

מבקר המדינה

דוח על תוצאות ביקורת חשבונות
סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות
לרשויות המקומיות באוקטובר 2013

שם הדוח: פרק ראשון
מסגרת הפרסום: דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013
שנת פרסום: התשע"ד-2014



מבקר המדינה

האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993
הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (ניהול
חשבונות), התשע"ג-2013
תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון),
התשמ"א-1981

**דוח על תוצאות ביקורת חשבונות
סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות
לרשויות המקומיות באוקטובר 2013**



ירושלים, אב התשע"ד, אוגוסט 2014

מס' קטלוגי 14-204
ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט
של משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

שם הדוח: פרק ראשון
מסגרת הפרסום: דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013
שנת פרסום: התשע"ד-2014

תוכן העניינים

פרק ראשון

13	..... כללי
18	..... עיקרי הממצאים

פרק שני

דוחות על תוצאות בדיקת החשבונות של סיעות

39	..... אבו גוש
41	..... אבו סנאן
46	..... אבן יהודה
46	..... אום אל-פחם
50	..... אופקים
52	..... אור יהודה
55	..... אור עקיבא
59	..... אורנית
60	..... אזור
61	..... אילת
67	..... אכסאל
72	..... אליכין
74	..... אלעד
77	..... אלפי מנשה
78	..... אלקנה
82	..... אפרתה
83	..... אריאל
86	..... אשדוד
93	..... אשקלון
100	..... באר יעקב
102	..... באר שבע
106	..... בועינה-נוג'ידאת

112	.....	ביר אל-מכסור
116	.....	בית אל
118	.....	בית אריה
120	.....	בית גין
128	.....	בית דגן
130	.....	בית שאן
132	.....	ביתר עילית
133	.....	בני ברק
136	.....	בני עיי"ש
138	.....	בנימינה-גבעת עדה
140	.....	בסמ"ה
144	.....	בסמת טבעון
148	.....	בענה
153	.....	בת ים
155	.....	גבעת זאב
158	.....	גבעת שמואל
159	.....	גבעתיים
160	.....	ג'דידה-מכר
167	.....	גדרה
172	.....	גולס
176	.....	גילגוליה
181	.....	גן יבנה
183	.....	גני תקווה
184	.....	ג'סר א-זרקא
187	.....	ג'ש (גוש חלב)
191	.....	דאלית אל-כרמל
196	.....	דבוריה
202	.....	דייר אל-אסד
206	.....	דייר חנא
208	.....	דימונה
211	.....	הוד השרון
217	.....	הר אדר

220	..... הרצליה
225	..... זכרון יעקב
227	..... זמר
233	..... זרזיר
237	..... חדרה
242	..... חולון
245	..... חורה
247	..... חורפיש
252	..... חיפה
261	..... חצור הגלילית
263	..... טבריה
267	..... טובא-זנגריה
267	..... טורעאן
271	..... טירה
276	..... טירת כרמל
280	..... טמרה
291	..... יאנוח-ג'ת
296	..... יבנאל
298	..... יבנה
300	..... יהוד-מונוסון
305	..... יסוד המעלה
307	..... יפיע
309	..... יקנעם עילית
310	..... ירושלים
316	..... ירכא
319	..... כאבול
323	..... כאוכב אבו אל-היג'א
328	..... כוכב יאיר
331	..... כסיפה
335	..... כסרא-סמיע
338	..... כעביה-טבאש-חג'אג'רה
342	..... כפר ברא

348	.....	כפר ורדים
351	.....	כפר יאסיף
355	.....	כפר יונה
357	.....	כפר כמא
360	.....	כפר כנא
363	.....	כפר מנדא
369	.....	כפר סבא
373	.....	כפר קאסם
382	.....	כפר קרע
388	.....	כפר שמריהו
388	.....	כפר תבור
389	.....	כרמיאל
390	.....	להבים
393	.....	לוד
396	.....	לקיה
399	.....	מבשרת ציון
403	.....	מגאר
408	.....	מגיד אל-כרום
413	.....	מגדל
414	.....	מגדל העמק
416	.....	מודיעין עילית
417	.....	מודיעין-מכבים-רעות
421	.....	מזכרת בתיה
423	.....	מזרעה
426	.....	מטולה
427	.....	מיתר
429	.....	מעיליא
434	.....	מעלה אדומים
436	.....	מעלה אפרים
436	.....	מעלה עירון
441	.....	מעלות-תרשיחא
444	.....	מצפה רמון

446	.....	משהד
450	.....	נהרייה
456	.....	נחף
461	.....	נס ציונה
462	.....	נצרת
465	.....	נצרת עילית
469	.....	נשר
472	.....	נתיבות
473	.....	נתניה
479	.....	סאג'ור
483	.....	סביון
485	.....	סחינין
492	.....	עיג'ר
493	.....	עומר
495	.....	עיילבון
498	.....	עילוט
499	.....	עין מאהל
502	.....	עכו
505	.....	עמנואל
508	.....	עספיא
516	.....	עפולה
520	.....	עראבה
525	.....	ערערה
531	.....	ערערה-בנגב
534	.....	פורידיס
538	.....	פסוטה
542	.....	פקיעין (בוקיעה)
546	.....	פרדס חנה-כרכור
548	.....	פרדסיה
550	.....	פתח תקווה
558	.....	צפת
560	.....	קדומים

560	קדימה-צורן
562	קלנסווה
569	קצרין
570	קרית אונו
572	קרית ארבע
574	קרית אתא
575	קרית ביאליק
577	קרית גת
581	קרית טבעון
582	קרית ים
584	קרית יערים
584	קרית מוצקין
585	קרית מלאכי
588	קרית עקרון
592	קרית שמונה
594	קרני שומרון
595	ראמה
598	ראש העין
602	ראש פינה
604	ראשון לציון
613	רהט
618	רחובות
623	ריינה
630	רכסים
630	רמלה
633	רמת גן
639	רמת השרון
643	רמת ישי
645	רעננה
649	שבלי - אום אל-גנם
652	שגב-שלום
655	שדרות

659	..... שוהם
660	..... שלומי
663	..... שעב
666	..... שפרעם
673	..... תל אביב - יפו
679	..... תל מונד
682	..... תל שבע

פרק שלישי

689 נתונים על התרומות והערבויות שקיבלו הסיעות
-----	---

פרק רביעי חיקוקים

1067	..... חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993
	הנחיות מבקר המדינה - הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות)
1101	..... (ניהול חשבונות), התשע"ג-2013
	קווים מנחים לרואה חשבון - (מימון הבחירות ברשויות המקומיות),
1137	..... התשע"ג-2013

שם הדוח: פרק ראשון
מסגרת הפרסום: דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013
שנת פרסום: התשע"ד-2014



מדינת ישראל



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

**חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993
הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (ניהול חשבונות),
התשע"ג-2013**

תקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981

**דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות
שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013**

כללי

ב-22.10.13 התקיימו בחירות ב-191 רשויות מקומיות, מהן בארבע רשויות מקומיות (כפר שמריהו, מעלה אפרים, עג'ר וקדומים) רק סיעה אחת ביקשה להתמודד בבחירות באותן רשויות והעומדים בראש אותן סיעות הוכרזו כראשי אותן רשויות. ב-38 רשויות מקומיות שלא נבחר בהן ראש רשות באותו מועד, התקיימו בחירות חוזרות ב-5.11.13.

