

דגשים ועקרונות מדוחות מבקר המדינה: התנהלות סיעות ורשימות בבחירות לכנסת



אלול התשפ"ב, ספטמבר 2022

תוכן העניינים

תרומות // 7

- איסור קבלת תרומות במזומן // 7
- תרומות בשווה כסף // 7
- אי-פירעון חובות לספקים // 8

הוצאות // 9

- חובת השתתפות בהוצאות על ארגון עצרת או כנס שהסיעה השתתפה בהם באופן פעיל // 9
- חובת הסיעות להימנע מפעילות שלא לפי הוראות הדין // 9
- פעילות בהתאם להחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת // 9
- קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין // 10
- הופעת אומנים בכנסי בחירות // 10
- חובת ניכוי מס במקור מדמי שכירות // 11
- חובת ניכוי מס במקור משכר של פעילים ועובדים // 11
- אי-דיווח ואי-תשלום במועד לרשות המיסים // 12
- מס ערך מוסף בגין קבלת שירות מתושב חוץ // 13
- מימון הוצאות ייצוג משפטי של עובדים, יועצים ובעלי זיקה לסיעה // 13
- העסקת קרובי משפחה // 14
- העסקה של מועמדי הסיעה בתקופת בחירות // 15
- תשלום דמי הצלחה // 15
- הבחנה בין הוצאות בחירות להוצאות שוטפות של הסיעות // 17
- הוצאות עבור סדרת פרסומים בעיתון בתקופת הבחירות // 17
- הוצאות בגין כנס בתקופת הבחירות // 17
- הוצאות משפטיות בגין ערעור על תוצאות הבחירות // 17
- נוהל העסקת עובדים ועדכוני שכר // 18
- התקשרויות לקבלת שירות תמורת סכום כולל ושמירת אסמכתאות // 18

ערבויות // 21

- מגבלות על זהות הערבים // 21
- חובת דיווח על ערבויות ופרסום ערבויות שמקבלות המפלגות // 21
- ערבות שחולטה נחשבת כתרומה // 21

רשימת מועמדים משותפת // 23

- ניהול חשבונות // 23
- חלוקת הוצאות בהסכם להתמודדות במסגרת רשימה משותפת // 23

סכום התרומה המרבי המותר לרשימה משותפת // 23
תקרת ההוצאות של רשימה משותפת // 24

נושאים שונים // 26

הלוואות ותרומות מכספי המימון הממלכתי // 26
חובת שקיפות בתעמולת בחירות // 26
הגנה על מאגרי מידע // 28
סגירת חשבונות בגין מערכות הבחירות לכנסת // 29
חובת השבת יתרות של סיעות שחדלו להתקיים // 30
החזר הלוואות שהתקבלו מהכנסת // 30
עמידה במסגרת התקציב // 31
מסירת דוחות למבקר המדינה במועד // 32
גוף פעיל בבחירות // 32
רישום נכסי מקרקעין // 33

במסמך זה מובאים דגשים ועקרונות מתוך דוחות מבקר המדינה והודעות שפרסם, בהתייחס להתנהלותן של סיעות ורשימות במערכות בחירות לכנסת.

**מסמך זה אינו מתיימר להקיף את כל האמור בדוחות קודמים;
כל ההנחיות והקביעות של מבקר המדינה שהובאו בדוחות שפרסם
מחייבות את הסיעות ורשימות המועמדים המתמודדות בבחירות
לכנסת, לרבות הנחיות וקביעות שאינן מוזכרות להלן.**

תרומות

איסור קבלת תרומות במזומן

ב-2017 תוקן חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973¹ (להלן גם - חוק מימון מפלגות או החוק), ונקבע בסעיף 8(ד3) כי חל איסור על קבלת תרומות במזומן, כדלקמן: "לא תקבל סיעה או מפלגה, במישרין או בעקיפין, תרומה בשטרי כסף או במעות".

תרומות בשווה כסף

תרומה בשווה כסף היא תרומה לכל דבר ועניין, אולם במקרה שבו תורם משלם מכספו ישירות לספק בגין שירות או טובין עבור הסיעה, קבע מבקר המדינה כדלקמן:

"אין לקבל תרומות בשווה כסף שכל מהותן היא 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.

...

קבלת תרומה 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."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 16 - 18.

אי-פירעון חובות לספקים

מבקר המדינה התייחס בעבר למצב שבו סיעה אינה מכסה גירעון ואינה פורעת את חובותיה וקבע: "עקרונות השוויון ומניעת השפעה של בעלי עניין וממון, נפגעים לא פחות אם הגירעון לא מכוסה, הסיעה לא פורעת את חובותיה, והנושים אינם מקבלים את המגיע להם. אכן לא תרמו הנושים לסיעה מרצון. אולם תרומה מאולצת יש כאן... לפיכך יש לראות כל אחד מהנושים כמי ש'תרם' בעל כורחו תרומה אסורה, אם סכום החוב עולה על המותר לפי החוק."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השמונה עשרה** (פברואר 2010), עמ' 13.

הוצאות

חובת השתתפות בהוצאות על ארגון עצרת או כנס שהסיעה השתתפה בהם באופן פעיל

"עצרת המונים עשויה להיטיב רבות עם סיעות, זאת בין היתר עקב ההזדמנות הנדירה להשמיע מסרי תעמולה לפני מספר גדול של אנשים וליצור אוירה של תמיכה המונית. הכיסוי התקשורתי של אירוע כזה מגביר עשרת מונים את ההד החיובי שניתן להפיק מעצרת כזו... ארגון עצרת כרוך בעלויות כספיות רבות... הועלה כי בעצרת [...] השתתפו פעילי הסיעות... וכי סיעות אלה קראו לפעיליהן באמצעים שונים כגון הרשתות חברתיות ואתרי אינטרנט להשתתף בעצרת. כמו כן, נציגי הסיעות הללו נאמו על הבמה בעצרת עצמה. בדוחות שהגישו כל הסיעות לא נכללו הוצאות בגין ארגון העצרות.

...

שונים 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... 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."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 24 - 28.

חובת הסיעות להימנע מפעילות שלא לפי הוראות הדין

פעילות בהתאם להחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), קובע את הכללים והמגבלות החלים על תעמולה בתקופת בחירות. הגורם המוסמך לתת צו המונע ביצוע עבירה לפי חוק זה הינו יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

בביקורת הועלה כי בחשבונות אחת הסיעות נכללו הוצאות בלתי תקינות בגין תעמולה שלא לפי חוק דרכי תעמולה, וזאת כעולה מקביעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית בעניינה של אותה הסיעה. לפיכך לא ניתן דוח חיובי לסיעה זו.

