתואר, בשלבים מאוחרים של הליך הביקורת (חלק מהסיעות לא צירפו את האסמכתאות במלואן). למרות ההכבדה הניכרת על עבודת הביקורת ועל השלמת עריכתו של הדוח בעניינן של סיעות אלה, בחנו עובדי משרדי את האסמכתאות האמורות כדי להביא לידי מיצוי את הליך הביקורת ולא לפגוע בסיעות שמסרו את האסמכתאות.

אני שב ומדגיש כי כבר במועד ההתקשרות של הסיעות עם נותני השירותים והספקים עליהן לקבוע את אופן קבלת הדיווח והמסמכים הנוגעים לפעילות של נותני השירות עבורן, לרבות דוחות פעילות של נותני השירות עצמם וכן מסמכים הנוגעים להתקשרויות שלהם עם גורמים שלישיים ולתשלומים. על הסיעות להקפיד ולהעביר למשרדי את המסמכים הנדרשים לביקורת מיד עם תחילתה. להבא, ונוכח לוחות הזמנים שנקבעו בחוק להגשת דוח הביקורת ליו"ר הכנסת, לא יוכלו אנשי משרדי לקבל ולבחון מסמכים שיתקבלו באיחור.

הסכמים כוללים בגין הוצאות פרסום

סעיף 25 להנחיות קובע כי על הסיעה לרכז את החומר הפרסומי שלה בתיק נפרד וכי עליה לצרף מסמכים המפורטים בהנחיות הקשורים לפרסום לכל סוג פרסום.

סיעת הרשימה המשותפת התקשרה בשני הסכמים לפרסום מודעות עם חברת פרסום שהיא בעלת זכויות לפרסום בעיתון יומי בעבור סכום כולל של כ-246,000 ש"ח. בהסכמים נקבע כי החברה תפרסם מודעות שונות בעיתון בשטח פרסום שלא יעלה על שיעור מסוים משטח העיתון. ההסכמים נוסחו בצורה כוללת ולא פורטו בהם סוגי הפרסומים, מספר יחידות הפרסום, שטח כל פרסום ומחירו של כל פרסום, ולכן לא ניתן לדעת אם התמורה הכוללת שנקבעה בהסכמים אכן משקפת את שווי הפרסומים שנעשו בפועל. בנוסף, התקשרה הסיעה בהסכם עם עיתון נוסף, לרכישת שטחי פרסום, בתקופת הבחירות, בעבור סך של כ-266,000 ש"ח. בהסכם לא פורטו מספר הפרסומים, גודלם ותדירות פרסומם. כך שלא היה ניתן לבדוק האם התמורה שנקבעה בהסכם סבירה נוכח ערכם של הפרסומים בפועל. נציגי הסיעה טענו בתשובתם כי לדעתם אין כל

פסול בחיוב העיתון בהסכמי מסגרת לשמור שטחי פרסום עבור הסיעה, וכי דוחות הפרסום שצורפו לחשבונות הסיעה ממלאים את הנדרש בדבר פירוט מהות ההוצאות שנרשמו.

לא קיבלתי את הסברי הסיעה. במצב עניינים זה לא ניתן לקשור בין הסכום שנקבע כתמורה, לבין פרסומי הסיעה בעיתונים האמורים, ולא ניתן לקבוע שהסכומים האמורים משקפים נכונה את היקפם ושווים של הפרסומים בפועל.

סיעת הבית היהודי לא כללה בדוח הכספי את מלוא הוצאותיה בגין פרסומים שונים שערכה בתקופת הבחירות. נציגי הסיעה טענו בתשובתם כי ההוצאות בגין הפרסומים האמורים נכללו בחשבונית של אחד מספקי הפרסום של הסיעה הכוללת הפקה והדפסה של עלוני פרסום (פליירים) לאירועים שונים.

לא קיבלתי את הסברי הסיעה. בחשבונית של ספק הפרסום האמור לא פורטו השירותים שעבורם ניתנה ולא צורפו אסמכתאות. לפיכך לא ניתן היה להקביל את ההוצאות ששולמו לפיה להוצאות הפרסום שלא נכללו לכאורה בחשבונות הסיעה.

כבר הערתי בעבר²⁸ בנוגע להתקשרויות בגין פרסומים כי "על הסיעה לדאוג לכך כי תתקיים בקרה מדוקדקת על הפרסום שמתבצע בפועל, ובכלל זה עליה לוודא ולאמת את אופן הפרסום, תדירותו, מיקומו ומשכו והאם בוצע בהתאם למוסכם בין הצדדים. על הסיעה לדאוג לכך כי הבקרה המתוארת תתועד בכתב, כך שניתן יהיה לבחנה, באמצעי ביקורת מקובלים, הן במישור הפנימי על ידי הסיעה והן במישור החיצוני במסגרת ביקורת המדינה".



אני שב ומדגיש כי כבר במועד ההתקשרות עם נותן שירות, על הסיעה לוודא כי הסכום ההתקשרות יפרט במדויק מה נכלל במסגרת השירותים שהיא מבקשת לקבל, ובאילו תדירות והיקף אמורים שירותים אלה להינתן. כמו כן, נדרש שכל סיעה תעגן בהסכם ההתקשרות את חובתו של נותן השירות למסור לה דיווח סדיר ואסמכתאות מתאימות בדבר הפעולות שביצע, כדי שתוכל לוודא כי אכן סופקו לה השירותים בהיקף המבוקש, וכי התמורה המשולמת אכן הולמת את השירותים שסופקו לה בפועל, וכדי שניתן יהיה לוודא בדרכי ביקורת מקובלות את שלמותן וסבירותן של ההוצאות שנרשמו בספרי הסיעה.

