



מבקר המדינה

**דגשים ועקרונות מדוחות מבקר המדינה:
התנהלות רשימות מועמדים, סיעות
ומועמדים לראשי מועצות אזוריות
בבחירות לשלטון המקומי**



אב התשפ"ג, יולי 2023

תוכן העניינים

5 // תרומות

- תרומות באמצעות אתרי סליקה במרשתת // 5
- תרומות בשווה כסף // 5
- גיוס תרומות מהציבור והענקת תשורות לתורמים // 6
- חובות דיווח שוטפות על תרומות ופרסום לציבור // 6
- שימוש אסור במשאבי ציבור לפי קביעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית // 7
- גירעונות ואי-פירעון של חובות לספקים // 8

9 // הוצאות

- הוצאות בלתי תקינות // 9
- רכישת מוצרי אלקטרוניקה וחשמל // 9
- הוצאות על כנסי תודה לפעילים או על מסיבות לאחר יום הבחירות // 10
- הוצאות פרטיות שאינן קשורות לבחירות // 10
- קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין // 11
- הוצאות נסיעה ודלק // 11
- אוכל וכיבודים // 12
- תשלום דמי הצלחה (בנוס) // 13
- חובת המתמודדים להימנע מפעילות שלא לפי הוראות הדין // 13
- קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין // 13
- חובת ניכוי מס במקור מדמי שכירות // 14
- חובת ניכוי מס במקור משכר של פעילים ועובדים // 14
- אי-דיווח ואי-תשלום במועד לרשות המיסים // 15
- פרסומים מטעים והפרת חוק דרכי תעמולה // 15
- העסקת קרובי משפחה // 16
- העסקה של מועמדי הסיעה או הרשימה // 17
- התקשרויות לקבלת שירות תמורת סכום כולל ושמירת אסמכתאות // 18
- שלמות הדיווח על הוצאות // 20
- הכרה בהוצאות של מועמד שהיה למועמד יחיד לתפקיד ראש מועצה אזורית // 20

22 // הלוואות

- מגבלות על זהות מלווים // 22
- חובות דיווח שוטפות על הלוואות ופרסום לציבור // 22

24 // ערבויות

- חובות דיווח שוטפות על ערבויות ופרסום לציבור // 24
- ערבות שחולטה נחשבת לתרומה // 24

סיעות אם וסיעות בת // 26

- מעמד סיעות לפי הרישום במשרד הפנים // 26
אחריות סיעת אם להוצאות סיעת בת שבוצעו תוך חריגה מתקציב וללא הרשאה // 26
אחריות סיעת אם לפעילות קודמת של סיעת הבת // 27

נושאים שונים // 28

- חובת שקיפות בתעמולת בחירות // 28
הגנה על מאגרי מידע // 29

במסמך זה מובאים דגשים ועקרונות מתוך דוחות מבקר המדינה והודעות שפרסם, בהתייחס להתנהלותם של רשימות מועמדים, סיעות ומועמדים לראשי מועצות אזוריות בבחירות לשלטון המקומי.

**מסמך זה אינו מתיימר להקיף את כל האמור בדוחות קודמים;
כל ההנחיות והקביעות של מבקר המדינה שהובאו בדוחות שפרסם
מחייבות את הרשימות, הסיעות והמועמדים המתמודדים בבחירות
לשלטון המקומי, לרבות הנחיות וקביעות שאינן מוזכרות להלן.**

תרומות

תרומות באמצעות אתרי סליקה במרשתת

"נוכח הוראת סעיף 16(ב)(3) לחוק, על הסיעות מוטלת החובה לבדוק ולאמת את זהות התורמים ומענם, וכן את מקור התרומות, בייחוד כאשר עסקינן בתרומות שמתקבלות באמצעות אתרי סליקה באינטרנט. בנוסף, על הסיעות להבטיח כי רשימות התורמים שיופקו עבורן מאתרי הסליקה האמורים יכללו את מלוא הפרטים הנדרשים בחוק ובהנחיות לשם זיהוי מקור כל תרומה ותרומה". המבקר דאז קבע כי "בכל מקרה בו סיעה לא תוכל לאמת את זהות התורמים כנדרש, יקבע שהדוח בעניינה אינו חיובי".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 19.

תרומות בשווה כסף

תרומה בשווה כסף היא תרומה לכל דבר ועניין, אולם בעניינו של תורם המשלם מכספו ישירות לספק בעד 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.

גיוס תרומות מהציבור והענקת תשורות לתורמים

"לאחרונה חלק מהסיעות והמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות משתמשים בפלטפורמות באינטרנט המיועדות למימון המונים ובאמצעותן מגייסים מהציבור תרומות למימון מערכת הבחירות תמורת מתן תשורות לתורמים בדמות מוצרים או שירותים שונים, לעיתים בערך מופחת. נוכח פניות שונות למבקר המדינה בנושא זה ובהתחשב בעובדה שמדובר בתופעה רווחת, מבקש מבקר המדינה להתייחס לכך וקובע כי הגם שחדשנות היא דבר רצוי, היא חייבת לעמוד בגדרי החוק: מעורבותו של הציבור במערכת הדמוקרטית, לרבות על ידי תמיכה בסיעות ומועמדים באמצעות תרומות חוקיות, מהווה נדבך חשוב בחופש הביטוי של הפרט ובדמוקרטיה הישראלית בכלל. לפיכך, קיימת חשיבות מרובה להישמר מכל עירוב של אלמנטים 'עסקיים' או 'מסחריים' בתחום זה, כפי שבא לידי ביטוי בדברי חקיקה שונים בנושא. לאור האמור, אין לכרוך קבלת תרומות במתן תשורה לתורמים, במישרין או בעקיפין.

איסור זה אינו חל על דברים שאין להם ערך כלכלי בפני עצמם ושעיקר שימושם או ייעודם הוא תעמולת בחירות (למשל: מדבקות, גלויות, חומר תעמולה מודפס וכובעים שעליהם שם או סיסמא של הסיעה או המועמד)".

הודעת מבקר המדינה מיולי 2018 כפי שפורסמה באתר המרשתת של מבקר המדינה.