17 מבין הרשויות המקומיות האמורות הינן רשויות מקומיות ביהודה ובשומרון¹ הבחירות בהן התקיימו בהתאם לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, שבו אומצו, בין היתר, הוראות חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, בשינויים המחויבים.

1 אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, אפרת, אריאל, בית אל, בית אריה, ביתר עילית, גבעת זאב, הר אדר, מעלה אדומים, מעלה אפרים, מודיעין עילית, עמנואל, קדומים, קריית ארבע, קרני שומרון.

ב-27.11.13 הוגשו לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, שני ערעורים על תוצאות הבחירות בעיר בית שמש, וב-26.12.13 החליט בית המשפט על ביטול הבחירות שנערכו בעיר והורה על עריכת בחירות חוזרות לראשות העירייה ולמועצת העירייה לפי סעיף 73 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות). ב-11.2.14 קבע בית המשפט העליון כי אין עילה למתן רשות ערעור על ההחלטה האמורה.

ב-11.2.14 התקבלה החלטתו של בית משפט העליון לגבי שני פסקי דין של בית המשפט המחוזי בנצרת בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, באשר להחלטות שהתקבלו בוועדות הקלפי ובוועדת הבחירות של העיר נצרת בנושא פסילת קולות של מצביעים במסגרת הבחירות לראשות העירייה. בתום הדיון באותם פסקי דין, הורה בית משפט העליון על עריכת בחירות חוזרות לראשות העיר נצרת לפי סעיף 73(א) לחוק הבחירות.

לאור האמור, דוח זה אינו עוסק בתוצאות ביקורת חשבונות הסיעות שהשתתפו בבחירות החדשות שהתקיימו ב-11.3.14 בבית שמש, ובביקורת על חשבונות המועמדים לראשות מועצת העיר נצרת בבחירות החוזרות שנערכו ב-11.3.14.

חוק הבחירות קובע בסעיף 35(א), כי "רשאיות להגיש רשימת מועמדים אחת בלבד כל קבוצת בוחרים המונה 200 איש או שני אחוזים ממספר הבוחרים שבמידע הפנקס ביום הקובע כהגדרתו בסעיף 16(א), הכל לפי המספר הקטן יותר, וכן כל סיעה של הכנסת, כל מפלגה וכל סיעה של המועצה היוצאת".

בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - החוק או חוק המימון) הוסדר המימון הממלכתי למשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות שעליהן נמנות: סיעות, רשימות, סיעות בת ורשימות בת של סיעות אם וכן רשימות מועמדים משותפות.

בסעיף 1 לחוק הן מוגדרות, כלהלן:

"סיעה" - סיעה במועצת הרשות המקומית שבה ייערכו בחירות ואשר אושרה כסיעה כאמור בסעיף 25(א) לחוק הבחירות;

"רשימה" - רשימת מועמדים בבחירות למועצת עירייה או למועצה מקומית למעט למועצה אזורית, שאינה סיעה;

בדוח זה יכוננו סיעות ורשימות כהגדרתן לעיל - סיעות או סיעות מקומיות.

"סיעת אם" - כל אחת מאלה:

1. סיעה מסיעות הכנסת, המתמודדת בבחירות לרשות המקומית;
2. מפלגה - כהגדרתה בסעיף 1 לחוק הבחירות, דהיינו מפלגה אשר רואים אותה לעניין סעיף 12(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, כסיעה נפרדת ויש לה לפחות נציג אחד בכנסת.

החוק מתייחס בסעיף 8 גם ל"רשימת מועמדים משותפת" שהיא רשימת מועמדים שהוגשה לפי סעיף 35(ז) לחוק הבחירות על ידי שניים או יותר מהגופים הבאים: מפלגה, סיעה של הכנסת או סיעה של המועצה היוצאת (להלן - סיעות משותפות).

סיעות, העונות על תנאי החוק, זכאיות למימון ממלכתי. במקביל להסדרת המימון הממלכתי מוטלות על סיעות אלה הגבלות בקשר להוצאותיהן ולהכנסותיהן.

על פי סעיף 30(א) לחוק, על מבקר המדינה לקבוע הנחיות לסייעות בדבר הדרך לניהול חשבונותיהן ועל פי סעיף 21(ג) לחוק על הסיעות לנהל את חשבונותיהן לפי ההנחיות האמורות ולרשום בהן את כל הכנסותיהן והוצאותיהן. מערכות החשבונות של הסיעות עומדות לביקורת מבקר המדינה לפי סעיף 21(ד) לחוק.

ביום 11.7.13 נכנסו לתוקף הנחיות הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (ניהול חשבונות), התשע"ג-2013 (להלן - הנחיות), אשר החליפו את הנחיות מימון הבחירות ברשויות המקומיות (ניהול חשבונות), התשס"ח-2008.

לפי סעיף 22(א) לחוק "לא יאוחר מתום שלושה חודשים אחרי הבחירות ימסרו הנציגים של סיעת אם, סיעה, רשימה... למבקר המדינה את חשבונותיהם לתקופת הבחירות וכן דוח כספי לאותה תקופה; מבקר המדינה רשאי לקבל את החשבונות והדוח האמורים גם אם הוגשו באיחור אם הוא סבור כי מן הצדק לעשות כן."

לפי סעיף 22(ג) לחוק, סיעה שלא היו לה הכנסות והוצאות תגיש למבקר המדינה "תצהיר לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, על העובדות האמורות ותצהיר זה ייראה כדו"ח כספי לעניין סעיף קטן (א)".

המועד האחרון למסירת החשבונות והדוחות הכספיים לבחירות הנדונות היה 22.1.14 ולגבי מי שהשתתף בבחירות החוזרות - 5.2.14.