על הסיעות לפעול בהתאם להוראות כל דין ובכלל זה להקפיד שאופן פעולתן יעלה בקנה אחד עם קביעותיהם והחלטותיהם של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת בעבר ובהווה.

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 35.

קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין

היו מקרים שבהם סיעות כללו בחשבונותיהן הוצאות תשלום קנסות בגין תליית מודעות תעמולה בניגוד להוראות חוקי העזר של רשויות מקומיות שונות וכן הוצאות בשל שימוש ביצירות אומנים לצורכי תעמולה שלא לפי חוק זכויות יוצרים. ביחס לכך, קבע מבקר המדינה:

"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... אין זה ראוי כי כספי ציבור המתקבלים על ידי הסיעות בנאמנות ישמשו בעצם למימון פעילות המהווה הפרה של הוראות הדין... להבא אם יתגלו מקרים בהם סיעה עשתה שימוש במימון הממלכתי להוציא הוצאות בגין פעולות המנוגדות לדין, ייקבע בנסיבות המצדיקות זאת... כי הדוח של אותה הסיעה אינו חיובי."

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

הופעת אומנים בכנסי בחירות

סעיף 8 לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה) קובע: "לא תהא תעמולת בחירות מלווה תוכניות בידור, לרבות הופעות של אמנים, נגינה, זמרה...".

מחוות דעת קודמות של יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית עולה כי האיסור הקבוע בחוק דרכי תעמולה חל על אסיפת בחירות או כנס בחירות שבהם מתנהלת תעמולת בחירות, ונוסף על כך מוגשת לקהל תוכנית בידור כגון הופעת אומנים, נגינה, זמרה וכיו"ב. ביחס לאמור, הבהיר מבקר המדינה:

"מבלי להידרש לטענות שהעלו הסיעות בפני יו"ר ועדת הבחירות לכנסת ה-19 באשר לקיומה של פרקטיקה נוהגת של הזמנת אמנים לכנסי בחירות, הרי שכל עוד לא שונה החוק, יש להקפיד על קיומו. זאת ועוד, המימון הממלכתי שמעביר הציבור לסיעות לכיסוי הוצאות הבחירות שלהן נועד בעיקר לאפשר לסיעות להתייחס לעניינים העומדים על סדר היום בבחירות ולהביא את המסרים המרכזיים שלהן בפני הבוחר, ולא לצרכים אחרים."

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

חובת ניכוי מס במקור מדמי שכירות

"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 הוצאות... בגין תשלום המס מדמי שכירות בשיעור 35% כאמור.

...

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."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 37 - 38.

חובת ניכוי מס במקור משכר של פעילים ועובדים

סיעות נוהגות להעסיק עובדים ופעילים בתקופת הבחירות. על העסקה זו חלים הכללים שנקבעו בעניין זה בחוק מיסוי תשלומים בתקופת בחירות, התשנ"ו-1996, ובתקנות מיסוי תשלומים בתקופת

בחירות, התשנ"ו-1996, שהותקנו מכוחו, המחייבים ניכוי במקור של מס מיוחד בשיעור 25% (וכן תשלום דמי ביטוח כמשמעותם לפי חוק הביטוח הלאומי). בעניין זה, הבהיר מבקר המדינה:

"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 **[כיום הסכום עומד על 18,000 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."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 37 - 38.

אי-דיווח ואי-תשלום במועד לרשות המיסים

כאמור, חוק מיסוי תשלומים בתקופת בחירות, התשנ"ו-1996, קובע כי חלה חובת ניכוי במקור של מס מיוחד בשיעור 25% משכרם של פעילים ועובדים של מפלגות ששולם בשל הבחירות בתנאים המפורטים בחוק.

בתקנות שנחקקו מכוח החוק האמור נקבע כי על הסיעות והרשימות להעביר לרשות המיסים את המס שנוכה מדי חודש ולהגיש לרשות המיסים דוח מסכם בנושא עד 90 ימים מתום תקופת הבחירות.

בביקורת הועלה כי סיעות מסוימות לא דיווחו ולא העבירו במועד לרשות המיסים את סכומי המס המיוחד שניכו בשיעור 25%, ועל כך קבע מבקר המדינה:

"היעדר הדיווח והתשלום במועד בגין מערכות הבחירות לרשות המיסים מהווה פעולה שלא לפי הוראות חוק המיסוי והתקנות, ולמעשה כספי המס שנוכו ולא הועברו לאוצר המדינה שימשו מימון ביניים לסיעות. זאת ועוד, ההתנהלות האמורה חשפה את הסיעות לחיוב בתשלום הוצאות הצמדה וריבית בשל העיכוב בתשלומי המס המיוחד שנוכו ובדיווח עליו. לפיכך קבעתי שהדוח על חשבונותיהן אינו חיובי.

בהתחשב בכך שהמימון של הסיעות מקורו בעיקר בכספי הציבור, ובהיותן גופים בעלי מאפיינים ציבוריים מובהקים, עליהן לפעול כדין ולהקפיד על התנהלות ראויה מול רשויות המדינה, ובפרט רשות המיסים. כמו כן, קבעתי כי על הסיעות לתקן את דוחותיהן הכספיים באופן שישקפו באופן מלא את כל הפעולות הכספיות הנובעות מאי-העברה במועד של המס המיוחד לרשות המיסים."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע** (יולי 2022), עמ' 40 - 42.

מס ערך מוסף בגין קבלת שירות מתושב חוץ

"בבדיקה הועלה כי שתי סיעות... קיבלו שירותי ייעוץ ומחקר בסכומים ניכרים מנותני שירותים שמקום מושבם בחוץ לארץ ולא שילמו מס ערך מוסף בגין ההתקשרויות האמורות כנדרש בתקנה?... הודעתי לסיעות כי היה עליהן לפעול לפי המצב החוקי הקיים הלכה למעשה ובמקרה של ספק לפנות לגורם המוסמך, דהיינו רשות המיסים על מנת לקבלת חוות דעת מקדמית בנושא זה.

...

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."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 36.

מימון הוצאות ייצוג משפטי של עובדים, יועצים ובעלי זיקה לסיעה

"לפי הדין³ חלים כללים על ייצוג המשפטי בהליכים פליליים של עובדי מדינה ונושאי משרה בגופים ציבוריים, הכוללים מנגנון להשבה או להשתתפות של אותם עובדים ונושאי משרה בעלויות ייצוגם והגבלה מראש של עלויות הייצוג המשפטי וגובה תעריף שכר הטרחה של עוה"ד.