חובות דיווח שוטפות על תרומות ופרסום לציבור

החוק מחייב את הסיעות והמועמדים לפרסם לציבור את שמות התורמים ואת סכומי התרומות, כפי שיוזרה להם מבקר המדינה. בהתאם לסעיפים 12 ו-13 להנחיות, על הסיעות והמועמדים לדווח למבקר המדינה על תרומות שקיבלו בתוך שלושה ימי עבודה ממועד קבלתן, ומבקר המדינה מפרסם לציבור בזמן אמת את המידע על התרומות בהתאם לנתונים שדווחו לו.

"הביקורת העלתה כי היו סיעות ומועמדים אשר דיווחו באיחור על תרומות וערביות שקיבלו, ולא במועד הקבוע לכך בחוק. כמה מהם אף דיווחו על התרומות והערבויות שקיבלו רק לאחר מועד הבחירות. דבר זה מסכל לכאורה את מטרת המחוקק בנושא, שכן כפועל יוצא מכך נדחה מועד הפרסום של פרטי התורמים והערבים לציבור, בחלק מהמקרים עד לאחר הבחירות. לכן קבעתי במקרים כאלה כי הסיעות והמועמדים התנהלו שלא לפי ההנחיות, על כל המשתמע מכך".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ'

שימוש אסור במשאבי ציבור לפי קביעת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית

סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כאמור איסור להשתמש במשאבי ציבור בקשר עם תעמולת בחירות. במסגרת העתירות המוגשות כנגד מי שמפר איסור זה, בוחן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית אם פעולות של הרשות המקומית - כגון הצבתם של שלטים ופרסומים שונים - הן בגדר תעמולה אסורה לטובתם של ראש הרשות המקומית והסיעה שבראשה הוא עומד, תוך שימוש במשאבי ציבור.

"יושבי ראש ועדות הבחירות המרכזית קבעו בעבר כי יש להקפיד על האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ביתר שאת בכל הנוגע לנבחר ציבור המכהנים כראשי מועצות וכראשי עיריות [...] עוד קבע שופט בית המשפט העליון ס. ג'ובראן, יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, כי 'יש לאמץ גישה פרשנית מחמירה על פיה מקרים המצויים ב"תחום אפור"', קרי - אינם בבירור בגדר תעמולת בחירות אסורה או מותרת, נכריע לרוב כי הינם בגדר תעמולה אסורה. זאת לאור הפגיעה האפשרית בשוויון בין המועמדים, טוהר השירות הציבורי, ואמון הציבור שיפגע אם כספיו שלו המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכוייו של נבחר ציבור מכהן להיבחר שנית'.

כאשר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית קובע בתוקף סמכותו כי פרסום כלשהו מטעם עירייה או ראש עירייה מכהן מהווה תעמולה אסורה מכספי ציבור ומורה על מתן צו מניעה המורה על הסרתו, המשמעות היא כי הסיעה אשר ברשימת מועמדיה נכלל ראש העירייה נהנתה מהפרסום, ולמעשה קיבלה תרומה בשווי עלות הפרסום מהעירייה שהיא תאגיד. תרומה כזו מהווה תרומה אסורה בהתאם להוראות סעיף 16 לחוק.

לאור האמור אני קובע כי על סיעה - אשר יו"ר ועדת הבחירות קבע לגביה בהחלטתו כי נהנתה מפרסום ששולם מקופת העירייה - להשיב לעירייה את עלות הפרסום. אחרת ייקבע לגביה כי קבלה תרומה אסורה מתאגיד, על כל המשתמע מכך [...] בעתיד כל קביעה של יו"ר ועדת הבחירות ולפיה פרסום מהווה תעמולה אסורה מכספי ציבור, אדרוש השבת עלויות הפרסום לקופת הרשות המקומית".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 31.

גירעונות ואי-פירעון של חובות לספקים

"כאשר לאחר הבחירות נותר גירעון^[1] של ממש, אשר הסיעה או המועמד במועצה האזורית אינם מראים שביכולתם לכסות אותו בתרומות חוקיות, הרי שאין מנוס מלקבוע לפי החוק כי הגירעון הוא בבחינת תרומה. זאת, בין שמקורו של הגירעון באי-תשלום לספקים או למלווים, שאז מדובר בתרומה מאולצת, ובין שכוסה מהונם הפרטי של נציגי הסיעה או המועמד בסכום העולה על סכום התרומה המותרת.

מבקר המדינה דן בעבר בהרחבה בנושא זה^[2] וקבע כי 'לאור עקרון השוויון בבחירות, כיסוי הגרעון בסכום העולה על סכום התרומה המותרת, באמצעות מימון עצמי של ראש הרשימה או כל חבר ברשימת המועמדים, אינו עומד במגבלות ההכנסות המותרות'.

תוצאת הביקורת לפי החוק במקרה כזה היא שלא ניתן לקבוע כי הדוח חיובי, אך ודאי שראוי להתחשב באופן כיסוי הגירעון בעת קביעת גובה העיצום הכספי, וכך עשיתי. יש להבחין בין מקרים שבהם כוסה הגירעון בדרך של 'תרומה מאולצת' (הותרת חובות לספקים ונותני שירותים) לבין מקרים שבהם נציגי הסיעה או המועמד קיבלו עליהם לשאת באחריות אישית לחובות שנתרו ולפורעם מהונם האישי (או שחולטו ערבויות שדווחו כנדרש קודם הבחירות). במקרים האחרונים התחשבתי בהסברים שהובאו לפניי לעניין סכום המימון שישלל, כאשר הנסיבות הצדיקו זאת".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 30 - 31.

"כאשר אין בידי מועמד לכסות את הגירעון באמצעות מקורות כספיים העומדים במגבלות החוק, או כאשר המועמד מממן את הוצאות הבחירות בסכומים העולים על סכום התרומה המרבי הנקבע בחוק, יש בכך תרומה אסורה. גם על עניין זה הוער בעבר, והובהר כי הגבלת הסכום של תרומה מתורם יחיד חלה גם על תרומות של המועמד עצמו".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות בדצמבר 2013** (ספטמבר 2014), עמ' 11.

1 הגירעון מחושב כנגד 100% מהמימון הממלכתי לו זכאיות הסיעות.