על פי החוק, על הסיעות לנהל את חשבונותיהן על פי הנחיות מבקר המדינה ולהגיש למבקר המדינה את חשבונותיהן ואת הדוחות הכספיים שלהן במועדים שנקבעו בו. משרדי פרסום מודעות בעיתונות היומית המתייחסות להנחיות מבקר המדינה בנוגע לניהול החשבונות, הדיווח והגשת הדוח הכספי. משרדי שלח מכתבים לסייעות מקומיות אשר לא הגישו את חשבונותיהן ואת הדוח הכספי שלהם במועד והעמיד אותן על חובותיהן בעניין זה. זאת ועוד, משרדי אף פנה לסייעות אשר זכאיות לקבלת מימון ממלכתי, והעמידן על הוראות החוק בדבר השבת כספי המימון ששולמו להן, אם לא יוגשו הדוחות הכספיים.

בהתאם להנחיות היה על הסיעות לדווח על כל הפעולות הכספיות שבצעו בקשר למערכת הבחירות באמצעות מערכת ממוחשבת לניהול חשבונות ולדיווח הנמצאת באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה (להלן - המערכת הממוחשבת). עוד נקבע בסעיף 32 להנחיות כי הדוח הכספי שתגיש כל סיעה מקומית יופק באמצעות המערכת האמורה. המערכת הממוחשבת הופעלה במערכת הבחירות הנוכחית במתכונת חדשה, ומשרדי נערך מבעוד מועד להגשת תמיכה ומתן הסברים למשתמשים אודות אופן הדיווח והשימוש בה.

לפי סעיף 23(א) לחוק, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, לא יאוחר מתום שמונה חודשים אחרי הבחירות לרשויות המקומיות, דוח בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות. המועד האחרון למסירת הדוח הנוגע לבחירות האמורות היה 5.7.14.

מעל 60% מהסיעות המקומיות הגישו למשרדי את הדוחות הכספיים שלהן באיחור, חלקן אף באיחור ניכר. גם כאשר הוגשו למשרדי דוחות כספיים, חלק מהסיעות המציאו באיחור את המסמכים והאסמכתאות הדרושים לשם עריכת הביקורת, דבר שעוכב אף הוא את התחלת הביקורת בעניינן.

בחנתי את הנושא בהתאם לסמכותי על פי סעיף 22(א) לחוק, ולמרות ההכבדה הניכרת על עבודת הביקורת, סברתי כי מן הצדק לקבל את הדוחות הכספיים שהוגשו כאמור באיחור ולערוך ביקורת על חשבונות הסיעות האמורות. זאת, בשל האינטרס הציבורי שקיים בעריכת ביקורת על הסיעות שהשתתפו בבחירות ומתוך התחשבות בסייעות ובכל מי שנתן להן שירותים בתשלום במערכת הבחירות, שכן על פי הוראות החוק סיעה שלא הגישה דוח למבקר המדינה צריכה להשיב לקופת המדינה את כל המימון הממלכתי שקיבלה, מימון שנועד לכסות את הוצאות הבחירות שלה.

במסגרת הביקורת פונה משרדי לנציגי הסיעות, מביא לידיעתם טיוטה של ממצאי הביקורת ומבקש את התייחסותם. סיעות מקומיות רבות מסרו את תגובותיהן לטיוטת ממצאי הביקורת שהועברה להתייחסותן באיחור, חלקן ביקשו ממשרדי ארכה להגשת תגובותיהן לממצאי הביקורת. בנסיבות העניין ועל מנת שלא אדרש לתת לסייעות אלה דוח שאינו חיובי, שמשמעו

למצער שלילה של השלמת יתרת המימון הממלכתי, ועל מנת שאוכל להתחשב בהסבריהן בקביעת סכום המימון הממלכתי שיישאל מהן, מצאתי לנכון לאשר לחלקן ובהתאם להסבריהן למסור למשרדי את התייחסותן באיחור. זאת כאמור על מנת למנוע פגיעה משמעותית בהן ולמרות ההכבדה על סיום מלאכת הביקורת.

כ-89 מהסיעות המקומיות שהגישו למשרדי את חשבונותיהן לא מסרו לשר הפנים את ההודעה הנדרשת על פי סעיף 11(א) וסעיף 12 לחוק ועל כן לא היו זכאיות למימון ממלכתי. ואולם, בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשע"ד-2014², (להלן - הוראת השעה) נקבע שתינתן לסיעות אלו האפשרות למסור לשר הפנים את ההודעה תוך 30 יום מתחילתה של הוראת השעה, קרי מיום 10.3.14 ועד ליום 8.4.14, ואז הן תהיינה זכאיות לקבלת מימון ממלכתי בסכום מופחת. אציין כי הוראת השעה מהווה תיקון מהותי אשר יש בו כדי להשפיע על נתוני הדוחות הכספיים של הסיעות הרלבנטיות, ובשל כך גם על עריכת הביקורת על חשבונות סיעות אלה. בפועל הביקורת נדרשה להביא בחשבון הנתונים את השינויים המתוארים שחלו בזכאות למימון ממלכתי בהתאם להוראת השעה, דבר שעייכב את השלמתה.

מהאמור לעיל עולה כי לוח הזמנים שנקבע בחוק לעניין מועד הגשת הדוחות הכספיים והחשבונות של הסיעות המקומיות למשרדי הוא קצר מדי, ואינו מאפשר לסיעות להשלים את דוחותיהן הכספיים לצורך הגשתם למשרדי. בנוסף על האמור, נוכח הצורך בעריכת ביקורת מעמיקה משמעותית ומקיפה על חשבונות הסיעות, ובהתחשב במספרן הרב, פרק הזמן העומד לרשות הביקורת, בהתאם להוראות החוק, אף הוא קצר מדי.

אני קורא אפוא למחוקק ליתן דעתו לסוגיה ולתקן את החוק כך שיוארך פרק הזמן להגשת החשבונות והדוחות הכספיים של הסיעות המקומיות למשרדי וכן פרק הזמן המוקצה לעריכת הביקורת עד להגשת הדוח ליו"ר הכנסת.

בשל הנסיבות שפורטו לעיל, וכדי שיהיה בידי הסיעות סיפק להגיב לפניות משרדי וכדי לאפשר למשרדי להתייחס לתגובותיהן ולהכין את הדוח שיוגש ליושב ראש הכנסת, בקשתי מוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בתוקף סמכותה על פי סעיף 23(ב) לחוק, להאריך המועד להגשת הדוח בדבר תוצאות ביקורת חשבונותיהן של הסיעות המקומיות האמורות וזו ואישרה את בקשתי להגיש את הנתונים לגבי חלק מהסיעות שהביקורת בעניינן הסתיימה עד 5.7.14 ולהגיש את הדוח המלא לגבי כלל הסיעות עד 20.8.14.