שתי סיעות כללו בחשבונותיהן הוצאות בסך מצטבר של כ-1.5 מיליון ש"ח ושל כ-2 מיליון ש"ח עבור ייצוג משפטי של עובדים, יועצים ובעלי זיקה לסיעה במסגרת חקירתם הפלילית, לרבות שימוע והליכי ערעור וכן במסגרת כתב אישום שהוגש כנגד חלקם.

2 תקנה 6 לתקנות מס ערך מוסף, התשל"ו-1976.

3 החלטת ממשלה 2799, "נוהל הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות לנושאי משרה ולעובדי מדינה" (28.11.02); וכללי חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם (השתתפות בהוצאות משפטיות), התשס"ג-2003.

...

נוכח היקף ההוצאות ובהיעדר מסמכים מספקים בנוגע להיבטים שונים הכרוכים בהחלטה בדבר מימון ייצוג משפטי בהליכים פליליים לעובדים, יועצים ובעלי זיקה לסיעה ולבחינה חוזרת של הנושא מפעם לפעם, ומשלא הוסדר מראש מנגנון להשתתפותם בהוצאות ולהשבתן בנסיבות המתאימות, קבעתי כי ההוצאות בנסיבות המתוארות הן הוצאות בלתי תקינות של כספי הציבור שהופקדו בנאמנות בידי הסיעות.

על הסיעות לגבש נוהל בעניין מתן הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות של עובדים, יועצים ובעלי זיקה לסיעה, אשר יחייב כי החלטותיה בנושא יתקבלו בהליך סדור ומתועד על ידי ועדה תוך הגבלה מראש של עלויות הייצוג המשפטי וקביעת מנגנון השתתפות או השבה במקרים המתאימים, בהתאם למקובל בקרב עובדי מדינה או בכנסת.

נוסף על כך, ומכוח חובת הנאמנות והאחריות הציבורית בנוגע לכל הוצאה מתמשכת הממומנת מכספי ציבור, ראוי לעגן בנוהל כי במסגרת אותה ועדה תיערך בחינה מחדש, מפעם לפעם, של המשך מימון הייצוג המשפטי בהתאם להתפתחויות בחקירה או בהליכים פליליים אחרים תוך שקילת הסיכויים והסיכונים המשפטיים וגובה שכר הטרחה של עוה"ד.

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ושלוש ודוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים ושתיים לתקופה שבין 1.10.19 ל- 31.3.20** (מרץ 2022), עמ' 41 - 42.

העסקת קרובי משפחה

מבקר המדינה התייחס בעבר להעסקת גורמים המקורבים לסיעה במסגרת מערכת בחירות (כעובדים או במסגרת הסכם לקבלת שירותים או טובין) וקבע כלהלן:

"נוכח העובדה שהוצאות בחירות של סיעות ישולמו לרוב מהקופה הציבורית... ובמיוחד כאשר מדובר בהוצאה לטובת גורם המקורב לסיעה או בספק שהינו קרוב משפחה, נדרשות ראיות חזקות במיוחד על מנת לשכנע כי העסק או הספק אכן מתמחה במתן השירות הנטען וכי ניתן שירות לסיעה בשווי ההוצאה הנטענת ובקשר לבחירות שיש בו כדי לבסס הכרה בהוצאה ולהצדיק את מימונה מכספי ציבור."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ושלוש** (מרץ 2022), עמ' 39.

העסקה של מועמדי הסיעה בתקופת בחירות

במב"כ 43/21 ציין כבוד השופט חנן מלצר, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ואחת, כי חלק מתפקידו האינהרנטי-מובנה של מועמד הוא להשתתף בתעמולת בחירות, להשתתף בכנסים מטעם רשימת המועמדים שבה הוא נכלל, לגייס תומכים ומצביעים ועוד, וכי "מתן תשלום לחלק מהמועמדים ברשימת מועמדים לפי מנגנון שלא עוגן בחקיקה ראשית, עלול להיות מכשיר של לחץ על מועמדים, ולאפשר חלוקה של משאבי ציבור, שאיננה על בסיס שוויוני וזאת אף ללא קריטריונים ברורים של חובותיה של סיעה לנהוג לפי אמות מידה ציבוריות". נוכח האמור, קבע כבוד השופט מלצר כי "הדין הקיים אינו מאפשר תשלום שכר למועמדים מתוך מימון המפלגות שזכאית לו סיעה, בגין פעילותו המובנית כמועמד".

גם מבקר המדינה התייחס לנושא:

"בהתאם לקביעת יו"ר ועדת הבחירות, בתוקף סמכותו, חל איסור על סיעות להעסיק את מועמדיהן בתקופת בחירות ולשלם את הוצאות העסקתם מכספי מימון מפלגות. אם קיימת התקשרות בין סיעה לבין מועמד מטעמה לקבלת שירותים מקצועיים, היא על הסיעה להמציא ראיות חזקות במיוחד על מנת לשכנע כי המועמד אכן מתמחה במתן השירות הנטען וכן מסמכים המבססים את השירותים המקצועיים האמורים. זאת, במובחן מפעילות מובנית של מועמד במערכת בחירות אשר הוא חלק מרשימת המועמדים מטעם הסיעה."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ושלוש** (מרץ 2022), עמ' 39 - 41.

תשלום דמי הצלחה

"תוצאת בחירות אינה משנה את היקף השירותים שניתנו בתקופת הבחירות... מתכונת זו עלולה לפתוח פתח לתופעות שליליות עד כדי פגיעה בטוהר המידות... לפיכך, על הסיעות להימנע

מלחתום על הסכמים ובהם הסדרים מסוג זה ועליהן לקבוע תמורה הולמת עבור שירותים הניתנים אשר אינם מותנים בתוצאות הבחירות."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת השמונה עשרה** (פברואר 2010), עמ' 12 - 13.

"תמורה המשתלמת בגין שירות צריכה להיות ראויה, כך שתהלוך את היקף הזמן והמאמצים שהושקעו במתן השירות, ותוצאות הבחירות כשלעצמן וכפועל יוצא היקפי המימון הממלכתי שהסיעות זכאיות לו, אין בהם כדי להשפיע על הזמן והמאמצים האמורים. לפיכך, אין הצדקה לכך שסיעה לא תשלם לנותן שירות את מלוא התמורה המוסכמת או תשלם לו תמורה נוספת המותנית בתוצאות הבחירות.