נוסף על האמור, בכל הנוגע להסדרת ההתקשרות בהסכמים, על כל סיעה לקבל מנותן השירות, כבר במועד מתן השירות ולכל המאוחר לפני התשלום, את כל האסמכתאות הנדרשות לצורך בקרה על קבלת השירות ועל סכום התמורה המשולמת. תשלום תמורה גבוהה מן הראוי נוגד את חובת הסיעה לנהוג בזהירות בכספי הציבור, המממנים את השירות, ולעומת זאת, בתמורה נמוכה מדי גלומה תרומה של נותן השירות שיש לבחון אותה בהתאם לגבולות שנקבעו בחוק.

באשר להתקשרויות בתחום הפרסום, אני שב ומדגיש כי על כל סיעה להקפיד לשמור בתיקה העתקים של כל פרסום ופרסום ומסמכים המעידים על מחירו, כנדרש בהנחיות מבקר המדינה.

28 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014), עמ' 98-100.

להבא, סיעות אשר יגישו למשרדי באיחור פירוטים ואסמכתאות אשר היו צריכים להיכלל בחשבונותיהן כבר במועד ההתקשרות עם נותני שירותים ולכל המאוחר בעת רישום ההוצאות הכרוכות בהתקשרויות האמורות, ייקבע לגביהן כי הן לא ניהלו את חשבונותיהן בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

לגבי סיעות שלא הגישו למשרדי פירוטים ואסמכתאות כנדרש, קבעתי כי הן לא ניהלו את חשבונותיהן בהתאם להנחיות מבקר המדינה, ולפיכך דוח הביקורת בעניינן לתקופת הבחירות אינו חיובי.

פעילות סיעות בניגוד להוראות הדין

סעיף 1 לחוק מגדיר "הוצאות בחירות" - "ההוצאות המיוחדות של סיעה או של רשימת מועמדים שהוצאו בתקופת הבחירות או למען הבחירות במערכת הבחירות".

בבדיקה נמצאו מקרים שבהם חלק מהסיעות לא מילאו אחר הוראות חוקים שונים ואף פעלו בניגוד לחוק. להלן הפירוט:

תליית מודעות תעמולה

בחשבונותיהן של שלוש סיעות (הבית היהודי, המחנה הציוני וש"ס) נכללו הוצאות בגין קנסות על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות: בחשבונות סיעת הבית היהודי נרשמו הוצאות הפרשה לקנסות בעלות של 69,550 ש"ח, בחשבונות סיעת המחנה הציוני נרשמו הוצאות בסך של 120,886 ש"ח ובחשבונותיה של סיעת ש"ס נרשמו הוצאות הפרשה לקנסות בעלות בסך של 250,000 ש"ח.

חלק מהסיעות טענו כי הן פעלו לצמצם את פעילות הדבקות המודעות מטעמן בניגוד לחוק, ובין השאר על ידי עריכת נהלים כתובים, הדרכת פעיליהן ומתנדביהן לתלות שלטים רק במקומות מותרים בלי להפר חוקי עזר עירוניים, ושימוש בקבלני הדבקות מודעות מקצועיים התולים את השלטים על לוחות מודעות ייעודיים. למרות זאת, לטענת הסיעות, היו מקרים שבהם פעלו מתנדבים על דעת עצמם ותלו שלטים במקומות אסורים, ולא היה ביכולתן של הסיעות למנוע פעילות זו לגמרי. כמו כן טענו הסיעות כי בסמוך לאחר שהתקבלו תלונות על תליית מודעות בניגוד לדין, הן פעלו בתוך זמן קצר להסרת המודעות.

כבר הערתי בעבר²⁹ כי על הסיעות אשר מתמודדות על הזכות להשתתף בחקיקת חוקי המדינה, לעשות כל שביכולתן כדי להימנע מפעילות בניגוד לחוקיה, וממילא מהצורך בתשלום קנסות בגין פעילות מעין זו. עוד הערתי כי אין זה ראוי כי כספי ציבור המתקבלים על ידי הסיעות בנאמנות ישמשו למימון פעילות המנוגדת דין. על הסיעות לגבש נהלים ברורים ולהטמיעם בקרב פעיליהן ועובדיהן, על מנת למנוע הישנות מקרים שבהם נתלות מודעות תוך הפרת חוקי עזר עירוניים, ונעשה שימוש בכספי ציבור למימון קנסות, במקום למטרה אשר לה יועדו.

לאחר בחינת טענות אותן סיעות והאסמכתאות שהוצגו בפניי בהקשר זה ולאחר שהבאתי בחשבון את העובדה שאותן סיעות עשו רבות למנוע את הפרות שבגללן ניתנו הקנסות, לרבות תדרוך

29 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה (פברואר 2014), עמ' 97-98.

פעיליהן והנחיתתם להימנע מתליית שלטים במקומות אסורים, ולאור מיעוט המקרים, אני קובע כי מדובר בהוצאות בלתי תקינות, ועל כן הדוח בעניינן של אותן הסיעות הללו אינו חיובי, אולם בפעם הזו ונוכח ראשוניות ההחלטה והנסיבות המתוארות החלטתי לא להמליץ על שלילת מימון ממלכתי אלא להסתפק במתן אזהרה בלבד לגבי הסיעות שזה הליקוי היחיד שנמצא בביקורת חשבוניתיהן.

מחובתן של כל הסיעות לעשות כל שביכולתן למניעת הישנות של מקרים שבהם מבוצעות בשמן פעילויות המהוות הפרה של הוראות הדין, וממילא מהצורך בתשלום קנסות בגין מקרים אלה. להבא, אם יתגלו מקרים שבהם לא עשו הסיעות די על מנת למנוע את הפעולות המנוגדות לדין, וכפועל יוצא מכך נאלצו לשלם קנסות בסכומים ניכרים מכספי המימון הממלכתי, ייקבע בנסיבות המצדיקות זאת כי הוצאות אלה אינן הוצאות תקינות, וכי הדוח של אותן סיעות אינו חיובי על כל המשתמע מכך.