ב-5.7.14 הוגשו ליושב ראש הכנסת ולמשרד הפנים הנתונים על תוצאות ביקורת החשבונות של 401 סיעות מקומיות שהביקורת לגביהן הסתיימה באותו מועד.

עתה מוגש ליושב ראש הכנסת דוח על תוצאות הביקורת של³ 1428 הסיעות המקומיות הכולל בתוכו גם את תוצאות הביקורת על 401 סיעות שהדוח בגינן הוגש ב-5.7.14.

2 התקבל בכנסת ביום ב' באדר ב' התשע"ד (4 במרץ 2014).

3 מהן 1372 סיעות מקומיות ו-56 סיעות משתתפות שהיו חלק ב-26 רשימות משותפות.

בעבר קבע מבקר המדינה כי סיעות אשר הגישו דוחותיהן למשרדי באיחור ניכר יושט עליהן העיצום הכספי המקסימלי, כך שתישלל מהן כל יתרת המימון הממלכתי המגיע. אני סבור כי קיים אינטרס ציבורי לבחון דוחות אלה ולפרסם לציבור מה היה אופן התנהלותן של הסיעות. לפיכך, החלטתי הפעם שלא להסתפק בשלילת יתרת המימון המגיע לסיעות אלה, ללא בדיקת הדוחות, והוריתי כי בכל מקרה גם דוחות אלה ייבדקו על ידי משרדי ותוצאות הביקורת לגביהן יימסרו ויפורסמו לציבור לא במסגרת דוח זה, אלא במועד מאוחר יותר.

דוח זה אינו עוסק, אפוא, בביקורת של :

1. חשבונות סיעות אם - שבהם כלולים חשבונות של סיעות הבת ושל רשימות הבת שלהן - שהדוח לגביהן יוגש על ידי על פי החלטת ועדת הפנים והגנת הסביבה ב-23.9.14;
2. חשבונות רשימות מועמדים משותפות שכל מגישותיהן היו סיעת אם, שהדוח לגביהן יוגש ביחד עם הדוח על סיעות האם. זאת, משום שיש לבדוק את חשבונותיהן במקביל לבדיקת חשבונות סיעות האם;
3. חשבונות של 24 סיעות מקומיות שהגישו למשרדי את חשבונותיהן והדוחות הכספיים שלהן באיחור ניכר, עד כי לא התאפשרה עריכת ביקורת עליהן בהתחשב בלוחות הזמנים הקצובים בחוק להגשת דוח מבקר המדינה. כאמור, החלטתי כי מן הצדק לקבל את החשבונות והדוחות הכספיים של סיעות אלה למרות הגשתם באיחור ניכר והם ייבדקו במועד מאוחר יותר.

ברוח שעל מבקר המדינה למסור לפי החוק, עליו לקבוע אם הסיעות ניהלו מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה; אם הוצאות הבחירות שלהן היו בגבולות התקרה שנקבעה בחוק; ואם ההכנסות שקיבלו היו בגבולות שנקבעו בחוק.

בחוק נקבע, כי על הסיעות למסור למבקר המדינה את חשבונותיהן ואת הדוחות הכספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון בדבר תקינותם ושלמותם ובדבר ניהול מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

על הסיעות המקומיות ברשויות המקומיות, שמספר בעלי זכות הבחירה בהן עולה על 5,000, ועל כל סיעות האם הוטל למנות רואי חשבון בעצמן ועל חשבונן לעריכת הדוחות הכספיים שלהן ולמתן חוות דעת עליהם.

ברשויות מקומיות שמספר בעלי זכות הבחירה בהן אינו עולה על 5,000 - על מבקר המדינה למנות רואה חשבון לבקר את חשבונותיהן של כל הסיעות המקומיות בהן. שכרם של רואי חשבון אלה משולם מאוצר המדינה. לפיכך מינתי 35 רואי חשבון לביקורת חשבונותיהן של סיעות מקומיות ב-52 רשויות מקומיות שמספר בעלי זכות הבחירה בהן אינו עולה על 5,000.

לפי סעיף 7(ב) לחוק, סיעה הזכאית למימון ממלכתי תקבל 85% מסכום המימון הממלכתי המגיע לה מיד לאחר פרסום תוצאות הבחירות. אם הדוח של מבקר המדינה לגבי הסיעה חיובי, זכאית הסיעה לקבל את יתרת המימון הממלכתי (15%) מיד לאחר מסירת הדוח. כאשר מבקר המדינה קובע, כי הדוח אינו חיובי (מחמת אי-עמידה באחד משלושת התנאים האמורים) - מוטלת על הסיעה סנקציה כספית (להלן - סנקציה) המתבטאת בכך ששר הפנים מורה כי יתרת המימון הממלכתי לא תשולם לה. מבקר המדינה רשאי להמליץ לשר כי ישולם לסיעה חלק מיתרת המימון, בסכום שיקבע, בהתחשב באופי החריגה, בהיקפה ובמידת האיחור בהגשת החשבונות והדוח הכספי ובנסיבות המקרה.

167 סיעות מקומיות לא מסרו כלל למשרדי חשבונות ודוחות כספיים לתקופת הבחירות, חרף פניות חוזרות ונשנות. 32 מהסיעות המקומיות האמורות קיבלו מימון מאוצר המדינה. לפי החוק עליהן להחזיר את כל הסכומים שקיבלו בתוספת הפרשי עליית המדד.

פרק שני של דוח זה עוסק, כאמור, ב-1428 סיעות מקומיות וסיעות משתתפות ברשימות מועמדים משותפות שהשתתפו בבחירות, מהן: 1182 מסרו למשרדי דוחות כספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון, ו-79 מסרו למשרדי תצהירים, שלא היו להן הכנסות והוצאות בתקופת הבחירות.

כאמור הסנקציה בגין אי הגשת דיווח או קבלת דוח לא חיובי ממבקר המדינה נוגעת למימון הממלכתי ולשלילתו, כולו או מקצתו. לגבי 216 סיעות מקומיות, שהדוח בעניינן אינו חיובי אולם הן אינן זכאיות למימון - בין מחמת שלא זכו במספר הקולות הדרושים ובין מחמת שלא מילאו תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק - לא ניתן להטיל סנקציה. כמו כן, לא ניתן להטיל סנקציה על 51 סיעות שהדוח בעניינן אינו חיובי ושהוצאותיהן היו קטנות מהמימון המגיע להן מאוצר המדינה ולכן עליהן להחזיר את היתרה לאוצר המדינה. לגבי 556 סיעות מקומיות, שהדוח בעניינן אינו חיובי והן זכאיות למימון, קבעתי כי תישלל מהן יתרת המימון בשיעורים המפורטים לגבי כל סיעה מקומית בפרק ב' להלן.