זאת ועוד, בכל הנוגע להסכמים המשהים את תשלום התמורה עד לאחר הבחירות בכפוף לתוצאותיהן, אף אם הסיעה משלמת לנותן השירות את מלוא התמורה לאחר היוודע תוצאות הבחירות והזכאות למימון ממלכתי, הרי שעצם הכפפת תשלום התמורה, כולה או מקצתה, לתוצאות הבחירות ולמימון הממלכתי המשתלם, עלולה ליצור ציפייה לקבלת תמורה בעתיד בשל הסיכון שלוקח על עצמו נותן השירות ובכך נוצרת כעין זיקת חוב בין הסיעה לבין נותן השירות, אשר גלומה בה תרומה אסורה משום סכומה ולעיתים גם בשל זהות נותן השירות.

מכל הסיבות האמורות אני קובע בזאת כי על הסיעות להימנע מלחתום על הסכמים ובהם הסדרים מסוג זה ועליהן לקבוע מראש תמורה הולמת עבור שירות שאינה מותנית בתוצאות הבחירות.

להבא, התנהלות סיעה בניגוד לקביעתי זו ותשלום הוצאות מותנות כאמור עלולה להביא, בנסיבות המצדיקות זאת, לקביעה שמדובר בהוצאות לא תקינות ושהדוח של אותה סיעה לא יהיה חיובי, על כל המשתמע מכך."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה** (פברואר 2014), עמ' 95 - 96.

הבחנה בין הוצאות בחירות להוצאות שוטפות של הסיעות

"בביקורת הועלה כי סיעות כללו חלק מהוצאות הבחירות שלהן בחשבונותיהן לתקופה השוטפת, במקום בחשבונות לתקופת הבחירות."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 67.

הוצאות עבור סדרת פרסומים בעיתון בתקופת הבחירות

"הוצאת בחירות מוגדרת בחוק כהוצאה שהוצאה בתקופת הבחירות או למען הבחירות. בהתאם להגדרה זו... היה על אחת הסיעות לכלול בדיווחיה על הוצאותיה בתקופת הבחירות הוצאות הכרוכות בסדרת פרסומים בעיתון, וזאת נוכח תוכנם ונוכח העובדה שהם פורסמו בתקופת הבחירות. בפרסומים האמורים נכללו תכנים העוסקים בתעמולת בחירות לצד סקירה של הישגי הסיעה ושל פועלה במשך השנים. פרסומים כגון אלה במהלך תקופת בחירות משמעים תעמולת בחירות, מה גם שהסיעה אינה מפרסמת פרסומים מסוג זה במסגרת פעילותה השוטפת."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 68.

הוצאות בגין כנס בתקופת הבחירות

"סיעה אחרת קיימה כנס בהשתתפות פעילים של הסיעה, ונדונו בו נושאים רלוונטיים לבחירות, שעל סדר היום של הסיעה... אף אם הכנס תוכנן עוד לפני שהחלה תקופת הבחירות, ההוצאות בגין הכנס היו צריכות להיכלל בחשבונותיה של הסיעה בנוגע לתקופת הבחירות ולא בחשבונותיה השוטפים."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 68.

הוצאות משפטיות בגין ערעור על תוצאות הבחירות

"אשר להליכים המשפטיים של ערעור על תוצאות הבחירות... עמדתי היא כי הוצאות הכרוכות בהליכים משפטיים כאמור הן הוצאות שהוצאו 'למען הבחירות' מעצם טיבן, בהיותן נוגעות לתוצאות הבחירות שהן לב ליבה של מערכת הבחירות, ולפיכך על הסיעות לכלול הוצאות מסוג זה בחשבונותיהן לתקופת הבחירות"

...

על הסיעות להקפיד על רישום כל הוצאות הבחירות על פי מהותן במסגרת דוחותיהן לתקופת הבחירות, לרבות הוצאות הכרוכות בגמר התחשבנות של תשלומים לספקים ולפעילים שהועסקו לצורך הבחירות ולמען. אין מניעה כי התשלומים ישולמו לאחר תקופת הבחירות, ובלבד כאמור שנרשמה הוצאה או הפרשה בגינם עוד במהלך תקופת הבחירות."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 67 - 68.

נוהל העסקת עובדים ועדכוני שכר

"על הסיעות לקבוע נוהל להעסקת עובדים שמפורטים בו, בין היתר, תנאי ההעסקה שנקבעו ומנגנון סדור בנוגע לעדכון תנאי ההעסקה או לשינוי בהם, וכן הגורמים בסיעה שיוסמכו לעסוק בנושא העסקת עובדים. כמו כן, על הסיעות לשמור בידיהן מסמכים שיש בהם כדי לבסס עדכוני שכר כדי שיהיה בידן לוודא כי התשלום לאותם עובדים יהיה בהלימה לפעילות שביצעו בתקופת הבחירות."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 68 - 69.

התקשרויות לקבלת שירות תמורת סכום כולל ושמירת אסמכתאות

"במסגרת מערכת הבחירות, ולעיתים גם במהלך פעילותן השוטפת של הסיעות, נוהגות הסיעות להתקשר עם נותני שירותים שונים, ובכללם שירותי יעוץ, דוברות, ניהול אסטרטגי, פרסום ועוד. בחלק מהמקרים נעשית התקשרות בין הסיעה לבין נותן השירות לקבלת שירות מתמשך תמורת סכום כולל, ומתן השירות כרוך לעיתים בביצוע הוצאות שונות לטובת הסיעה."

...

כאשר שירות כרוך בהוצאות שונות, חלה חובה על סיעה לרשום בחשבונוניה את פרטי כל אחת ואחת מההוצאות שהוצאו עברה על ידי נותן השירות ואת סכומיהן ולצרף אסמכתות בגין הוצאות אלה, לרבות חשבוניות וקבלות, כך שיתאפשר לזהותן ולאמתן.

חובת שמירת אסמכתות להוצאות חלה על כל סיעה, בין אם היא הוציאה את ההוצאות ובין אם התקשרה עם גורם אחר בהסכם כולל אשר מכוחו הוציא אותו גורם את ההוצאות עברה.

באשר להתקשרויות בגין פרסומים - 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 סיעה 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."

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

"אני שב ומדגיש כי כבר במועד ההתקשרות עם נותן שירות, על הסיעה לוודא כי הסכם 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.

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

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 31 - 35.