מס ערך מוסף בגין קבלת שירות מתושב חוץ

בסעיף 66 בפרק ג' לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976 (להלן - התקנה) נקבע, כי "נעשתה עסקה בישראל, והמוכר או נותן השירות הוא תושב חוץ, תחול חובת תשלום המס על הקונה, זולת אם ברשותו של הקונה חשבונית בשל העסקה". מדובר במס עקיף המוטל מתוקף חוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975, והוא מחושב כתוספת בשיעור קבוע ממחיר העסקה וחל על המשלם.

בבדיקה הועלה כי שתי סיעות (המחנה הציוני ויש עתיד) קיבלו שירותי ייעוץ ומחקר בסכומים ניכרים מנותני שירותים שמקום מושבם בחוץ לארץ ולא שילמו מס ערך מוסף בגין ההתקשרויות האמורות כנדרש בתקנה.

נציגי סיעה אחת טענו לפניי כי פעלו על פי חוות דעת שקיבלו בעל פה, ולפיה לא חלה במקרה זה חובת תשלום מס ערך מוסף, וכי בגין כל העברה כספית לנותן השירות קיבלה הסיעה מרשות המסים בישראל אישור פרטני הפוטר את העברת הכספים מניכוי מס הכנסה במקור. נציגי סיעה אחרת טענו כי פעלו על פי חוות דעת שקיבלו מרואה החשבון של הסיעה, ולפיה החוק אינו מטיל חבות במס ערך מוסף על עסקאות אלה, אף על פי שידוע להם כי עמדת רשויות המס בנושא שונה מהעמדה שהובאה בחוות הדעת.

לא השתכנעתי מהסברים אלה. הודעתי לסיעות כי היה עליהן לפעול לפי המצב החוקי הקיים הלכה למעשה ובמקרה של ספק לפנות אל הגורם המוסמך, דהיינו רשות המסים, על מנת לקבל חוות דעת מקדמית (פרה-רולינג) בנושא זה. נציגי הסיעות הודיעו לי כי הן פנו לרשות המסים כדי לדעת מה עמדת שלטונות המס בעניין.

על הסיעות המתמודדות על הזכות להשתתף בחקיקת חוקי המדינה לעשות כל שביכולתן כדי לפעול כדין ולהקפיד על התנהלות ראויה מול הרשויות שתפקידן לאכוף את הוראות הדין.

בנסיבות המתוארות ומשמסרו הסיעות לעובדי משרדי מסמכים הנוגעים להסדרת תשלום מס ערך מוסף או לקבלת פטור מתשלומו, בפעם הזאת לא אקבע כי הסיעות האמורות פעלו בניגוד להוראות הדין.

חובת ניכוי מס במקור משכר פעילים ועובדים ומדמי שכירות

על פי סעיפים 1 ו-2 לחוק מיסוי תשלומים בתקופת בחירות, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק המיסוי), מס במקור החל על שכר פעילים ועובדים הוא מס מיוחד, אשר חל על כל תשלום ששולם בתקופת הבחירות בעד עבודה או שירות שבוצעו בשל הבחירות, בעד הסעת נוסעים או הובלה או החזר הוצאות של הבחירות שבוצעו או הוצאו בתקופת הבחירות, עד לסכום של 8,800 שקלים חדשים, שלא במהלך עסקו, משלח ידו או עבודתו של המקבל. חובת התשלום של המס המיוחד מוטלת על המשלם באמצעות ניכוי במקור. שיעורו של המס קבוע (25%), וזאת אף אם מקבל התשלום פטור מתשלום מס הכנסה או חייב בשיעור מס שולי הנמוך משיעור זה.

תקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלום דמי שכירות), התשנ"ח-1998, קובעות כי שוכר המשלם למשכיר שהוא אדם פרטי דמי שכירות ינכה מתשלום זה מס בשיעור של 35%, למעט אם המשכיר ממציא לשוכר אישור של פקיד שומה על פטור מניכוי מס במקור או על הקטנת המס, שאזי השוכר רשאי לנכות את המס מדמי השכירות, בהתאם לאישור שהמציא לו המשכיר.

בבדיקה נמצא כי חלק מהסיעות לא כללו בחשבונותיהן את ההוצאות בגין תשלום המס המיוחד עבור שכר פעילים ועובדים בשיעור 25% ואת ההוצאות בגין תשלום המס מדמי שכירות בשיעור 35% כאמור. להלן הפירוט:

סיעת הרשימה המשותפת התקשרה, כאמור, ב-541 חוזים לשכירת נכסים שימשו כמטות בחירות בתקופת הבחירות, בסך כולל של 1,387,450 ש"ח. בתגובה על הממצאים שהעלה צוות משרדי ולפיהם החוזים אינם משקפים התקשרויות בגין שכירויות נכסים כמוצג (ראו את התייחסותי להוצאות האמורות בפרק על אסמכתאות שאינן משקפות את מהות ההוצאות), טענה הסיעה כי חלקה העיקרי של ההוצאה הוא החזרים ששולמו לבעלי נכסים בתקופת הבחירות, בעבור הוצאות שנגרמו להם בתקופת השימוש בנכסים על ידי הסיעה. כאמור, טענת הסיעה לא נתמכה במסמכים כלל, והיא סותרת את ההסכמים שנחתמו. מכל מקום הסיעה לא כללה בחשבונותיה סכומי מס על התשלומים ששולמו מכוחם של החוזים האמורים, אשר הסתכם להערכת עובדי משרדי בכ-500,000 ש"ח, ולא שילמה מס זה.

סיעת עלה ירוק לא כללה בחשבונותיה ולא שילמה את המס המיוחד בגין תשלומיה לפעילים ועובדים, אשר הסתכם להערכת עובדי משרדי בכ-25,000 ש"ח. הסיעה הסבירה כי ניכתה משכר עובדים מס בשיעורים הנמוכים מאלה שנקבעו בחוק המיסוי משום שלא הייתה ערה לחובתה לשלם מס מיוחד, וכי היא פעלה בהתאם לתקנות מס הכנסה (ניכוי מתשלומים בעד שירותים או נכסים), התשל"ז-1977, המתירות שלא לנכות מס מתשלום חד-פעמי שאינו עולה על הסכום שנקבע. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה התחייבה הסיעה להסדיר את תשלום המס המיוחד עם רשויות המס.