2 מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות שהשתתפו בבחירות לעיריית קריית אנוו שהתקיימו באפריל 2003** (דצמבר 2003).

הוצאות

הוצאות בלתי תקינות

סעיף 1 לחוק מגדיר מהן ההוצאות הנחשבות להוצאות הבחירות של סיעה או מועמד, כדלקמן: "ההוצאות המיוחדות[...] שהוצאו במערכת הבחירות, בתקופת הבחירות או למען הבחירות".

"על הסיעות והמועמדים לפעול בנאמנות כלפי הציבור ולהשתמש בכספי המימון הממלכתי אך ורק למטרה שלה הוקצו, קרי - לצורך הבחירות, בחיסכון ותוך הפעלת שיקול דעת ואחריות ציבורית.

הוצאות שאינן תקינות, לרבות הוצאות שאינן קשורות לבחירות, הוצאות מנופחות ומופרזות - יופחתו מכלל הוצאותיהם של סיעות ומועמדים ולא יוכרו כהוצאות בחירות, ונוסף על כך עלול שלא להינתן להם דוח חיובי, על כל המשתמע מכך".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 37.

רכישת מוצרי אלקטרוניקה וחשמל

"[...] הופחתו הוצאות של מוצרי חשמל ואלקטרוניקה, דוגמת מסכי טלוויזיה או טלפונים ניידים, שנרכשו בסמוך ליום הבחירות. שכן מדובר במוצרים בעלי אורך חיים שהשימוש בהם ימשך גם לאחר יום הבחירות, והדבר מעלה חשש כי מוצרים אלה נרכשו לכתחילה, בעיקר או בין היתר במטרה שיישארו בשימוש הפרטי של נציגי הסיעות והמועמדים בחלוף תקופת הבחירות. זאת ועוד, טיבם של מוצרים אלה מערב רכיב של שימוש פרטי. לפיכך לא הכרתי בהוצאות מסוג זה כהוצאות בחירות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 35.

"למרות שמדובר בציוד שאמור לשמש תקופה קצרה, בחרו סיעות מקומיות ברכישת ציוד - כגון: ציוד מחשבים, ציוד לצילום, ציוד להקרנה ומזגנים - במקום בשכירת הציוד. יצוין כי במספר מקרים,

נעשו הוצאות מסוג זה בשלב מאוחר של מערכת הבחירות, כאשר השימוש בציוד שנרכש היה לתקופה קצרה ביותר. אין ידוע מה נעשה בציוד זה בסוף תקופת הבחירות וקיים חשש שהוא מגיע לידיים פרטיות על חשבון הקופה הציבורית ועל חשבון כספי תרומות שנועדו למימון מערכת הבחירות[...]. על כן אני קובע כי אכיר בהוצאות מסוג זה כהוצאות בחירות רק באופן חלקי ויחסי לפי הערכת סבירותן ועל הרוכשים יהיה לכסות את יתרת ההוצאה מכיסם".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008** (אוגוסט 2009), עמ' 18.

הוצאות על כנסי תודה לפעילים או על מסיבות לאחר יום הבחירות

"אשר להוצאות בגין עריכת כנסי תודה לפעילים או מסיבות ניצחון לאחר יום הבחירות - כפי שכבר קבע מבקר המדינה בעבר, אין מדובר בהוצאות בחירות כהגדרתן בחוק, ועל כן הן נגרעו מהוצאות הבחירות של הסיעות והמועמדים ולא מומנו מכספי המימון הממלכתי".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 35.

הוצאות פרטיות שאינן קשורות לבחירות

"נמצאו כמה מקרים שבהם דיווחו סיעות ומועמדים על הוצאות בלתי סבירות בעליל, שאין שום קשר בינן לבין פעילות רגילה ומקובלת הכרוכה בניהול קמפיין בחירות, ובהן רכישת חומרי בניין ופריטי אינסטלציה, רכישת ספות ושכירת רכב יוקרה עם נהג צמוד. עוד דווחו הוצאות פרטיות שלא הוכח הקשר שלהן למערכת הבחירות - דוגמת קניית בגדים ומוצרי קוסמטיקה, טיפולי לייזר ושיעורי פילטיס. בכל המקרים האלה הופחתו ההוצאות האמורות כדי שלא יידרש הציבור לממןן".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 36.

"נמצא כי בחלק מהמקרים המדובר היה ברכישות של בשר, מוצרי מזון וחומרי ניקיון והיגינה אישית המאפיינים משק בית ולא מטה בחירות, דבר העומד בניגוד לטענות הסיעות. לא לשם כך נועדו כספי המימון הממלכתי לבחירות ואין שום הצדקה לכך שהוצאות כאלה ובסכומים ניכרים במיוחד,

יושתו על הקופה הציבורית. לאור האמור החלטתי שלא להכיר בהוצאות אלה, ככל שאינן סבירות או קשורות לבחירות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 23.

קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין

"עוד הופחתו הוצאות בגין תשלום קנסות חניה או קנסות בשל תליית פרסומי תעמולה בניגוד לחוקי עזר מקומיים או בשל הפרת זכויות יוצרים, ולא הוכרו כהוצאות בחירות, שכן אין זה ראוי כי כספי ציבור ישמשו למימון פעילות המנוגדת להוראות הדין".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 36.

הוצאות נסיעה ודלק

"עוד כללו סיעות ומועמדים הוצאות נסיעות ודלק בסכומים ניכרים [...] בחלק מהמקרים דווח על סכומי הוצאות שעל פי חישובי הביקורת שקולים לנסיעות של אלפי קילומטרים, דבר שאינו סביר במערכת בחירות מקומית. כפי שכבר נקבע בעבר, הוצאות דלק ונסיעות אשר לא תועדו כנדרש בהנחיות, וממילא לא ניתן היה לבחון ולאמת את נכונות הדיווח לגביהן, את נחיצותן ואת הקשר שלהן לבחירות, הוכרו באופן חלקי בלבד על פי מבחן הסבירות וההיגיון".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 36.