ערבויות

מגבלות על זהות הערבים

"בשונה מתרומות, החוק אינו מטיל מגבלות מפורשות על קבלת ערבות, ואינו קובע דבר לעניין זהותו של נותן ערבות לסיעה... לאחר עיון מעמיק אני סבור כי יש להחיל מלכתחילה על נותני ערבויות את המגבלות הקבועות בחוק לעניין זהות התורמים.

...

אני קובע כי מכאן ואילך יוחלו המגבלות שבחוק בדבר זהות התורמים גם על נותני ערבויות, וסיעה לא תהיה רשאית לקבל ערבות מתאגיד או מאדם שאינו בוחר על פי חוק הבחירות."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת התשע עשרה** (פברואר 2014), עמ' 100 - 101.

חובת דיווח על ערבויות ופרסום ערבויות שמקבלות המפלגות

"בהתאם להוראת סעיף 8(ו) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, ולהחלטת מבקר המדינה מ-2013, על כל מפלגה חלה חובה לפרסם לציבור את סכומי התרומות והערבויות שקיבלה ואת שמות התורמים והערבים.

הנתונים על התרומות והערבויות מתפרסמים באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה.

הדיווח על התרומות והערבויות נעשה באמצעות המערכת הממוחשבת, שהגישה אליה היא מתוך אתר משרד מבקר המדינה."

הודעת מבקר המדינה מינואר 2021 שפורסמה באתר המרשתת של משרד מבקר המדינה.

ערבות שחולטה נחשבת כתרומה

מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי ערבות שניתנה לטובת מפלגה וחולטה תיחשב לתרומה, והערב ייחשב לתורם לפי חוק מימון מפלגות. על ערבות שחולטה יוחלו המגבלות החלות על תרומות,

לרבות המגבלות הנוגעות לסכומי התרומות והמגבלות הנוגעות למקור התרומות, כגון האיסור לקבל תרומה מתאגיד בארץ או בחוץ לארץ והאיסור לקבל תרומה כאמור אלא מבוחר כמשמעותו בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

רשימת מועמדים משותפת⁵

ניהול חשבונות

"לשון סעיף 13ב לחוק, ולפיה סיעות המתמודדות במסגרת רשימה משותפת ינהלו את חשבונותיהן - הווה אומר, את פעילותן הכספית במלואה - במשותף או בנפרד, לא הותירה לסיעות המתמודדות במסגרת רשימה משותפת מקום לשיקול דעת בנושא, ואין בידן לקיים 'מתווה מעורב' של ניהול פעילותן הכספית, קרי ניהול חלק מחשבונותיהן בנפרד וניהול שאר החשבונות במשותף... להבא על סיעות המתמודדות בבחירות ברשימה משותפת לנהל את חשבונותיהן לתקופת הבחירות בעקביות ובאחידות בהתאם להודעתן ליו"ר הכנסת."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 57 - 58.

חלוקת הוצאות בהסכם להתמודדות במסגרת רשימה משותפת

"עמדתי היא כי במסגרת חלוקת ההוצאות בהסכם יש לדון בהוצאות שבהן תישא כל אחת מהסיעות והמפלגות הנכללות ברשימה המשותפת, בייחוד כאשר מדובר ברשימה משותפת אשר לפחות אחת מהמגישות אותה היא מפלגה אשר אינה מיוצגת בכנסת."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 58 - 59.

סכום התרומה המרבי המותר לרשימה משותפת

בשנה שבה מתקיימות בחירות, אם ברשימה משותפת נכללות רק מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת, סכום התרומה המותר לכל הרשימה - 12,000 ש"ח. לעומת זאת, אם אחת המפלגות מיוצגת בכנסת,

5 רשימת מועמדים משותפת היא רשימת מועמדים שמגישות שתי מפלגות או יותר כאמור בסעיף 57 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

הרי שהן ייחשבו סיעה אחת, וכל הרשימה זכאית לקבל בשנה זו 2,400 ש"ח⁶. לעניין זה, הבהיר מבקר המדינה:

"אם הסיעות או המפלגות קיבלו, לפני שהוגשה הרשימה המשותפת, תרומה בסכום גדול מסכום התרומה המרבי המותר לרשימה, עליהן להחזיר לתורמים או לאוצר המדינה את סכום התרומה החורג מהמותר, ולפי החוק 'החזר התרומה יחולק בין המפלגות בחלקים שווים או בדרך אחרת שקבעו בהסכם לחלוקת הוצאות'."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 59 - 60.

תקרת ההוצאות של רשימה משותפת

סעיף 13ב(ז)(1) לחוק קובע כי לעניין הגבלת הוצאות בחירות לפי סעיף 7 לחוק, יראו מפלגות שהגישו רשימה משותפת "כאילו היו סיעה אחת". מבקר המדינה הבהיר:

"מכאן שיש לחשב תקרת הוצאות אחודה לרשימה המשותפת. זאת על פי אחת משתי האפשרויות המשתקפות בסעיף 7 לחוק - דהיינו, לפי הסכום הגדול מבין אלה: בהתאם למספר הכולל של חברי הכנסת שהיו לסיעות הנכללות ברשימה ביום הקובע; או בהתאם למספר המנדטים שבהם תזכה הרשימה המשותפת בבחירות לכנסת אך לא פחות מעשר יחידות מימון.

...

המחוקק קבע שכאשר כלל המפלגות שהגישו את הרשימה המשותפת מיוצגות בכנסת, חלוקת הגבלת הוצאות הבחירות ביניהן תיקבע על פי מספר חברי הכנסת של כל סיעה, וזאת על פי הסיפה של סעיף 13ב(ז) לחוק.

...

היות שהמחוקק לא דן מפורשות ובמישרין באופן חלוקת תקרת ההוצאות של רשימה משותפת שעם מגישה נמנית מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת, פרסם מבקר המדינה הודעה בעניין ב-17.2.19, ובמסגרתה הביא לידיעתן של המפלגות את אופן חישוב התקרות הרלוונטיות כפי שהוא עולה מהחוק... בהודעת מבקר המדינה הובהר כי כאשר אחת או יותר המפלגות שברשימה המשותפת לא הייתה מיוצגת בכנסת היוצאת ולכן לא היו לה חברי כנסת ביום הקובע, ואם החליטו המפלגות לנהל את חשבונותיהן לתקופת הבחירות בנפרד (בהתאם לסעיף 13ב(א) לחוק), תקרת ההוצאות

6 סעיף 13ב(ו) לחוק מימון מפלגות.