במקרים שבהם לא כללו סיעות בחשבונותיהן, באופן חלקי או מלא, הוצאות בגין ניכוי מס במקור, קבעתי כי מערכת החשבונות שלהן לא הייתה שלמה ולא שיקפה את כל הפעולות הכספיות כנדרש. נוסף על כך הודעתי לסיעות האמורות כי עליהן לפעול לתשלום המס במלואו כמתחייב מחוק המיסוי ומתקנות מס הכנסה, כפי שעשו חלקן כאמור.



אני רואה בחומרה רבה התנהלות לא תקינה זו של סיעות אשר אינן מקפידות על קיום הוראות הדין. על הסיעות אשר מתמודדות על הזכות ליטול חלק בחקיקת חוקי המדינה, לעשות כל שביכולתן על מנת להימנע מפעילות בניגוד לחוקיה.

אחריות הסיעות השותפות לרשימת מועמדים משותפת

במערכת הבחירות לכנסת העשרים התמודדו כמה סיעות במסגרת רשימות מועמדים משותפות, שהוגשו לוועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים, בהתבסס על הסכמים שחתמו הסיעות ביניהן.

הסיעות המרכיבות שתיים מרשימות המועמדים האמורות - הרשימה המשותפת (חד"ש-רע"מ-בל"ד-תע"ל) והבית היהודי בראשות נפתלי בנט (הבית היהודי והאיחוד הלאומי - תקומה) - חתמו גם הן על הסכמים המסדירים את התמודדותן. ההסכם שנחתם בין ארבע הסיעות המרכיבות את הרשימה המשותפת עסק, בין היתר באחריות של כל אחת מהן לגירעון שייווצר מפעילות הבחירות ובאחריותן הנפרדת לתוצאות הביקורת על הדוח ולתשלום קנס מבקר המדינה, אם ייקבע. לעומת זאת, ההסכם שנחתם בין שתי הסיעות המרכיבות את רשימת הבית היהודי לא עסק בכל אלה כמו גם באחריותן לתשלום יתרות חוב לספקים ולשאר זכאים שיוותרו לאחור הבחירות.

לאחר שמצאי הביקורת על חשבונותיהן של רשימות המועמדים המשותפות האמורות לתקופת הבחירות לכנסת, הובאו לידיעת כל אחת מהסיעות המרכיבות אותן, פנו אליי חלק מהסיעות השותפות בבקשה שאקבע מי מהסיעות נושאת באחריות לליקויים שהועלו בביקורת, ובהתאם לכך אייחס להן את העיצום הכספי, שהוטל בשל כל ליקוי.

לפי הוראות החוק וההנחיות, אם התמודדה סיעה בבחירות לכנסת במסגרת רשימת מועמדים משותפת עם סיעות נוספות, חשבונות רשימת המועמדים המשותפת והדוח הכספי בגין תקופת הבחירות יוגשו על ידי נציגי רשימת המועמדים המשותפת ולא על ידי כל אחת מהסיעות המרכיבות אותה בנפרד. כן נקבע כי על מבקר המדינה לבחון את הדוח שהוגש כאמור על ידי כלל רשימת המועמדים המשותפת ולקבוע אם הדוח חיובי אם לאו.

משהדוח המוגש למשרדי מהווה דוח אחד לכלל רשימת המועמדים המשותפת, ובשים לב לכך שהמימון הציבורי לכיסוי הוצאותיה מוענק אף הוא לרשימת המועמדים המשותפת בכללותה, אין בידי לקבוע קביעות נפרדות באשר למידת החיוביות בהתנהלותן של כל אחת מהסיעות המרכיבות רשימת מועמדים משותפת. קביעת מבקר המדינה ניתנת לגבי הדוח האחד של רשימת המועמדים המשותפת בכללותה. ודוק, גם בעבר ניתנו קביעותיו של מבקר המדינה לגבי רשימות מועמדים משותפות כן³⁰.

30 מבקר המדינה, בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה באשר לסיעות: הבית היהודי בראשות נפתלי בנט מיסודם של האיחוד הלאומי, מפד"ל החדשה; הליכוד - ישראל ביתנו בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה; הרשימה הערבית המאוחדת-התנועה הערבית להתחדשות-המפלגה הערבית הדמוקרטית; יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל-דגל התורה; עוצמה לישראל בראשות אריה אלדד ומיכאל בן ארי. בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השמונה עשרה באשר לסיעות: האיחוד הלאומי - תקומה, התקווה, ארץ ישראל שלנו, מולדת; יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל-דגל התורה; רע"מ - תע"ל.

עם זאת, ונוכח העלאת אחוז החסימה בבחירות אשר עשויה להביא להרחבת התופעה של התחרות של סיעות לכדי רשימות מועמדים משותפות, מן הראוי שהמחוקק יבחן את הנושא וישקול אם להוסיף הוראות מתאימות על מנת לאפשר שקיפות מיטבית בנושא והטלת אחריות כספית נגזרת במקרים המתאימים על סיעות ספציפיות מתוך רשימת מועמדים משותפת שפעלו בניגוד לחוק או להנחיות.