אוכל וכיבודים

"נוכח העובדה כי בהוצאה בגין רכישת מזון וכיבוד עלול להיכלל מעצם טיבה גם רכיב של שימוש פרטי, פרט לרכיב "הציבורי" הקשור לבחירות, על הסיעות לנקוט משנה זהירות בבואן להוציא הוצאות מסוג זה. על כן, עליהן להקפיד לתעד באופן מפורט ומדוקדק את רכישותיהן, מועדיהן ומועדי השימוש במוצרים וכמות הסועדים. נטל ההוכחה כי אכן המדובר בהוצאות שהוצאו אך ורק בקשר לבחירות, מוטל על כתפי הסיעה, וכל ספק שיתעורר בעניין זה יפורש באופן שלא יאפשר את כיסוי ההוצאה מהקופה הציבורית.

יתר על כן, בהתחשב בכך שהכללת הוצאות מופרזות בגין כיבוד ואוכל כמתואר הפכה לתופעה נפוצה במיוחד, ונוכח הקושי האובייקטיבי להבחין בין הוצאות כיבוד סבירות שנעשו בקשר לבחירות לבין רכישת מזון המיועד לצרכים פרטיים, ועל מנת למנוע שימוש לרעה בכספי ציבור, אני קובע בזאת כי להבא לא אכיר בהוצאות בגין אוכל וכיבוד ששיעורן עולה על מחצית מכלל הוצאות הסיעה. סיעה אשר תכלול בהוצאותיה הוצאות כיבוד ואוכל בשיעור העולה על מחצית מכלל הוצאותיה, ייקבע לגביה שהדוח על חשבונותיה אינו חיובי וסכום ההוצאות החורג יופחת מכלל הוצאות הבחירות שלה".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 23.

"בחשבונות סיעות ומועמדים רבים נכללו הוצאות בסכומים ניכרים בגין אוכל וכיבוד, אשר נטען כי הוגשו לפעילים ולבוחרים במטות הבחירות. בחלק מהמקרים לא תועדו כנדרש סוג המוצרים שנרכשו, כמות המוצרים, מועדי הרכישה וכמות הסועדים, כך שלא ניתן היה לקבוע באמצעי ביקורת מקובלים אם ההוצאות בגין המזון שנרכש הן אכן בגדר הוצאות בחירות [...] בשל החשש כי בהוצאה עבור מזון וכיבוד עלול להיכלל מעצם טיבה גם רכיב של שימוש פרטי, פרט לרכיב "הציבורי" הקשור לבחירות [...] קבעתי כי קיים ליקוי בהתנהלות סיעות ומועמדים שהוצאותיהם על מזון וכיבוד עלו על מחצית מכלל הוצאות הבחירות שלהם, והסכום החורג של ההוצאות האמורות - הופחת".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 36.

תשלום דמי הצלחה (בונוס)

"אני רואה בעייתיות עקרונית בשיטת תמחור זו. התניית התמורה לנותן השירות בתוצאות הבחירות עשויה אמנם להוות תמריץ למאמץ ולפעולות חיוביות, אך בד בבד היא עלולה לפתוח פתח לתופעות שליליות, עד כדי חשש לשחיתות ולפגיעה בטוהר המידות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008** (אוגוסט 2009), עמ' 19.

"התמורה הנקבעת לספק או לנותן שירותים, למעט מקרים חריגים ונדירים, צריכה להיקבע על פי אמת מידה אחת בלבד - היקף השירות הניתן. כל התניה של תשלום בתוצאות בחירות אינה ראויה, ואחת היא אם המדובר בויתור על תמורה במקרה של אי הצלחה או בתוספת תמורה במקרה של הצלחה. על כן לא הכרתי בהוצאות אלה כהוצאות בחירות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראשות עיריית רחובות בנובמבר 2009** (יולי 2010), עמ' 13.

"תוצאות הבחירות כשלעצמן אין בהן כדי לשנות את שווי השירות או המוצר שסופק לסיעה, ולפיכך מצאתי לנכון שלא להכיר בהוצאות בגין תשלום דמי הצלחה לספקים ונותני שירותים, והוצאות אלה הופחתו מכלל הוצאות הבחירות של הסיעה".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 25.

חובת המתמודדים להימנע מפעילות שלא לפי הוראות הדין

קנסות והוצאות בשל הפרת הוראות הדין

"עוד הופחתו הוצאות בגין תשלום קנסות חניה או קנסות בשל תליית פרסומי תעמולה בניגוד לחוקי עזר מקומיים או בשל הפרת זכויות יוצרים, ולא הוכרו כהוצאות בחירות, שכן אין זה ראוי כי כספי ציבור ישמשו למימון פעילות המנוגדת להוראות הדין".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 36.

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 ההוצאות [...] 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 שנדרשו. 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.

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 (וכן תשלום דמי ביטוח כמשמעם 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 חדשים³ [כיום **הסכום הוא 18,000 ש"ח**]⁴, שלא במהלך עסקו, משלח ידו או עבודתו של המקבל. חובת התשלום של המס המיוחד מוטלת על המשלם באמצעות ניכוי במקור שיעורו של המס קבוע...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.

3 נכון לשנים 2014 - 2015.

4 החל מחודש יוני 2022. סכום זה מתעדכן מעת לעת, יש לפנות לרשות המיסים.

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 משכרם של פעילים ועובדים ששולם בקשר לבחירות בתנאים המפורטים בחוק.

בתקנות שנחקקו מכוח החוק האמור נקבע כי על המפלגות ועל הסיעות, הרשימות והמועמדים להעביר לרשות המיסים את המס שנוכה מדי חודש ולהגיש לרשות המיסים דוח מסכם בנושא בתוך 90 ימים מתום תקופת הבחירות.

בביקורת הועלה כי סיעות מסוימות לא דיווחו לרשות המיסים ולא העבירו לה במועד את סכומי המס המיוחד שניכו, ובעניין זה 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.

פרסומים מטעים והפרת חוק דרכי תעמולה

סעיף 10(ב)(5) לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ח-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), קובע בין היתר את החובה לפרסם על כל מודעת תעמולה המודפסת בעיתון את שם הסיעה או האות או הכינוי של הסיעה שמטעמה היא מתפרסמת. עוד נקבע בחוק דרכי תעמולה כי מודעה מודפסת של תעמולת בחירות לא תהיה גדולה מ-40 אינץ', וכי לא תפורסם יותר ממודעה אחת מטעם אותה סיעה בכל עיתון.