החוק קובע כי הוראותיו בכל הנוגע להגשת דוח כספי למשרדי, יחולו על כל הסיעות, בין אם קבלו מימון ממלכתי ובין אם לא היו זכאיות לקבלו. לפיכך אני חוזר ומדגיש, בייחוד לגבי סיעות אשר זכו בבחירות במנדט אחד או יותר, כי מי שמעמיד עצמו לבחירת הציבור, ומבקש לכהן כנבחר הציבור, חלה עליו החובה למלא אחר הוראות החוק, לרבות הגשת דוח כספי ועמידה בפני ביקורת המדינה בעניין זה.

עיקרי הממצאים

תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות המקומיות נקבעו על פי הדוחות הכספיים שהן מסרו; חוות הדעת של רואי החשבון שבדקו את החשבונות שנמסרו במצורף לדוחות הכספיים; בדיקות ובידורים משלימים שעשו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של הסיעות; ותצהירים של נציגי הסיעות שהתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

הנתונים והממצאים המפורטים בדוח זה להלן כוללים גם את אלו שהוגשו ליושב ראש הכנסת ולשר הפנים ב-5.7.14.

הכנסות

על פי דיווחי הסיעות המקומיות הסתכמו הכנסותיהן למימון מערכת הבחירות ב-185,810,575 ש"ח מזה: 152,262,937 ש"ח - מימון ממלכתי מאוצר המדינה; 31,611,073 ש"ח - תרומות.

החוק קובע מגבלות בקשר למקורות המימון של סיעה למימון הוצאותיה ממימון ממלכתי ומתרומות.

סעיף 7 לחוק קובע כי צד יחושב סכום המימון הממלכתי המגיע לסיעות שהתמודדו בבחירות, לפי נוסחאות ועל פי יחידת חישוב הקבועות בחוק.

סעיף 16(ב)(1) לחוק קובע כי לסיעות מקומיות מותר לקבל תרומות בין בחירות לבחירות מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו בסכום מרבי של 5,000 ש"ח. החוק אוסר על סיעות מקומיות לקבל תרומה: מתאגיד בין בארץ ובין חוץ לארץ; מאדם שאינו רשום במרשם האוכלוסין; בעילום שם ובכלל זה תרומה ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו בידי מקבל התרומה.

לפי סעיף 11(ח) להנחיות אסור לסיעות מקומיות לקבל תרומה במזומן בלא הצהרה או תצהיר, בהתאם לסכום התרומה כמפורט בסעיף, ולפיהם התרומה ניתנה מכספו הפרטי של התורם.

הכנסות של 127 סיעות מקומיות לא היו בגבולות האמורים בחוק, הדבר התבטא כמפורט להלן:

1. 27 סיעות קיבלו 43 תרומות שהסתכמו ב-175,940 ש"ח מתאגידים.
2. 38 סיעות קבלו 97 תרומות, בסכומים העולים על 5,000 ש"ח, שהסתכמו בכ-823,000 ש"ח, מאת אנשים ובני ביתם הסמוכים על שולחנם.
3. 6 סיעות קבלו 51 תרומות בעילום שם שהסתכמו בכ-212,000 ש"ח.
4. 27 סיעות קיבלו 202 תרומות במזומן שהסתכמו ב-564,650 ש"ח בלא קבלת הצהרת תורם או תצהיר ולפיו התרומה ניתנה מכספו הפרטי, כמתחייב בהנחיות.

תרומות באמצעות אתרי סליקה באינטרנט

סעיף 16(ב)(3) לחוק קובע "לא יקבלו סיעה, רשימה... כל תרומה שניתנה בעילום שם; לעניין זה, תרומה שניתנה ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו בידי מקבל התרומה או מטעמו - כמותה כתרומה שניתנה בעילום שם".

הביקורת העלתה כי כמה מהסיעות המקומיות נעזרו באתרי סליקה באינטרנט לצורך קבלת תרומות מהציבור. על מנת לתרום באמצעות אתרים אלה, נדרש התורם על פי רוב לפתוח חשבון באינטרנט ולהזין את פרטיו האישיים, את פרטי כרטיס האשראי שלו ואת סכום התרומה. בחלק מהאתרים רשאי התורם שלא למסור פרטים על זהותו, אלא רק את פרטי כרטיס האשראי וסכום התרומה.

חלק מהסיעות הציגו בפניי רשימות תורמים שהופקו מאתרי האינטרנט ובהם פורטו שמות התורמים וסכומי התרומות בלבד. נוכח מיעוט פרטי התורמים ברשימות האמורות, ספק רב אם הסיעות יכלו לבדוק האם התרומות עומדות במגבלות הקבועות בחוק.

בדוח קודם⁴ כבר הפנית את תשומת לב מקבלי תרומות באמצעות האינטרנט בדבר חובתם לבדוק ולאמת את זהות התורמים. כך גם בענייננו. 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. בכל מקרה בו סיעה לא תוכל לאמת את זהות התורמים כנדרש, יקבע שהדוח בעניינה אינו חיובי.

4 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות של המתמודדים בבחירות המקדימות במפלגות השונות על מועמדות מטעמן לתפקיד חבר הכנסת התשע עשרה (יולי 2013), עמ' 36-37.

הוצאות

על פי דיווחי הסיעות המקומיות הכלולות בדוח זה הסתכמו הוצאותיהן במערכת הבחירות ב-226,681,378 ש"ח.

סעיף 15(א) לחוק קובע מהו סכום ההוצאות המצטבר המרבי המותר לסיעה מקומית (להלן - תקרת ההוצאות). תקרת ההוצאות של סיעות מקומיות מחושבת לפי הסכום הגדול מבין שלוש חלופות המנויות בסעיף, כדלקמן:

- לא תוציא סיעה או רשימה להוצאות הבחירות סכום העולה על הסכום הגדול מבין אלה:
- (1) סכום העולה על 200% מסכום המימון שהיה מגיע לה על פי סעיף 7(א) אילו זכתה הסיעה במספר מנדטים השווה למספר חבריה במועצה היוצאת ביום הקובע;
 - (2) סכום העולה על 200% מסכום המימון המגיע לסיעה או לרשימה על פי סעיף 7(א);
 - (3) סכום העולה על 150% מסכום המימון שהיה מגיע לה על פי סעיף 7(א) אילו זכתה הסיעה או הרשימה בבחירות בשלושה מנדטים.