הכוללת 'תחולק' בהתאם ליחס שקבעו ביניהן המפלגות בהסכם הוצאות הבחירות שהוגש לוועדת הבחירות המרכזית בעת הגשת הרשימה המשותפת.

...

על כל הסיעות והמפלגות אשר מתמודדות במסגרת רשימה משותפת להסדיר מראש את אופן חלוקת ההוצאות ביניהן במסגרת ההסכם שהן מגישות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, וכן עליהן לכלכל את צעדיהן באופן שהוצאותיהן לא יחרגו מתקרת ההוצאות של הרשימה המשותפת אשר מחושבת לפי הוראות סעיף 13ב(ז)(1) כמפורט לעיל."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 60 - 63.

נושאים שונים

הלוואות ותרומות מכספי המימון הממלכתי

"בהתאם להגדרות סעיף 1 לחוק המימון הוצאות הסיעה כוללות 'הוצאות... לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור'.

בביקורת הועלו מקרים בהם סיעות השתמשו בכספי המימון הממלכתי שניתן להן למתן תרומות לגופים שונים, לעמותות ולציבור. כך למשל סיעות רכשו מוצרי מזון וחילקו אותם לנזקקים לפני החגים. החלוקה האמורה של מצרכי המזון לנזקקים נעשתה במועדים הסמוכים לבחירות. סיעה אחרת תרמה לעמותה לניצולי שואה. בנוסף, הועלו מיקרים שסיעות העניקו הלוואות לגופים שונים.

לסוגיית מתן הלוואות ותרומות מכספי מימון ציבורי אל מול ההגדרה שבחוק ל'הוצאות' של סיעה, כבר התייחסתי בעבר⁷ כלהלן: '... לא לשם כך מוציאים כספי ציבור למפלגות. סוג זה של תרומות והלוואות - הניתנות שלא לפי אמות מידה ובדרך כלל ללא שקיפות הולמת - יש בו כדי לפגוע במאמץ הכללי למיסוד התמיכות מתקציבי ציבור ולהגברת השקיפות והתקינות בתחום זה'."

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' 25 - 26.

חובת שקיפות בתעמולת בחירות

ב-30.6.22⁸ תוקן חוק דרכי תעמולה כך שנוסף לחוק סעיף 1א2 שעניינו "שקיפות בתעמולת בחירות" הקובע כך:

"(א) לא יפרסם אדם מודעת בחירות בלי שהיא נושאת את שמו של האדם האחראי להזמנתה ואת הדרכים ליצירת קשר עימו, ולגבי מודעה מודפסת - גם את שמו של המדפיס אותה והדרכים ליצירת קשר עימו, ואם פעל האדם האחראי להזמנתה מטעם מתמודד בבחירות או גוף אחר - תישא המודעה

7 מבקר המדינה, **ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השש עשרה** (ינואר 2007), עמ' 48 - 49.

8 במסגרת חוק הבחירות לכנסת העשרים וחמש (הוראות מיוחדות ותיקוני חקיקה), התשפ"ב-2022 (ס"ח 2982, מיום 30.6.22).

את שם המתמודד או הגוף כאמור, את האות או הכינוי של הסיעה או את רשימת המועמדים ושמה של המפלגה שהגישה את רשימת המועמדים.

(ב) בסעיף זה -

'מודעת בחירות' - כל אחד מאלה: (1) תעמולת בחירות שנעשית על ידי מתמודד בבחירות, גוף הקשור לסיעה או גוף פעיל בבחירות או מי מטעמם; (2) תוכן של תעמולת בחירות שפורסם בעבור תשלום.

'מתמודד בבחירות' - כל אחד מאלה: (1) מפלגה או רשימת מועמדים בבחירות לכנסת או בבחירות לרשות מקומית ולראש רשות מקומית; (2) מי שנכלל ברשימת מועמדים כאמור בפסקה (1).

חובת השקיפות ביחס לפרסומי תעמולה חלה על כל פרסום של מודעת בחירות בכל אמצעי המדיה, לרבות פרסומים באינטרנט וברשתות החברתיות:

"נקטו יושבי ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה ולכנסת העשרים גישה פרשנית ולפיה מוטלת חובת הזדהות על כל גורם המפרסם במרשתת פרסומי תעמולה. כך, כבוד השופט סלים ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים, קבע כי 'אין מדובר בקניית סמכות יש מאין אלא בהתאמתו של איסור ספציפי בחוק ארכאי (שנחקק בשנת 1959) למציאות קיימת'.⁹ בהחלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ואחת והמשנה לנשיאת ביהמ"ש העליון, כבוד השופט חנן מלצר¹⁰, הוא קבע, בדומה לקביעתו של כבוד השופט ג'ובראן, כי הוראות חוק דרכי תעמולה בדבר חובת ציון שם הגורם המזמין ושם הסיעה או הרשימה יחולו גם על פרסומים במרשתת מטעם מפלגה או רשימת מועמדים או כל גורם אחר הפועל מטעמן בתשלום, וזאת על מנת 'למנוע הולכת שולל של הבוחרים ולהגביר שקיפות וגילוי למען הסדר הטוב של הבחירות, אף במחיר של הגבלה מסוימת של חופש הביטוי הפוליטי האנונימי'.

מבחינת דיני המימון, לפעילות תעמולתית המתקיימת ברשתות חברתיות נודעת משמעות רבה. בהיבט של שלמות הדיווחים הכספיים למבקר המדינה על פעילותן של הסיעות, בין שהסיעות עצמן יזמו פעילות זו ובין שגורמים אחרים קיימו אותה עבורן, חובה לכלול בחשבונות הסיעות את כלל ההוצאות הקשורות לבחירות. בהיבט של חוקיות ההכנסות, אם הסיעה או הרשימה לא מימנו פעילות כזאת, שהיא בעלת ערך כספי, היא עלולה להיחשב לתרומה, ויש לבחון אותה בהתאם למגבלות הקבועות בחוק.

...

9 תב"כ 8/20 תנועת הליכוד נ' מפלגת העבודה הישראלית ואחרים.

10 תב"כ 8/21 שחר בן מאיר נ' הליכוד ואחרים.

בכל הנוגע לדפים ולחשבונות שנושאים את שם הסיעה וניתן להתרשם כי הפעילות בהם מתקיימת מטעמה או כי הם קשורים אליה (להבדיל מדפים וחשבונות של אנשים פרטיים) - על כל סיעה לבחון את הפעילות המתקיימת בהם, ואם מצאה שזו אינה מבוצעת מטעמה - עליה להסתייג ממנה, וזאת על מנת שלא תיוחס לסיעה."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים ואחת ולכנסת העשרים ושתיים** (נובמבר 2021), עמ' 63 - 67.