"כריתת הסכם של סיעה עם עיתון לפרסום מהדורות מיוחדות של העיתון שיכילו תוכן מפלגתי תעמולתי עם הכותרת 'מהדורת בחירות' אינה עולה בקנה אחד עם הוראות חוק דרכי תעמולה מבלי לגרוע מהוראות סעיף 21(ד)(1) לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992, על הסיעות להימנע ממתכונת פרסום זו ולהקפיד על ציון מפורש של שם הסיעה על מודעות ופרסומי התעמולה לטובתה, כמו גם על הוראות חוק דרכי תעמולה לעניין ההגבלות החלות על מספר המודעות המותרות בפרסום וגודלן".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018** (פברואר 2021), עמ' 29 - 30.

העסקת קרובי משפחה

במהלך הביקורת נכללו בחשבונות הסיעות ובחשבונות מועמדים לראשי מועצות אזוריות הוצאות על העסקת ספקים ועובדים בעלי זיקה או קרבה משפחתית לנציגי הסיעות הכלולים ברשימת המועמדים שלהן (להלן - נציגי הסיעות) או למועמדים לראשי מועצות אזוריות.

"מבקר המדינה כבר העיר על כך בעבר⁵ וקבע כי העסקה כזו בסכומים גבוהים באופן המעורר חשש אם סופק לסיעה שירות התואם את סכום ההוצאה 'עולה כדי פגיעה בטוהר המידות' ויש לראות אותה באור שלילי. עוד קבע מבקר המדינה⁶ כי 'כאשר מדובר בהוצאה לטובת גורם המקורב לסיעה[...] 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' [...]

בעניין העסקת קרובי משפחה של נציגי הסיעות או המועמדים [...] בהיעדר מסמכים הולמים ומספקים שבאמצעותם ניתן לקבוע כי סיעה או מועמד קיבלו מאותם ספקים או עובדים שירות מקצועי של ממש בקשר לבחירות, הוצאות העסקתם לא יוכרו כהוצאות בחירות. נוסף על האמור, ייקבע כי קיים ליקוי בהתנהלות הסיעה או המועמד, ולפיכך לא יינתן בנסיבות אלה דוח חיובי".

5 מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2008** (אוגוסט 2009), עמ' 18 - 19.

6 מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 24.

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 37 - 38.

"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.

בנסיבות אלה, ובייחוד כשקיימת זיקה או קרבה משפחתית בין הספק לבין מי מנציגי הסיעה או מועמדיה, מוטל על הסיעה נטל כבד להצדיק הכרה בהוצאה הנטענת, ועליה להמציא ראיות להוכחת השירותים הספציפיים שניתנו לה, לפי הנטען, ובכלל זה: דוחות פעילות שוטפים, תיעוד באשר לזהות העובדים שנתנו את השירותים, מומחיותם והכשרתם, היקף שעות העבודה שהושקעו, אופן חישוב השכר, התמחות העסק במתן השירותים, לרבות ראיות למתן שירותים דומים לגורמים אחרים (מלבד הסיעה), וכיו"ב.

בהעדר תיעוד כאמור שבאמצעותו ניתן לקבוע כי הסיעות האמורות קיבלו שירות של ממש בקשר לבחירות, ההוצאות האמורות לא יוכרו כהוצאות בחירות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 24.

העסקה של מועמדי הסיעה או הרשימה

במב"כ 73/21 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 ולגייס תומכים ומצביעים, 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".

גם מבקר המדינה התייחס לנושא:

7 מב"כ 3/21 חד"ש המפלגה הקומוניסטית נ' יושב ראש הכנסת ואחרים.

"הרציונל העומד בבסיס הקביעה המסייגת תשלום שכר לנציגי הסיעה עצמם הוא שכספי מימון הבחירות לא נועדו לתגמל את מי שברצונו להתמודד בבחירות, ואין בעצם העשייה של הנציגים במסע הבחירות כשלעצמה כדי להצדיק את מימונה מכספי ציבור".

"נוכח קביעתו המנומקת של כב' השופט מלצר, אני קובע בנוגע להעסקת נציגי הסיעות כי מכאן ולהבא אסור לסיעה להעסיק בשכר את נציגיה בביצוע תפקידים השזורים באופן אינהרנטי במערכת בחירות שהם השתתפו בה. רק ביצוע תפקידים נוספים - שלביצועם נדרשים ידע, הכשרה ומקצועיות מיוחדים - עשוי להצדיק מתן שכר לנציגי הסיעה, וגם זאת רק אם רמת המקצועיות שלו בתחום הספציפי מוכחת וברורה ומדובר ברמת שכר סבירה באותן נסיבות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 37 - 38.

התקשרויות לקבלת שירות תמורת סכום כולל ושמירת אסמכתאות

ההנחיות קובעות כי סיעה שהתקשרה לקבלת שירות הכרוך בהוצאות שונות תמורת סכום כולל נדרשת לרשום בחשבונותיה את פרטי כל אחת מההוצאות שהוציא אחר עבודה ואת סכומיהן ולשמור אסמכתאות בעניין הוצאות אלה, "כך שניתן יהיה לזהותן ולאמתן". עוד קובעות ההנחיות כי לכל רישום בחשבונות הסיעה נדרשת "אסמכתה המעידה על מהימנותו ושלמותו של הרישום וממנה ניתן ללמוד על פרטי הפעולה שבגינה נעשה".

במהלך הביקורת הועלו מקרים שבהם התקשרו סיעות עם נותני שירותים לקבלת שירותים כוללים תמורת סכומים ניכרים - לעיתים מתן השירותים היה כרוך בהוצאות שונות - ללא הקפדה על שמירת אסמכתאות בנוגע להיקף השירותים ולגובה התמורה שנקבעה ובלא שתועדו במפורט ההוצאות הנלוות לשירותים האמורים.

"החיוב לשמור אסמכתאות מפורטות נועד לאפשר לבחון בדרכי ביקורת מקובלות את ההוצאות שכללה הסיעה בחשבונותיה וכן את שלמותם ונכונותם של הרישומים. זאת נוכח העובדה כי מקור המימון העיקרי להוצאותיה הוא כספי ציבור, המשולמים מאוצר המדינה. תשלום תמורה גבוהה מן הראוי נוגד את חובת הסיעה לנהוג בזהירות ובחיסכון בכספי ציבור, ואילו בתמורה נמוכה מדי עלולה להיות גלומה תרומה של נותן השירות, שיש לבחון אותה בהתאם לגבולות שנקבעו בחוק.