39 סיעות חרגו מתקרת ההוצאות המותרת על פי החוק בסכומים שבין 333 ש"ח לכ-4 מיליון ש"ח. כתוצאה מכך קבעתי כי הדוח על חשבונותיהן של סיעות אלה אינו חיובי.

קיומן של הנחיות מבקר המדינה

כאמור, לפי החוק, על הסיעות לנהל את מערכת החשבונות שלהן בהתאם להנחיות.

קבעתי ש-511 סיעות מקומיות ניהלו את חשבונותיהן שלא בהתאמה להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך שלא כל ההוצאות וההכנסות נכללו בחשבונות; הועלו מקרים שלא הוצאו קבלות בגין תרומות שנתקבלו; לא דווח על חלק מהחזרי התרומות; בוצעו תשלומים במזומן בסכומים העולים על המותר; לא נפתחו חשבונות בנק שיוחדו להוצאות ולהכנסות מערכת הבחירות; בוצעו תשלומים שלא באמצעות חשבונות הבנק שהסיעות המקומיות הודיעו עליהם לפי סעיפים 11 ו-12 לחוק ונתקבלו תרומות שלא הופקדו בחשבונות בנק אלו; חסרו הזמנות והתקשרויות בכתב הנוגעות להוצאות שסכומן הכולל עולה על 2,000 ש"ח; לא נערכו הסכמים בכתב לגבי הלוואות שניתנו לסיעות; לא נשמרו העתקי שיקים והעברות בנקאיות שהתקבלו כתרומה; לא נשמרו עותקים של כל הפרסומים שפרסמו הסיעות המקומיות.

לגבי כמה סיעות מקומיות העלתה הביקורת, כי הוצאות אשר קיימות ברגיל במערכת בחירות לא נכללו בחשבונותיהן. מדובר בעיקר בהוצאות על פרסומי תעמולה, שכירת מטות בחירות, כנסים ושכר טרחת רואה חשבון או יועץ משפטי. בהיעדר רישום ההוצאות האמורות לא ניתן לדעת מה היו מקורות המימון להוצאות אלה והאם אותן סיעות עמדו במגבלות הקבועות בחוק ביחס לקבלת תרומות.

הנחיות מבקר המדינה באשר לאופן ניהול חשבונות הסיעות, לרבות חובת שמירת אסמכתאות, נועדו לאפשר לביקורת לוודא כי הדוח הכספי אותו הגישה הסיעה למשרדי הינו שלם ונכון ומשקף נכונה את כל הכנסות והוצאות הבחירות של הסיעה ולבחון אם הכנסות הסיעה היו בגבולות שנקבעו בחוק ואם הוצאות הסיעה היו במסגרת תקרת ההוצאות שנקבעה בחוק. קביעה כי סיעה ניהלה חשבונותיה שלא לפי ההנחיות הנה מהותית ולא טכנית, שכן משמעה שלא ניתן לקבוע כי הסיעה מילאה אחר הוראות החוק בכל הנוגע לשלמות הדיווח ולמגבלות בדבר הכנסות והוצאות הסיעה.

גירעון

בחוק נקבעו שני מקורות הכנסה למימון הוצאות הבחירות של סיעות מקומיות המתמודדות בבחירות: אוצר המדינה ותרומות. סעיף 22(א) להנחיות קובע: "מצא מבקר המדינה כי סיעה שאינה סיעת אם סיימה את מערכת הבחירות בגירעון כספי, יראו בגירעון משום תרומה אסורה בניגוד להוראות סעיף 16 לחוק...אלא אם כן הסיעה נתנה הסבר ביחס למקורות כיסוי הגירעון אשר הניח את דעתו של מבקר המדינה".

בדיקת החשבונות והדוחות הכספיים של הסיעות המקומיות העלתה, כי 282 סיעות סיימו את תקופת הבחירות בגירעון כספיים. 77 סיעות סיימו את תקופת הבחירות בגירעון של יותר מ-100,000 ש"ח. סיעה אחת סיימה את תקופת הבחירות בגירעון בסך של מעל 10 מיליון ש"ח.

175 סיעות מקומיות לא הציגו הסבר שהניח את דעתו בדבר המקורות הכספיים שמהם יכוסה הגירעון. לגבי סיעות אלה קבעתי, בהתאם לסעיף 22(א) להנחיות, כי בגירעון עצמו יש משום תרומה בניגוד לסעיף 16 לחוק.

חלק מהסיעות הסבירו כי יכסו את הגירעון באמצעות תרומות העומדות במגבלות שנקבעו בסעיף 16 לחוק וליוו את הסבריהם בתיעוד - העתקי שקים שהתקבלו כתרומות והתחייבויות של תורמים להעברת תרומות. קיבלתי את הסברים אלה ובכוונתי לבדוק בעתיד את אופן כיסוי הגירעון בידי סיעות אלה.

סיעות אחרות מסרו כי בכוונת נציגי הסיעה לממן את הגירעון מכספם הפרטי, וזאת בסכומים העולים על סכום התרומה המרבי המותר על פי החוק. חלק מהסיעות האמורות, ובייחוד אלה שמועמדן לראשות הרשות המקומית זכה בבחירות ומכהן כיום כראש הרשות המקומית, הודיעו לי כי אין בכוונתן לפעול לגיוס תרומות לכיסוי גירעונותיהן, שכן ראש הרשות מבקש שלא ליצור תלות בתורמים לכיסוי הגרעון. סעיף 16(ב) לחוק קובע במפורש כי לא תקבל סיעה או רשימה תרומה "בסכומים העולים על 5,000 שקלים חדשים, מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו". החוק אינו קובע חריג בנושא זה לגבי נציגי הסיעה, מי שנכלל ברשימת המועמדים של הסיעה ומועמד הסיעה לתפקיד ראש הרשות המקומית, וברי כי סעיף זה חל גם עליהם. מבקר המדינה דן בעבר בהרחבה בסוגיה⁵ וקבע כי "...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". לדעת מבקר המדינה, כך גם נמנעת פתיחת "פתח למועמדים בעלי ממון לערוך מסע בחירות לפי מידת עושרם, בהנחה שאם סכום המימון הממלכתי יהיה קטן מהצפוי, יהא בידם לממן את ההפרש מכיסם". מבקר המדינה אף הפנה את

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

תשומת ליבו של המחוקק לכך שיייתכן שיש מקום להבהרת העניין בכל הנוגע לסוגיית המימון העצמי על מנת למנוע מכשלות בעתיד. לפיכך, ועל פי הוראות החוק, קבעתי גם הפעם כי הדוח על חשבונותיהן של הסיעות האמורות אינו חיובי.