מתן שירותים לסיעות ולבעלי תפקידים בהן במקביל

בחשבונותיה של סיעת הליכוד נכללו הוצאות בגין התקשרויות עם כמה נותני שירותים אשר במסגרת השירותו ססיפקו לסיעה נכללו שירותים הנוגעים לדוח ביקורת שפרסמתי, העוסק ביו"ר המפלגה. מדובר בעיקר בהוצאות ייעוץ משפטי וייעוץ תקשורתי. לשאלת עובדי משרדי בדבר כלילת ההוצאות על שירותים שיש להם היבטים הנוגעים ליו"ר המפלגה בהוצאות הבחירות ומימון מהקופה הציבורית, הסבירו נציגי הסיעה כי ההוצאות על שירותים אלה הן בגדר הוצאות בחירות, משום שמדובר בדוח ביקורת שפורסם במהלכה של תקופת הבחירות ועסק בעיקרו ביו"ר המפלגה ומועמדה לתפקיד ראש הממשלה המתמודד על אמון הציבור, וכי בהקשר זה הדוח האמור הפך למטבע פוליטי מרכזי במאבק בין הסיעות בבחירות לכנסת. עוד טענו נציגי הסיעה כי הסיעה לא חויבה על ידי נותני השירותים האמורים, בתשלום עבור השירותים שניתנו ישירות ליו"ר המפלגה בעניין זה. תשובתם זו נסמכה גם על הסברים של נותני השירותים האמורים.

כעולה מהוראות החוק, הוצאת בחירות היא הוצאה שהוציאה הסיעה בתקופת הבחירות או למען הבחירות, ואשר תכליתה לאפשר לסיעה להשתתף בהליך הדמוקרטי של הבחירות, ואין להשתמש במימון הממלכתי להוצאות למטרות שאינן עומדות בהגדרה זו.

אך טבעי הוא כי לסיעות שהעומד בראשן מועמד לתפקיד ראש הממשלה יש גם הוצאות הנוגעות לעיצוב דמותו הכללית של המועמד מטעמן לתפקיד זה בתודעת הציבור, ואין חולק על כך שהוצאות אלה הן חלק מהוצאות הבחירות של הסיעה. כנסיכות העניין, ובין היתר בהתחשב בסמיכות הזמנים בין פרסום דוח ביקורת הנוגע ליו"ר המפלגה ובין הבחירות, ובשימוש שנעשה בדוח כחלק מתעמולת הבחירות, אני מקבל את טענת הסיעה כי מדובר בהוצאות בחירות.

דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות

להלן נתונים כספיים על כל אחת מהסיעות שהגישו את חשבונותיהן למבקר המדינה, מספר המנדטים שבהם זכו בבחירות, מהות הדוח שקיבלו ועיקרי הממצאים לגבי סיעות שניתן להן דוח שאינו חיובי.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשירי ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ז-2016

הבית היהודי בראשות נפתלי בנט

הסיעה זכתה בבחירות בשמונה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	15,049,100
סה"כ	15,049,100

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום ושירותי תקשורת	8,150,667
ניהול מסע בחירות וייעוץ אסטרטגי	2,720,156
שכר עובדים והוצאות נלוות	2,364,792
שכר פעילים והוצאות נלוות	2,494,583
נסיעות ותחזוקת רכב	944,824
שירותים מקצועיים	514,360
כיבודים ומזון לפעילים	160,954
הסברה וכנסים	1,109,291
סקרים	127,652
ניהול מטות בחירות	111,047
שכירות תחזוקה וציוד	422,100
הוצאות משרדיות וכלליות	180,966
קנסות	69,550
עמלות והוצאות בנק	5,541
סה"כ	19,376,483

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	4,327,383

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהסיעה לא כללה בחשבונותיה את מלוא הוצאותיה, ובין היתר הוצאות בגין כנסים ואירועי הסברה שבהם השתתפו נציגיה, הוצאות פרסומים ותעמולה וכך הוצאות העסקתם של חלק מפעילי הסיעה. לפיכך, מערכת החשבונות של הסיעה לא הייתה שלמה ולא שיקפה את כל הוצאותיה ופעולותיה הכספיות כנדרש, ולא ניתן לקבוע את סך הוצאותיה בתקופת הבחירות.

נוסף על כך, הסיעה לא הקפידה על שמירת אסמכתאות מפורטות בקשר להתקשרויותיה, לרבות אסמכתאות בקשר לשירותים שקיבלה ופרסומים שהזמינה בסכומים מהותיים, ולפיכך לא ניתן היה בדרכי ביקורת מקובלות לזהות ולאמת את הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות ולקבוע כי

חשבונוניתה שלמים ונכונים. כמו כן, הסיעה כללה בחשבונוניתה הוצאות בלתי תקינות בגין תשלום קנסות בסכומים ניכרים על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. הדבר התבטא בכך שהסיעה השתמשה בתשתיות עצרת המחנה הלאומי, שמומנו בידי אחרים, כדי להשפיע על ציבור הבוחרים, בלי שנשאה ולו בחלק מעלויותיהן, אשר הגיעו להערכת עובדי משרדי לכדי מאות אלפי שקלים. שימוש זה הוא בגדר קבלת תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק לעניין סכום התרומה וזהות התורמים. כמו כן, הסיעה השתמשה בתעמולת הבחירות של יו"ר מפלגת הבית היהודי בבחירות המקדימות לראשות המפלגה, אשר מומנה מתרומות שקיבל במסגרת התמודדותו בבחירות אלה, בלי שנשאה בעלויותיהן כלל. נוסף על כך, נציגי הסיעה השתתפו בכנס אשר מומן בחלקו בידי עמותה, ובכך קיבלו תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-35,570,600 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק, לשלול מהסיעה סכום של 850,000 ש"ח שהם כ-38% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק, המסתכם ב-2,257,365 ש"ח.

הליכוד בהנהגת בנימין נתניהו לראשות הממשלה

הסיעה זכתה בבחירות ב-30 מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	35,636,822
תרומות	600
סה"כ	35,637,422

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר עבודה והוצאות נלוות	6,262,746
פעילים מזון והוצאות שונות	9,345,157
שכר דירה תחזוקה וביטוחים	945,230
מחשוב וצרכי משרד	858,679
דואר ותקשורת	486,745
תחבורה	1,307,709
הסברה חזותית	14,033,696
הסברה בכתב	5,964,659
הסברה בעל פה	2,054,385
שירותים מקצועיים	4,097,020
הוצאות אחרות	206,883
הוצאות מימון נטו	53,250
סה"כ	45,616,159

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	9,978,737

לאחר הביקורת ומיון הכנסות והוצאות בין התקופות השוטפות ותקופת הבחירות, קבעתי שהכנסות הסיעה בתקופת הבחירות הסתכמו ב-35,571,200 ש"ח והוצאותיה הסתכמו ב-46,092,354 ש"ח, ועקב כך הסיעה סיימה את תקופת הבחירות בגירעון של 10,521,054 ש"ח.