הגנה על מאגרי מידע

השימוש במידע אישי שאוספות המפלגות ובמידע מפנקס הבוחרים כפוף למגבלות הקבועות בחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ובתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017. נוסף על כך, לקראת מערכות הבחירות האחרונות פרסמה הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים הנחיות לסיעות ולמפלגות וכן קווים מנחים בנוגע לאחריותן בשימוש באפליקציות ובספקים חיצוניים לצורך ניהול מערכת הבחירות. בעניין זה, הבהיר מבקר המדינה:

"בהתאם להנחיות הרשות, הנתונים הכלולים בפנקס הבוחרים כשלעצמם, נוכח היקפם ורגישותם, לא כל שכן לאחר שבוצעו בהם פעולות לטיוב נתונים, הם 'מאגר מידע' כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, אשר חייב ברישום. בהנחיות הרשות כפי שפורסמו למפלגות ולסיעות לקראת מערכות הבחירות, צוין במפורש כי חובת הרישום חלה על פנקס הבוחרים כאמור וכן על כל מידע נוסף אשר המפלגות והסיעות אספו או טייבו לצורך מערכת הבחירות.

זאת ועוד, האחריות לקיום הוראות חוק הגנת הפרטיות והתקנות מוטלת בראש ובראשונה על הסיעות והמפלגות כבעלות מאגרי המידע. לפיכך עובר להתקשרויותיהן עם חברות מסחריות, על המפלגות והסיעות לבחון אם המידע שנרכש מהן חוקי ואם התקבלה הסכמתם של האנשים שפרטיהם האישיים כלולים במאגר המידע. כמו כן, עליהן לבחון את סיכוני אבטחת המידע הכרוכים בהתקשרויות עם חברות מסחריות ולהבטיח כי הן עומדות בדרישות החוק

...

לידי הסיעות והמפלגות נמסר מידע אישי על אזרחי המדינה מכוח הוראות הדין - מידע המוצלב בדרך כלל עם מידע אישי רגיש נוסף שאוספות הסיעות והמפלגות ממקורות אחרים - ועל כן מוטלת עליהן החובה להשתמש במימון הציבורי המוענק להן ובמקורותיהן הנוספים כדי לאבטח מידע זה ברמה הנדרשת והמצופה מגורמים ציבוריים אחראיים וזהירים.

על הסיעות והמפלגות להקפיד לשמור על פרטיותם של האנשים שפרטיהם כלולים במאגרים שברשותן, ולנהוג לפי הכללים והמגבלות שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות והתקנות גם בעת השימוש במידע מפנקס הבוחרים או במידע המתבסס עליו.

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע** (יולי 2022), עמ' 42 - 45.

סגירת חשבונות בגין מערכות הבחירות לכנסת

על פי הנחיות מבקר המדינה, לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול ענייניה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009, חשבונות הזכאים והחייבים שבמערכת החשבונות לתקופת הבחירות יועברו למערכת החשבונות השוטפת של הסיעה כקבוצה מיוחדת בתוך כשנה מיום הבחירות, ועל הסיעה לסגור את חשבון הבנק שיוחד למערכת הבחירות ולהעביר את יתרתו לחשבון הבנק השוטף של הסיעה:

"שתי סיעות... לא העבירו את חשבונות החייבים והזכאים שבמערכת הנהלת החשבונות של מערכות הבחירות למערכת הנהלת החשבונות השוטפת שלהן תוך התקופה שנקבעה בהנחיות, אלא המשיכו לבצע רישומים במערכות החשבונות האמורות מעבר לתקופה האמורה, זאת בניגוד להנחיות. זאת ועוד, שתי הסיעות לא סגרו את חשבונות הבנק שיוחדו למערכות הבחירות, ולא העבירו את יתרתם לחשבון הבנק השוטף במועד שנקבע בהנחיות. עוד הועלה בבדיקה כי במערכות החשבונות השוטפים של הסיעות היו יתרות זכות שמקורן במערכות הבחירות... שנרשמו בסכום כולל אחד ולסיעות לא היה מידע על הרכבן: שמות הזכאים והיתרה המגיעה לכל זכאי.

...

אני רואה בחומרה רבה התנהלות לא תקינה זו של הסיעות אשר אינן מקפידות על מילוי ההנחיות באשר לניהול חשבונות בגין מערכות הבחירות. כפועל יוצא הדוחות הכספיים שלהן אינם משקפים נכונה את הכנסותיהן והוצאותיהן בגין תקופת הבחירות, ולכן בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ד)(1) לחוק המימון, אני קובע בזאת כי הדוחות לתקופה השוטפת של הסיעות... אינם חיוביים."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.11 עד 31.12.11** (ספטמבר 2012), עמ' 18 - 20.

חובת השבת יתרות של סיעות שחדלו להתקיים

סעיף 13 לחוק מימון מפלגות קובע כי "סיעה שחדלה להתקיים לאחר שקיבלה מימון לפי חוק זה, יחזירו מי שהיו נציגיה את יתרת הסכומים שברשותם, לאחר ששילמו את חובותיה, לאוצר המדינה". בעניין זה, הבהיר מבקר המדינה:

"דרישת המחוקק בסעיף 13 לחוק להשבת כספים לאוצר המדינה היא מוחלטת, ללא קשר לשאלת התמודדות אפשרית במערכת עתידית של בחירות לכנסת... עוד יצוין כי לפי לשונו של סעיף 13 לחוק, חובת העברת היתרה אינה מוגבלת בתחולתה מבחינת מקורם של כלל הכספים שברשותה של סיעה שחדלה להתקיים, ולפיכך חובת ההשבה לאוצר המדינה חלה על כל הכספים שנותרו בידי המפלגות.

...

בסעיף 13 לחוק נקבע כי על סיעה שחדלה להתקיים להשיב את יתרות הכספים שנותרו בידה, לאחר תשלום חובותיה, לאוצר המדינה, וכי לא יותר המשך החזקה ביתרות אלה או שימוש בהן לאורך זמן לאחר שחדלה מלהיות סיעה. לפיכך, אי-החזר לאוצר המדינה של סכומים שנותרו בידי סיעה שחדלה להתקיים אינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע ודוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים ושלוש לתקופה שבין 1.4.20 ל-31.3.21** (יולי 2022), עמ' 38 - 40.