סנקציות

במסגרת שיקול הדעת שהופקד בידי לקביעת הסכום שיופחת מיתרת המימון הממלכתי וזאת על פי ס' 23(ד) לחוק הבאתי בחשבון, בין היתר, את מידת החומרה של כל הפרה, את מספר הפרות, את תדירותן, ההיקף הכספי שבו מדובר ואת הסברי הסיעות.

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

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

הוצאות בלתי תקינות

סעיף 1 לחוק מגדיר מהן ההוצאות הנחשבות כ"הוצאות הבחירות של סיעה, כדלקמן: "ההוצאות המיוחדות של סיעה...שהוצאו במערכת הבחירות, בתקופת הבחירות או לפנייה, בעד שירותים וטובין שנתקבלו בתקופת הבחירות או בקשר למערכת הבחירות...". "תקופת הבחירות" כהגדרתה בסעיף 1 לחוק החלה ביום 18.8.13 והסתיימה ביום הבחירות, קרי ב-22.10.13, ולגבי סיעות שהשתתפו בבחירות חוזרות ב-5.11.13.

מהוראות החוק עולה כי הוצאות שהוצאו לאחר יום הבחירות אינן מהוות הוצאות בחירות. כמו כן, הוצאות שהוצאו שלא בקשר להתמודדות במערכת הבחירות אף הן אינן מהוות הוצאות בחירות.

בעקבות הביקורת הועלה כי כמה סיעות מקומיות כללו בחשבונותיהן הוצאות שקבעתי שהן אינן הוצאות בחירות כהגדרתן בחוק, ולפיכך הפחתתי הוצאות אלה מכלל הוצאות הבחירות של אותן סיעות. בחלק מהמקרים הפחתה זו, הובילה ליצירת עודף של הכנסות ממימון ממלכתי לעומת הוצאות הבחירות, ועל סיעות אלה הוטל להשיב את העודפים לאוצר המדינה.

כך למשל נגרעו הוצאות של סיעות מקומיות בגין פרסום מודעות תודה ועריכת כנס תודה לפעילים לאחר יום הבחירות. כאמור, לא הכרתי בהוצאות אלה, שכן לא למטרה זו מיועדים כספי מימון בחירות.

עוד נמצאו מספר מקרים בהם דווחו סיעות מקומיות על הוצאות בלתי סבירות בעליל, שאין שום קשר בינן ובין הבחירות. כך למשל אחת הסיעות כללה בחשבונותיה הוצאה בסך של כ-14,000 ש"ח בגין חומרי בנין בתואנה כי נועדו לשם הקמת מטה בבחירות בביתו של ב"כ הרשימה; סיעה אחרת כללה בחשבונותיה הוצאה בגין רכישת מסנן למטרה מים משפחתי שהותקן בביתו של ראש הסיעה, אשר לטענתו שימש גם כמטה בחירות. הוצאות אלה על פי טיבן אינן הוצאות בחירות. אחת הסיעות כללה בחשבונותיה הוצאות בגין רכישת מזון לתינוקות, דגני בוקר וממתקים לילדים; סיעה אחרת כללה בחשבונותיה הוצאה בגין רכישת מקפיא.

אני רואה בחומרה רבה את הניסיונות לעשות שימוש במימון ממלכתי לצרכים שאין להם קשר למערכת הבחירות.

בנוסף, בחשבונותיהן של 487 סיעות נכללו הוצאות בגין נסיעות ודלק בסכומים ניכרים, שהסתכמו בכ-4 מיליון ש"ח בכל מערכת הבחירות. חלק מהנסיעות דיווחו על הוצאות בסכומים גבוהים אשר, על פי חישובי הביקורת, שקולים לנסיעות של אלפי קילומטרים, דבר שאינו סביר במערכת בחירות מקומית. יצוין כי חלק מהוצאות אלו לא תועדו כנדרש בהנחיות, וממילא לא ניתן היה לבחון ולאמת את נכונות הדיווח בהקשר לנסיעות, את נחיצותן ואת הקשר שלהן לבחירות, וקיים חשש שהוצאות אלה שהוצגו כהוצאות בחירות הוצאו בסוף לצרכים אחרים. בכל מקרה כזה בו סברתי כי הסיעה כללה בחשבונותיה סכום בלתי סביר בגין נסיעות ודלק החלטתי להכיר באופן יחסי בלבד בחלק מההוצאה על פי מבחן הסבירות וההיגיון בהתייחס למערכת בחירות ביישוב בו התמודדו.

סיעות רבות כללו בחשבונותיהן הוצאות בסכומים ניכרים בגין אוכל וכיבוד. במקרים רבים ההוצאות בגין כיבוד ואוכל היו מעל מחצית מהוצאות הבחירות של אותן סיעות, ובמקרים מסוימים אף דווח כי אלה היו הוצאותיהן היחידות. לדברי נציגי הסיעות הללו, מדובר בכיבוד המוגש לפעילים ובוחרים אשר שוהים במטות הבחירות. בפועל נמצא כי בחלק מהמקרים המדובר היה ברכישות של בשר, מוצרי מזון וחומרי ניקיון והיגיינה 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.

עוד נמצא בהקשר זה כי חלק גדול מהנסיעות לא הקפידו לתעד באופן הולם וכמתחייב בהנחיות את סוג מוצרי המזון שנרכשו לטענתן לצורך הבחירות, כמות המוצרים, את מועדי הרכישה ואת כמות הסועדים, כך שלא ניתן היה באמצעי ביקורת מקובלים לקבוע האם ההוצאות בגין המזון שנרכשו אכן מהוות הוצאות בחירות. בהיעדר תיעוד הולם של פרטי הרכישות והמוצרים כאמור, ומקום שמדובר היה בהוצאות בסכומים ניכרים, מתעורר ספק האם המדובר בהוצאות בחירות כהגדרתן בחוק.

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 כבואן להוציא הוצאות מסוג זה. על כן, עליהן להקפיד לתעד באופן מפורט ומדוק 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.