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. הדבר התבטא בכך שהסיעה השתמשה בתשתיות עצרת המחנה הלאומי, אשר מומנו בידי אחרים, כדי להשפיע על ציבור הבוחרים, בלי שנשאה ולו בחלק מעלויותיהן, אשר הגיעו להערכת עובדי משרדי לכדי מאות אלפי שקלים. שימוש זה הוא בגדר קבלת תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק לעניין סכום התרומה וזהות התורמים.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-43,779,200 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה חרגו אפוא מהגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק, לשלול מהסיעה סכום של 850,000 ש"ח שהם כ-16% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק המסתכם ב-5,335,590 ש"ח.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ז-2016

המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני

הסיעה זכתה בבחירות ב-24 מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	32,150,350
תרומות	595,344
סה"כ	32,745,694

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום והסברה	13,211,740
ניהול מסע בחירות וייעוץ אסטרטגי	9,479,926
שכר והוצאות נלוות	8,144,041
עמלת בנק	26,141
רכב	552,402
נסיעות וכיבודים	566,239
דואר וטלפון	287,517
צרכי משרד	973,845
תחזוקת מבנים ודמי שכירות	1,093,767
שירותים מקצועיים	988,213
מיסים	125,000
קנסות	120,886
ביטוחים	37,953
סה"כ	35,607,670

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	2,861,976

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך שהסיעה כללה בחשבונותיה הוצאות שאינן תקינות בגין תשלום קנסות בסכומים ניכרים, על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-54,039,950 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ומסמכים שמהם ניתן ללמוד כי הסיעה פעלה כדי למנוע את ההפרות בגינן ניתנו הקנסות, מצאתי לנכון לא להמליץ על שלילת מימון ממלכתי מהסיעה אלא להסתפק באזהרה בלבד.

הרשימה המשותפת (חד"ש, רע"מ, בל"ד, תע"ל)

הסיעה זכתה בבחירות ב-13 מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	16,417,200
דמי השתתפות בכנסים	65,932
תרומות	4,300
סה"כ	16,487,432

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכירות מטות בחירות	1,453,362
שכר עבודה והוצאות נלוות	8,003,244
פרסום בעיתונות	1,282,360
פרסום שלטי חוצות	627,670
פרסום באינטרנט וברשתות חברתיות	533,343
פרסום באמצעות מסרונים	105,421
הפקת תשדירי פרסום לרדיו וטלוויזיה	661,979
הדפסות ופרסום של חומרי הסברה ותעמולה	1,554,145
תחבורה - הסעות	952,154
כיבוד	246,097
כנסים	359,300
סקרים	114,060
ייעוץ וניהול מסע הבחירות	648,263
ייעוץ משפטי וחשבונאי	323,487
הפצת חומרי הסברה	123,850
תליית מודעות - ציוד וחומרי עזר	129,878
עריכה, עיצוב וגרפיקה	84,396
הוצאות תפעול שונות	381,122
סה"כ	17,584,131

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	1,096,699

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשירי ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ז-2016

הרשימה המשותפת הוגשה מטעמן של ארבע סיעות (חד"ש, רע"מ, בל"ד, תע"ל). על פי הסיכום בין המפלגות האמורות 30% מתקציב הבחירות התנהל במסגרת משותפת, ו-70% מהתקציב התחלק בין ארבע הסיעות שהרכיבו את הרשימה המשותפת, כך שהדוח הכספי שהוגש למבקר המדינה משקף התנהלות של הרשימה המשותפת בחמש מערכות חשבונות נפרדות - מערכת חשבונות של הרשימה המשותפת, שבה נוהלו ההוצאות המשותפות, וארבע מערכות חשבונות של כל אחת מארבע הסיעות המרכיבות את הרשימה המשותפת שבהן נוהלו ההוצאות הנפרדות הקשורות למערכת הבחירות של כל אחת מהן. הדוח הכספי של כל סיעה בוקר על ידי רואה חשבון אחר, ובסופו של ההליך הגישה הרשימה המשותפת דוח כספי מאוחד המסתמך על חוות דעתם של רואי החשבון של כל אחת מהסיעות. דרך פעולה זו אינה לפי הנחיות מבקר המדינה.

נציגים מהרשימה המשותפת פנו בבקשה שאקבע מי מהסיעות נושאת באחריות לליקויים שהועלו בביקורת ובהתאם לכך אייחס את העיצום הכספי לכל אחת מהסיעות על פי הליקוי הנובע מפעילותה. יצוין כי על פי החוק הקיים, האחריות לתוצאות ניהול מערכת החשבונות של הרשימה המשותפת והסנקציה הכספית בגינה חלות על כלל הרשימה ולא על סיעה זו או אחרת. נושא זה נדון בהרחבה גם בפרק "אחריות הסיעות השותפות לרשימת מועמדים משותפת".