נוכח האמור וכפי שכבר צוין בעבר בדוחות קודמים, כבר במועד ההתקשרות עם נותן השירות 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 כי בהסכם ההתקשרות תעוגן חובתו של נותן השירות למסור לסיעה אסמכתאות מתאימות בדבר הפעולות שביצע, כדי שניתן יהיה לוודא כי השירותים סופקו בהיקף המבוקש, וכי התמורה ששולמה אכן הולמת את השירותים שסופקו בפועל.

על הסיעה לשמור בידיה את ההסכמים המפורטים והאסמכתאות הנלוות האמורות ולהציגם במועד עריכת הביקורת.

אשר להתקשרויות בתחום הפרסום - על כל סיעה להקפיד לשמור בתיקיה העתקים של כל אחד מהפרסומים ומסמכים המעידים על מחירו, כנדרש בהנחיות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת החשבונות של סיעות האם בבחירות לרשויות שהתקיימו באוקטובר 2018** (פברואר 2021), עמ' 28 - 29.

"לפי ההנחיות, על הסיעות והמועמדים לשמור אסמכתאות אשר מעידות על שלמותם ונכונותם של רישומי הוצאות שבחשבונותיהם [...] הדרישה לשמירת אסמכתאות מפורטות לגבי סוגי הוצאות חלה על כל הסיעות והמועמדים, בין שהוציאו את ההוצאות בעצמם ובין שהתקשרו עם אחר בהסכם כולל שמכוחו הוציא אותו גורם את ההוצאות עבורם ולטובתם [...]

אני חוזר ומדגיש כי על הסיעות והמועמדים לשמור אסמכתאות לכל הוצאה והוצאה, ובכלל זה חשבוניות, קבלות ודוחות פעילות המתארים את השירות שניתן, גם כאשר מדובר בהוצאות שהוצאו עבורם על ידי צד שלישי מכוח התקשרות כוללת".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 39.

שלמות הדיווח על הוצאות

"אין להסכין עם תופעה של סיעות המבקשות שיוכרו להן הוצאות בחירות שלא דווחו בזמן אמת ובניגוד להוראות החוק וההנחיות, זאת במיוחד כאשר התוצאה של הכרה כאמור היא תשלום ההוצאה מכספי ציבור. להבא, סיעה אשר תדווח באיחור על הוצאה מהוצאותיה תסתכן בכך שלא רק שתישלל ממנה יתרת המימון המגיעה כאמור אלא שההוצאה עצמה לא תוכר כהוצאת בחירות; זאת, אלא אם תצליח הסיעה להרים נטל שכנוע כבד במיוחד הן לגבי אמיתות ההוצאה והתמורה שהתקבלה בגינה והן לגבי תום הלב שבאי-דיווח ההוצאה בזמן אמת ובהתאם להוראות החוק וההנחיות.

הדוח הכספי המוגש למשרדי צריך לכלול את מלוא ההוצאות וההכנסות של הסיעה לתקופת הבחירות, לרבות הוצאות שטרם שולמו אך קיימת התחייבות לגביהן. סיעה אשר אינה כוללת בדוח את מלוא הוצאותיה, לא ניתן לקבוע כי ההכנסות אשר שימשו למימון הוצאות אלה היו בגבולות הקבועים בחוק ולא ניתן לקבוע כי הוצאותיה של הסיעה היו במסגרת תקרת ההוצאות הקבועה בחוק, באין דרך לדעת בכמה הסתכמו מלוא הוצאותיה. כתוצאה מכך לא ניתן לקבוע כי הסיעה מילאה אחרי הוראות החוק בכל הנוגע להכנסות ולהוצאות ולעמידת הסיעה במגבלת תקרת ההוצאות [...]."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (אוגוסט 2014), עמ' 26 - 27.

הכרה בהוצאות של מועמד שהיה למועמד יחיד לתפקיד ראש מועצה אזורית

"במסגרת התקשרויות שעורך מועמד עם נותני שירותים בקשר להתמודדותו בבחירות לראש מועצה אזורית, עליו לתת את הדעת לכך כי יתכן מצב בו יהפוך למועמד יחיד ולא יתקיימו בחירות בפועל, ולקבוע במפורש כי במקרה כזה לא תימשך ההתקשרות עם אותם נותני השירותים באותם התנאים ומלכתחילה יינתן לכך ביטוי בהסכם ההתקשרות.

להבא בכל מקרה בו יוכרז כי מועמד יחיד נבחר לראש המועצה בכוונתי לבחון ביתר קפידה את נחיצות הוצאות הבחירות של אותו מועמד ואת סבירותן על מנת להבטיח כי כספי המימון שמקורם בקופה הציבורית ינוצלו בהתאם למטרה לשמה ניתנו ובמתחם הסבירות".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית רמת נגב באפריל 2017** (דצמבר 2017), עמ' 13.

הלוואות

מגבלות על זהות מלווים

מבקר המדינה קבע בעבר כי חל איסור על קבלת הלוואה מכל מקור שאסור לקבל ממנו תרומה לפי החוק.

הודעת מבקר המדינה מ-28.8.13 שפורסמה באתר המרשתת של מבקר המדינה.

עוד קבע מבקר המדינה כי "ניתן לקבל הלוואה למימון התמודדות בבחירות לשלטון המקומי מתאגיד בנקאי לפי חוק הבנקאות (רישוי), התשמ"א-1981, או מכל מלווה מוסדי כהגדרתו בחוק אשראי הוגן, התשנ"ג-1993, לרבות בעל רישיון למתן אשראי ובעל רישיון למתן פיקדון ואשראי".

הודעת מבקר המדינה מ-18.7.23 שפורסמה באתר המרשתת של מבקר המדינה.