החזר הלוואות שהתקבלו מהכנסת

סעיף 7 לחוק מימון מפלגות קובע כי סיעה זכאית לקבל הלוואות מאוצר המדינה בתנאים המפורטים בו, וכי הלוואות יוחזרו בתשלומים שווים באמצעות ניכוין ממימון ההוצאות השוטפות של הסיעות.

"כפי שכבר ציינתי בדוח קודם 'נוכח ריבוי מערכות הבחירות בשנים האחרונות, נוצר מצב שבו הכנסת מסיימת את כהונתה מוקדם מהצפוי כך שהסיעות נותרות חייבות לכנסת סכומים גבוהים שאין ביכולתן להחזיר לאוצר המדינה עד לתום כהונת הכנסת'. גם בפעם זו... הוגדל סכום ההלוואה שרשאית כל סיעה לקבל מהכנסת, וכן התאפשר לסיעות לפרוס את החזרי ההלוואות שקיבלו על פני פרק זמן ארוך יותר, ובפועל גדל הסיכון לכך שהלוואות שניתנות לסיעות לא יוחזרו ולמעשה יהיו בבחינת חובות אבודים. על הסיעות שקיבלו הלוואות מאוצר המדינה לפעול להשבת חובותיהן."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים וארבע** (יולי 2022), עמ' 35 - 37.

עמידה במסגרת התקציב

"לכל מנדט בבחירות ערך כספי, על כן כדי לתכנן את תקציבי הבחירות נדרש מהסיעות להעריך מראש בכמה מנדטים יזכו במערכת הבחירות... 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 כבסיס לתקציב לבין הוצאות הסיעות בפועל. יתר על כן, הסיעות לא ראו בתקציב הבחירות שקבעו מסגרת מגבילה וכך נוצר פער גדל והולך בין הוצאות שתכננו בראשית מערכת הבחירות לבין הוצאות 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 בעבר 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.

...

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 ייווצרו גירעונות העלולים להכביד על פעילותן העתידית, ובאופן שיבטיח שימוש נאות בכספי הציבור."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים** (אוקטובר 2016), עמ' 16.

מסירת דוחות למבקר המדינה במועד

סעיף 10(א) לחוק מימון מפלגות קובע כי בתוך 24 שבועות מהיום שבו פורסמו תוצאות הבחירות ימסרו נציגיה של סיעה או רשימת מועמדים למבקר המדינה את חשבונותיה לתקופת הבחירות. סעיף 10(ג) לחוק קובע כי יראו שנה שבה מתקיימות הבחירות לכנסת כמסתיימת בחודש שבו פורסמו תוצאות הבחירות, וחשבונות הסיעה לאותה שנת כספים יימסרו למבקר המדינה עם חשבונותיה לתקופת הבחירות.

בסעיף 10(א) ו-10(ג) לחוק נקבע כי סיעות ורשימות שלא מסרו למבקר המדינה במועד את חשבונותיהן לתקופת הבחירות ולתקופה השוטפת ו"לדעתו לא היה הצדק סביר למחדלם, יורה יושב ראש הכנסת שלא ישולם לאותה הסיעה... כל תשלום לפי חוק זה עד אשר יודיע מבקר המדינה כי הוגשו לו חשבונות וכי לכאורה ניהלה הסיעה... מערכת חשבונות לפי הנחיותיו".

עוד נקבע בסעיף: "הודיע מבקר המדינה כי הוגשו לו חשבונות... ישולם לסיעה... התשלום שלא שולם לה לפי סעיף קטן זה, בניכוי סכום כפי שימליץ מבקר המדינה שלא יעלה על 15% מהתשלום המגיע לה".

גוף פעיל בבחירות

סעיף 10ג לחוק מימון מפלגות והנחיות מבקר המדינה (ניהול מערכת חשבונות ודיווח של גוף פעיל בבחירות), התשע"ט-2019, מסדירים את אופן פעילותו של גורם חוץ מפלגתי המבצע פעילות בחירות (להלן - גוף פעיל בבחירות).

על פי החוק, אדם או חבר בני אדם המבקשים לבצע "פעילות בחירות"¹¹ כהגדרתה בסעיף 1 לחוק, בשווי כולל של יותר מ-104,500 ש"ח או לגייס לשם כך תרומות בשווי האמור, חייבים להירשם אצל מבקר המדינה כגוף פעיל בבחירות.

נוסף על כך, חלות מגבלות על גובה התרומות אשר גוף פעיל בבחירות רשאי לקבל.

"גוף פעיל בבחירות כאמור חייב לדווח על כל פעולותיו הכספיות, לרבות על תרומות שקיבל, באמצעות מערכת ממוחשבת שבאתר המרשתת (האינטרנט) של משרד מבקר המדינה. הדוח הכספי של גוף פעיל בבחירות יופק באמצעות המערכת הממוחשבת ויוגש למבקר המדינה."

הודעת מבקר המדינה מאוגוסט 2022 שפורסמה באתר המרשתת של משרד מבקר המדינה.

רישום נכסי מקרקעין

"מומלץ כי הסיעות יפעלו לאיתור השליטה בכלל נכסיהן, לשמירת זכויותיהן ולרישומם החוקי של הנכסים על שמן, וזאת על מנת להפיק מהם את מרב הפוטנציאל הכספי הגלום בהם בדרך שתשרת את מטרותיהן."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.1.18 עד 31.12.18** (פברואר 2021), עמ' 18.

11 על פי סעיף 1 לחוק "פעילות בחירות" היא "אחת או יותר מהפעילויות המנויות להלן שבוצעה שלא בידי מפלגה או גוף הקשור לסיעה:

- (1) יצירת מאגר מידע ובו פרטים מזהים של בוחרים בבחירות לכנסת לצד מידע בדבר כוונות ההצבעה שלהם בבחירות, לשם ביצוע הפעילויות האמורות בפסקאות (2) עד (4) שלהלן, ושלא לשם מכירתו למפלגה;
- (2) הסעת בוחרים ביום הבחירות לכנסת, שלא לפי חוק ושלא בתמורה מלאה, לשם הבטחת הצבעתם בשל כוונות ההצבעה שלהם בבחירות;
- (3) פנייה ישירה בתקופת הבחירות לבוחרים בעלי עמדות פוליטיות מסוימות שמטרתה להשפיע עליהם להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת;
- (4) תעמולה באמצעות מודעות פרסום, שמטרתה להשפיע על בוחרים להצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת או להימנע מלהצביע בעד רשימת מועמדים מסוימת."