הרשימה המשותפת ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהיא לא כללה בחשבונותיה הוצאות על ניכוי מס במקור בגין תשלומים בסכום של כ-500,000 ש"ח ששילמה בל"ד; הרישומים בגין הוצאות בסך כולל של כ-1,387,000 ש"ח נרשמו בחשבונות סיעת בל"ד בגין שכירת מטות בחירות, אולם בביקורת נמצא כי מדובר במצג שווא, כשנציגי בל"ד עצמם טענו שלא בהוצאות שכירות עסקינן, ועולה חשש כי מדובר בחוזים פיקטיביים לשם תשלום הוצאות שמהותן אינה ידועה - ומכאן, שלא ניתן לקבוע שמדובר בהוצאות בחירות כהגדרתן בחוק; נרשמו הוצאות בסכומים מהותיים, בהן כ-727,000 ש"ח בחשבונות בל"ד בגין כיבודים ודלק ללא פירוט ואסמכתאות וכ-231,000 ש"ח בגין רכישת ציוד בחשבונות רע"מ עם פירוט חלקי שאינו מספק; בחשבונות רע"מ נרשמו הוצאות בגין פעילים בסכום של כ-2.6 מיליון ש"ח בלא שהיו בתיקי הסיעה מסמכי העסקה של אותם פעילים.

נוסף על האמור, הסיעה התקשרה עם נותני שירותים שונים בסכומים ניכרים בהסכמים כוללים שלא פורט בהם היקף השירותים המבוקש ואף ללא הסכמים בכתב כלל. כמו כן, לחלק מהפרסומים של הסיעה בעיתונות לא צורפו דוגמאות פרסום.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-54,724,000 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק לשלול מהסיעה סכום של 1,231,000 ש"ח, שהם כ-50% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק, המסתכם ב-2,462,580 ש"ח.

השמאל של ישראל (מרצ)

הסיעה זכתה בבחירות בחמישה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	8,892,650
תרומות	1,208,069
הכנסות אחרות	13,885
סה"כ	10,114,604

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום והסברה	4,785,482
כנסים ואירועים	1,870,228
הוצאות מטות	2,012,208
ייעוץ וניהול קמפיינים	1,748,422
שכר והוצאות נלוות	1,830,135
שכר טרחה מקצועי	395,940
סקרי דעת קהל	234,602
שכירות ותחזוקת סניפים	280,171
הוצאות משרדיות וכיבודים	132,781
רכבים ונסיעות	233,262
הוצאות אחרות	35,762
הוצאות מימון נטו	17,722
סה"כ	13,576,715

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	3,462,111

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי ההנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-16,417,200 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על חשבונות הסיעה הוא חיובי.

התאחדות הספרדים שומרי תורה תנועתו של מרן הרב עובדיה יוסף זצ"ל

הסיעה זכתה בבחירות בשבעה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	13,681,000
סה"כ	13,681,000

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום ושילוט	10,498,873
פעילים והוצאות נלוות	4,863,488
שירותי ייעוץ	2,274,313
כנסים ועצרות	1,586,543
מחשב, תוכנה ותקשורת	1,790,019
שכירות ותחזוקת משרד	1,084,986
שכר והוצאות נלוות	820,422
רכבים והסעות	791,155
כיבודים ואוכל ביום הבחירות	773,570
קנסות	255,763
הוצאות אחרות	45,712
הוצאות מימון נטו	19,182
סה"כ	24,804,026

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	11,123,026

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך שהסיעה כללה בחשבונותיה הוצאות שאינן תקינות בגין הפרשה לתשלום קנסות בסכומים ניכרים, על תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-29,414,150 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה ומסמכים שמהם ניתן ללמוד כי הסיעה פעלה על מנת למנוע את ההפרות שבגינן ניתנו הקנסות, מצאתי לנכון לא להמליץ על שלילת מימון ממלכתי מהסיעה אלא להסתפק באזהרה בלבד.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ז-2016

יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל - דגל התורה

הסיעה זכתה בבחירות בשישה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	10,260,750
הכנסות אחרות	3,214
סה"כ	10,263,964

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר והוצאות נלוות	4,725,764
תפעול	3,248,358
הדפסות ופרסומים	2,802,070
ייעוץ	617,112
כנסים	460,795
הוצאות מימון והוצאות אחרות	41,801
סה"כ	11,895,900

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	1,631,936

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי הנחיות מבקר המדינה. הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-27,362,000 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על חשבונות הסיעה הוא חיובי.

יחד - העם אתנו בראשות אלי ישי

הסיעה לא זכתה במנדטים אולם זכתה במספר קולות המזכה אותה במימון ממלכתי לפי סעיף 2(א1) לחוק.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	1,375,100
תרומות	195,021
סה"כ	1,570,121

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום ויחסי ציבור	4,808,244
הוצאות תפעול	1,232,680
הוצאות דפוס	973,401
הסעות ונסיעות	739,309
שכר עבודה ושירותי בחירות	1,641,110
שכירת מטה ונלוות	189,717
סקרים	73,820
כנסים	64,898
קנסות	50,000
אגרות	40,000
הוצאות אחרות	24,502
הוצאות מימון נטו	112,952
סה"כ	9,950,633

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	8,380,512

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה ולא ניתן לקבוע כי מערכת החשבונות שלה הייתה שלמה. הדבר התבטא בעיקר בכך שחשבונות הסיעה לא נוהלו במהלך התקופה השוטפת על פי כללי חשבונאות מקובלים, ולא היו בידי הסיעה אסמכתאות מספיקות. בהעדר ניהול חשבונות תקין ותייעוד, לא ניתן בדרכי ביקורת מקובלות לבדוק את שלמותו ונכונותו של הרישום בחשבונות הסיעה.

עקב חובותיה הגדולים של הסיעה שאין באפשרותה לפרוע, חולטו כל הערבויות שקיבלה הסיעה על ידי התאגידים הבנקאיים המלווים. הערבויות שחולטו הן בגדר תרומות לסיעה בסכום הערבות שחולטה, וסכומיהן עולים על סכום התרומה המותרת בחוק. כמו כן הסיעה השתמשה בתשתיות עצרת המחנה הלאומי, אשר מומנו בידי אחרים, כדי להשפיע על ציבור הבוחרים, בלי שנשאה ולו

בחלק מעלויותיהן. עלויות אלה הגיעו להערכת עובדי משרדי לכדי מאות אלפי שקלים. שימוש זה הוא בגדר קבלת תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק לעניין סכום התרומה וזהות התורמים. לפיכך קבעתי כי הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-13,681,000 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק, לשלול מהסיעה סכום של 18,000 ש"ח שהם כ-9% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק המסתכם ב-205,215 ש"ח.