חובות דיווח שוטפות על הלוואות ופרסום לציבור

"לצורך מימון פעילותן הכספית נדרשים סיעות, רשימות מועמדים ומועמדים לראשי מועצות איזוריות המתמודדים בבחירות לשלטון המקומי לקבל הלוואות. מניסיון העבר, מרבית הלוואות אינן ניתנות עוד על ידי הבנקים אלא על ידי אנשים פרטיים, בין שמדובר בהלוואות שניתנו על ידי נציגי הסיעות, הרשימות והמועמדים ובין שמדובר בגורמים אחרים.

לאחר שמבקר המדינה שקל ובחן את הנושא לעומקו, הוא קבע במסגרת דוח הביקורת על הבחירות לשלטון המקומי שהתקיימו ב-2018^[8] כי יש מקום לפרסם לציבור נתונים בדבר פרטי הלוואות שהתקבלו בנוגע לבחירות לרשויות המקומיות ולמועצות אזוריות. זאת, על מנת להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית על זיקות בין מלווים לבין סיעות, רשימות ומועמדים, בייחוד ערב בחירות.

נוכח האמור, החליט מבקר המדינה לתת גילוי לזהותם של מלווים למתמודדים בבחירות לשלטון המקומי ולסכומי הלוואות, ולפרסמם לציבור.

8 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018 (מרץ 2020), עמ' 33 - 34.

לפיכך ובהתאם להחלטת מבקר המדינה, בדומה לתרומות וערבויות, על סיעות, רשימות מועמדים ומועמדים לראשי מועצות אזוריות בבחירות לשלטון המקומי לדווח למבקר המדינה באמצעות המערכת הממוחשבת על כל הלוואה שקיבלו לא יאוחר משלושה ימי עבודה מיום קבלתה, ופרטי הלוואות ושמות המלווים יפורסמו לציבור עם קבלת הדיווח באתר המרשתת של משרד מבקר המדינה".

הודעת מבקר המדינה מדצמבר 2022 כפי שפורסמה באתר המרשתת של מבקר המדינה.

"[...] הרצינול העומד מאחורי חובת הפרסום של פרטי תרומות וערבויות - לרבות הרצון להבטיח שקיפות ובקרה ציבורית על זיקות בין תורמים וערבים לבין סיעות ומועמדים, בייחוד ערב בחירות - תקף בוודאי גם לגבי הלוואות; פרסום לציבור בהקשר זה יאפשר חשיפת זיקות וקשרים בין מלווים לבין סיעות ומועמדים, ובייחוד כאשר המלווים הם אנשים פרטיים [...]"

מכאן ואילך יינתן גילוי לזהותם של מלווים לסיעות ולמועמדים ולסכומי הלוואות, והם יפורסמו לציבור. לפיכך, להבא, בדומה לתרומות וערבויות, יהיה על סיעות ומועמדים בבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות אזוריות לדווח למשרדי באמצעות המערכת הממוחשבת על כל הלוואה שקיבלו לא יאוחר משלושה ימי עבודה מיום קבלתה, ופרטי הלוואות ושמות המלווים יפורסמו לציבור עם קבלת הדיווח באתר המרשתת של משרדי [...] סיעות ומועמדים שלא ידווחו על הלוואות שקיבלו במועד ובאופן שקבעתי - ייקבע כי התנהלו שלא בהתאם להנחיות, על כל המשתמע מכך".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ'

ערבויות

חובות דיווח שוטפות על ערבויות ופרסום לציבור

בהתאם לסעיפים 12 ו-13 להנחיות, על הסיעות והמועמדים לדווח למבקר המדינה על ערבויות שקיבלו בתוך שלושה ימי עבודה ממועד קבלתן, ומבקר המדינה מפרסם לציבור בזמן אמת את המידע על הערבויות בהתאם לנתונים שדווחו לו.

"הביקורת העלתה כי היו סיעות ומועמדים אשר דיווחו באיחור על תרומות וערבויות שקיבלו, ולא במועד הקבוע לכך בחוק. כמה מהם אף דיווחו על התרומות והערבויות שקיבלו רק לאחר מועד הבחירות. דבר זה מסכל לכאורה את מטרת המחוקק בנושא, שכן כפועל יוצא מכך נדחה מועד הפרסום של פרטי התורמים והערבים לציבור, בחלק מהמקרים עד לאחר הבחירות. לכן קבעתי במקרים כאלה כי הסיעות והמועמדים התנהלו שלא לפי ההנחיות, על כל המשתמע מכך".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ' 32 - 33.

"באתר האינטרנט של משרדי פורסמה כאמור הודעתי בדבר 'פרסום פרטים אודות ערבויות הניתנות לטובת סיעות' ולפיה יינתן גילוי לזהותם של נותני הערבויות לסיעות ולסכומי הערבויות, בדומה לפרסום זהות התורמים והתרומות, ועל כל אחת מהסיעות לפרסם את הפרטים הנוגעים לערבויות שקבלה באתר האינטרנט שלה. עוד קבעתי באותו עניין כי טרם קבלת ערבות, על כל סיעה 'להביא תוכן החלטתי זו לידיעת הערבים בכוח לפני הפיכתם לערבים'".

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

ערבות שחולטה נחשבת לתרומה

מבקר המדינה כבר קבע בעבר כי ערבות שניתנה לטובת מפלגה וחולטה תיחשב לתרומה, וכי הערב ייחשב לתורם לפי חוק מימון מפלגות. על ערבות שחולטה יחולו המגבלות החלות על תרומות, לרבות המגבלות הנוגעות לסכומי התרומות והמגבלות הנוגעות למקור התרומות, כגון האיסור לקבל תרומה מתאגיד בארץ או בחוץ לארץ.

"הלוואה שלא נפרעה וכך ערבות שחולטה לאחר הבחירות נחשבות לתרומה, על כל המשתמע מכך לעניין המגבלות הקבועות בחוק בדבר סכום התרומה וזהות התורם..."

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות ומועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות באוקטובר 2018** (מרץ 2020), עמ'

סיעות אם וסיעות בת

מעמד סיעות לפי הרישום במשרד הפנים

במהלך הביקורת נמצאו אי-התאמות בין נתוני הסיעות כפי שמשתקפים בדוחות הכספיים לבין הרישום במשרד הפנים. למשל, סיעת אם דיווחה על התמודדותה במסגרת רשימה משותפת ברשות מקומית מסוימת, אך במשרד הפנים אין רישום כי התמודדה באותה רשות. במקרה אחר דווחה סיעת אם על התמודדותה במסגרת רשימה משותפת, אך במשרד הפנים נרשם כי המדובר בסיעת בת שאינה חלק מרשימה משותפת. בעקבות כך התגלו פערים בין דיווחי אותן סיעות בנוגע להכנסותיהן ממימון ממלכתי לבין זכאותן בפועל, והדבר הביא לכך שהן נדרשו לבצע התאמות בדיווחיהן.

"כבר בדוח קודם התייחס מבקר המדינה למצב שבו מעמד הסיעות כנקבע ע"י משרד הפנים אינו בהלימה להתנהלות סיעת האם וקבע כי על הסיעות 'לדאוג לכך כי הרישום במשרד הפנים ישקף את המצב לאשורו, שכן מן הרישום במשרד הפנים נובעות השלכות חשובות, וביניהן: גובה תקרת ההוצאות המותרת, גובה התרומה המותרת, האפשרות לקבל תרומות מסיעת אם, מבלי שאלו תחשבנה כתרומה אסורה מתאגיד".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018** (פברואר 2021), עמ' 25.

"אין לי אלא לחזור ולקרוא לסיעות להקפיד הקפדה יתירה על מילוי טפסי הרישום במשרד הפנים".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (נובמבר 2014), עמ' 14.

אחריות סיעת אם להוצאות סיעת בת שבוצעו תוך חריגה מתקציב וללא הרשאה

סעיף 26(ח) לחוק קובע כי "הוצאות הבחירות של סיעות הבת ושל רשימות הבת וכן הכנסותיהן ייראו כחלק מהוצאותיה והכנסותיה של סיעת האם לעניין חוק זה ויירשמו ביחד עם ההוצאות וההכנסות של סיעת האם". לפי הנחיות מבקר המדינה, על סיעת האם לתכנן תקציב לכל סיעת בת ורשימת בת, ותוכנית התקציב תוגש למבקר המדינה.

"הועלו בביקורת מקרים בהם פעילים או נציגים של סיעות בת התחייבו כלפי ספקים ונותני שירותים, לרוב המדובר בהוצאות בגין פרסומים בעיתונים ובמקומונים, תוך חריגה מהתקציב וללא הרשאה מסיעת האם. בחלק מהמקרים לא נכללו הוצאות אלה של סיעות הבת בחשבונות סיעות האם, אשר

לטענתן כלל לא היו מודעות לקיומן [...] להגנתן טענו סיעות האם בהקשר זה כי קיים קושי גדול בקיום שליטה ובקרה על מעשיהם של פעילים ומועמדים במסגרת סיעות הבת ברשויות השונות, וכי למעשה לא קיימים בידי סיעות האם אמצעים יעילים לאכוף על נציגי סיעות הבת שלא לחרוג מגבולות התקציבים שאושרו. שקלתי טענות אלה ואולם נוכח סעיף 26(ח) לחוק אין בידי לקבלן. לאור העובדה כי המדובר בעשרות פרסומים של סיעות בת, אשר סיעות האם נהנו מפירותיהם, קבעתי כי הדוח על חשבונות סיעות האם האמורות אינו חיובי שכן לא נכללו בו כל ההוצאות כמתחייב בחוק [...]

מבקר המדינה התייחס כבר בעבר לסוגיה בצינו כי אכן 'קשה על סיעת אם ואף נבצר ממנה לשלוט בזמן אמת בכל מעשיהן והוצאותיהן של סיעות הבת שלה'. עם זאת ונוכח הוראות החוק, קבע מבקר המדינה כי 'הכרה בטענה בדבר הפרדה, ולו מסוימת, בין פעולותיה של סיעת הבת לבין אחריות סיעת האם, תביא למעשה לביטול אחריותה של האחרונה".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (נובמבר 2014), עמ' 16.

אחריות סיעת אם לפעילות קודמת של סיעת הבת

"בביקורת הועלה כי סיעת אם לא כללה בחשבונותיה הכנסות והוצאות של אחת מסיעות הבת שלה, לטענתה, בשל העובדה כי המדובר בפעילות כספית שקדמה למועד הגשת סיעת הבת בידי סיעת האם, ונערכה באופן עצמאי ובמנותק מסיעת האם.

מבקר המדינה כבר דן בעבר בנושא זה וקבע כי ' [...] בעל הדברים בכל הנוגע לביצוע החוק היא סיעת האם בלבד. היא הזכאית למימון; היא החייבת בניהול חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה; היא המחליטה כיצד להוציא את כספי המימון; היא בלבד אחראית לקיים את הוראות החוק. מכאן שהאחריות כולה נופלת על סיעת האם ואין היא יכולה להשתחרר מאחריות זו [...]."

אין לי אלא לחזור ולהדגיש כי היה על סיעת האם לכלול בחשבונותיה את כל הפעילות הכספית של סיעת הבת, לרבות זו שקדמה להגשתה בתור סיעת בת כאמור. כל פרשנות אחרת הייתה מרוקנת מתוכן את המגבלות הקבועות בחוק לעניין תרומות ותקרת ההוצאות, וכפועל יוצא הייתה מאפשרת ניהול מערכת בחירות במסלול העוקף את דיני המימון וללא נשיאה באחריות, ועל כן לא ניתן לקבלה".

מבקר המדינה, **דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות האם שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013** (נובמבר 2014), עמ' 16 - 17.

נושאים שונים

חובת שקיפות בתעמולת בחירות

ב-30.6.22⁹ תוקן חוק דרכי תעמולה באופן 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 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 בנוגע 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 קיימת¹⁰. בהחלטתו של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת העשרים ואחת והמשנה לנשיאת ביהמ"ש העליון, כבוד השופט חנן מלצר¹¹ 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

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

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

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

במרשתת מטעם מפלגה או רשימת מועמדים או כל גורם אחר הפועל מטעמן בתשלום, זאת 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 [...]

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 לכנסת פרסמה הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים הנחיות לסייעות ולמפלגות וכן קווים מנחים בנוגע לאחרייתן בשימוש באפליקציות ובהתקשרויות עם ספקים 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.