יש עתיד בראשות יאיר לפיד

הסיעה זכתה בבחירות ב-11 מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	21,889,600
סה"כ	21,889,600

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שיווק ופרסום	12,473,430
משכורות והוצאות נלוות	10,917,949
ייעוץ ושירותים מקצועיים	1,442,462
סניפים ואחזקת מטה	4,047,918
תחזוקת רכב	955,150
כנסים ואירועים	2,260,889
קבלני משנה	5,859,009
ריבית ועמלות בנק	46,651
סה"כ	38,003,458

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	16,113,858

הסיעה ניהלה את חשבונוניה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי ההנחיות מבקר המדינה. הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-45,831,350 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בחוק.

לפיכך הדוח על חשבונות הסיעה הוא חיובי.

ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן

הסיעה זכתה בבחירות בשישה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	12,996,950
תרומות	58,668
סה"כ	13,055,618

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר והוצאות נלוות	7,598,373
שילוט חוצות	1,438,127
אינטרנט	2,834,941
שידורי תעמולה	850,914
פרסום מודעות בעיתונות	1,729,599
הדפסות שונות	1,324,782
ניהול מסע בחירות	1,489,674
סקרים	507,896
ייעוץ תקשורתי ואסטרטגי	113,821
הנהלת חשבונות וביקורת	850,000
ייעוץ משפטי	250,000
שכירות ותחזוקת מבנים	689,563
כיבודים וקנסות	476,972
ציוד משרדי ואחזקת ציוד	332,517
אחזקת רכב, נסיעות ולינות	327,505
דמי ניהול	110,665
הוצאות אחרות	218,343
כנסים ואירועים	744,567
עמלות בנקאיות	13,516
סה"כ	21,901,775

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	8,846,157

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי הנחיות מבקר המדינה.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ז-2016

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. הדבר התבטא בכך שהסיעה השתמשה בתשתיות עצרת המחנה הלאומי, אשר מומנו בידי אחרים, כדי להשפיע על ציבור הבוחרים, בלי שנשאה ולו בחלק מעלויותיהן, אשר הגיעו להערכת עובדי משרדי לכדי מאות אלפי שקלים. שימוש זה הוא בגדר קבלת תרומה שאינה עומדת בגבולות שנקבעו בחוק לעניין סכום התרומה וזהות התורמים.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-33,518,450 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסכרי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק, לשלול מהסיעה סכום של 195,000 ש"ח שהם כ-10% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק שמסתכם ב-1,949,542 ש"ח.

כולנו בראשות משה כחלון

הסיעה זכתה בבחירות בעשרה מנדטים.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	15,049,100
פיצוי בגין החזר הוצאות	20,000
תרומות	1,414,662
סה"כ	16,483,762

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
פרסום וסקרים	5,695,121
שכר והוצאות נלוות	2,178,954
שכר פעילים יום בחירות	2,724,159
ייעוץ	1,894,242
ייעוץ משפטי, הנהלת חשבונות וביקורת	406,113
מחשוב ואינטרנט	1,035,068
שכר דירה ומטות	768,000
כנסים ואירועים	662,000
השכרת ציוד	378,560
תחזוקת משרד	175,265
תחזוקת רכב	364,325
הוצאות אחרות	332,810
הוצאות מימון נטו	93,918
סה"כ	16,708,535

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
גירעון	224,773

לאחר הביקורת ורישום הוצאות שלא נכללו בדוח אך שולמו, קבעתי שהכנסות הסיעה בתקופת הבחירות הסתכמו ב-16,487,438 ש"ח והוצאותיה הסתכמו ב-16,806,717 ש"ח, ועקב כך הסיעה סיימה את תקופת הבחירות בגירעון של 319,279 ש"ח.

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ז-2016

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-27,362,000 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על חשבונות הסיעה הוא חיובי.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ז-2016

עלה ירוק - גאה בבחירה שלי

הסיעה לא זכתה במנדטים אולם זכתה במספר קולות המזכה אותה במימון ממלכתי לפי סעיף 2(א1) לחוק.

להלן פירוט עיקרי הדוח הכספי שהגישה הסיעה לתקופת הבחירות:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	1,368,706
תרומות	236,332
סה"כ	1,605,038

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
הפקת זמריים (ג'ינגלים) ותשדירי בחירות	410,693
עלויות פרסום והסברה	233,403
הוצאות פעילים	163,700
הובלת מסע בחירות	274,316
סקרים	6,372
ייעוץ פרסומי ואסטרטגי	251,195
שירותים מקצועיים	100,100
עלויות גיוס מימון	25,524
הוצאות שונות	1,472
הוצאות מימון	32
סה"כ	1,466,807

עודף/גירעון	הסכום בש"ח
עודף	138,231

הסיעה ניהלה את חשבונותיה במערכת הבחירות לכנסת העשרים שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהסיעה לא כללה בחשבונותיה את מלוא הוצאותיה בגין ייעוץ וניכוי מס מפעילים, וחלק מהאסמכתאות שהציגה להתקשרויות עם נותני שירותים, ובין היתר שניים מנציגיה, היו חלקיות בלבד, ולפיכך לא ניתן היה לוודא כי מלוא הוצאות נכללו בחשבונותיה, ולא ניתן לקבוע את סך הוצאותיה בתקופת הבחירות.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות.

תקרת ההוצאות של הסיעה הסתכמה ב-13,681,000 ש"ח. הוצאות הבחירות שלה היו אפוא בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על חשבונות הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק, לשלול מהסיעה סכום של 10,000 ש"ח שהם כ-5% מסכום השלילה המירבי הקבוע בחוק המסתכם ב-205,215 ש"ח.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ודין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ז-2016