בנוסף, בביקורת הועלה כי קיימת תופעה של הוצאות "מנופחות", אך ורק כדי לקבל מהמדינה את מלוא סכום המימון הממלכתי שנקבע בגין מספר המנדטים שקבלה סיעה ועל מנת שלא יהיה צורך

להחזיר עודפים כלשהם לאוצר המדינה. עוד נמצאו מקרים בהם דווחו הוצאות לטובת ספקים בעלי זיקה או קרבה משפחתית לנציגי הסיעה, או הוצאות שכר בסכומים גבוהים לנציגי הסיעה עצמם או לקרוביהם, באופן המעורר ספק האם ניתן לסייע שירות בשווי ההוצאה הנטענת או אף שירות ממשי כלשהו. מבקר המדינה כבר קבע בדוח קודם⁶ כי יש לראות תופעה זו באור שלילי בהיותה "עולה כדי פגיעה בטוהר המידות". עוד נקבע שם כי יש לראות בחומרה "מקרים בהם הסכומים ה'מנופחים' הגיעו לידיו של המועמד עצמו או מקורבים לו". כך למשל סיעה מקומית אחת ערכה הסכם התקשרות לקבלת שירותי ייעוץ אסטרטגי וניהול קמפיין בחירות עם עסק בבעלות ראש הסיעה. בחשבונות אותה סיעה נרשמו הוצאות בסך מצטבר של כ-270,000 ש"ח, מבלי שהוצג כל תיעוד שיש בו להעיד על טיב השירותים שנתנו לסייעה והיקפם ולשכנע כי ניתנה תמורה הולמת לסייעה בגין הוצאות אלה במלואן. כאותו מקרה כאמור המדובר היה בעסק שבבעלות ישירה של ראש הסיעה עצמה ושעיסוקו הרגיל אינו, לכאורה, ניהול קמפיין. בנוסף, כללה אותה סיעה בחשבונותיה הוצאה בגין רכישת מחשבים בסכום של כ-66,000 ש"ח הכולל חמישה מחשבים ניידים (מהם שניים לגרפיקה), חמישה מסכים למחשבים וחמישה מחשבים ניידים, מבלי שהסבירה להנחת דעתי הצורך ברכישת המחשבים האמורים. לאור האמור ומשהמדובר בהוצאה בסכום ניכר ביותר אשר לא ניתנו לגביה ההבהרות הנדרשות, על אף שהסיעה נתבקשה לכך, לא היה בידי לקבוע כי ההוצאה כולה הוצאה בקשר לבחירות, על כל המשתמע מכך; סיעה אחרת חתמה על הסכם התקשרות ל"עריכה והפקת סקר בחירות, ממצאים, לקחים והמלצות" עם עסק השייך לבן משפחה מדרגה ראשונה של ראש הסיעה. בהסכם נקבע בין היתר כי "דוחות כתובים לא ישמרו ויושמדו 3 ימים לאחר כתיבתם". הסיעה רשמה בחשבונותיה הוצאות בסך של כ-78,000 ש"ח בגין ההסכם האמור. כאמור הסיעה לא המציאה תיעוד על היקף השירותים שניתנו לסייעה, ובכלל זה העתקים מהסקרים שנערכו כנטען. בנסיבות אלה ובהתחשב בין היתר גם בקשר המשפחתי, הסיעה לא עמדה בנטל ההוכחה באשר למהות ההוצאה לטובת הספק ולקשר בין הוצאה זו לבין הבחירות.

נוכח העובדה שהוצאות בחירות של סיעות ישולמו לרוב מהקופה הציבורית או מכספם של אנשים פרטיים המבקשים לתמוך בהתמודדות הסיעות בבחירות, ובמיוחד כאשר מדובר בהוצאה לטובת גורם המקורב לסייעה או בספק שהינו קרוב משפחה, נדרשות ראיות חזקות במיוחד על מנת לשכנע כי העסק או הספק אכן מתמחה במתן השירות הנטען וכי ניתן לסייע 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. עוד ייקבע לגבי אותן סיעות אשר כללו הוצאות אלה כי ניהלו חשבונותיהן שלא לפי הנחיותי ולפיכך הדוח על חשבונותיהן אינו חיובי.

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

תופעה נוספת אליה ברצוני להידרש בהקשר זה הינה תשלום תמורה לספקים ונותני שירות, על פי תוצאות הבחירות לרבות תשלום "דמי הצלחה" (בנוס), או לחילופין, הפחתה מסכום התמורה שנקבעה מראש. כך למשל כללה אחת הסיעות בחשבונותיה הוצאה בגין הסכם התקשרות עם חברה לשירותי תקשורת עימה הוסכם כי בנוסף לתמורה הכוללת בסך של 118,000 ש"ח ישולם בנוס אם מועמד הסיעה יזכה בראשות העיר בסך 50,000 ש"ח בתוספת מע"מ. עוד כללה הסיעה בחשבונותיה הוצאה בגין התקשרות עם ספק לשירותי תוכנה בה הוסכם על תמורה בסך כולל של 30,000 ש"ח בתוספת בנוס בסך 10,000 ש"ח (במקרה של ניצחון). הסיעה כללה כאמור בחשבונותיה הוצאות בסך מצטבר של 69,000 ש"ח בגין שני הבונוסים. מבקר המדינה כבר התייחס בעבר לתופעה זו⁷ בקבעו: "...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". 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. עוד הערתי לסיעות שכללו סעיף המתנה תשלום לספקים ונותני שירותים בהסכמים עם גורמים אלה, אף אם בפועל אותן סיעות לא שילמו הוצאות כאלה, בדרך כלל בשל העובדה כי תוצאות ההתניה לא התקיימו.

לאור חשיבות ההליך הדמוקרטי מצא המחוקק לנכון להטיל על הקופה הציבורית לממן את הוצאות הבחירות של סיעות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות. על מבקר המדינה הוטלה בדיקת חשבונותיהן של הסיעות המתמודדות בהתאם להוראות החוק וההנחיות תוך שמירה על השוויון ביניהן, ולאור הערך של שמירה על טוהר המידות. מן הראוי כי הסיעות המתמודדות, אשר כספי ציבור מיועדים להגיע לידיהן למטרות שנקבעו, לא יפעלו באופן שמהווה ניצול פסול של הקופה הציבורית, אלא יתנהלו כראוי בנאמנות כלפי הציבור וידאגו שייעשה בכספים אלה שימוש מושכל אך ורק למטרה לה הוקצו, קרי - לצורך הבחירות, בחיסכון, ביושר, בזהירות ותוך הפעלת שיקול דעת נאות.

סיעות אשר יכללו בחשבונותיהן הוצאות שאינן תקינות, ובכלל זה הוצאות שאינן קשורות לבחירות כמתואר, הוצאות מנופחות ומופרזות והוצאות המותנות בתוצאות הבחירות - הוצאות אלה יופחתו מכלל הוצאותיהן ולא יוכרו כהוצאות בחירות, ובנוסף עלול להיקבע לגביהן כי הדוח על ביקורת חשבונותיהן אינו חיובי, קביעה שלצידה סנקציה כספית נוספת כנגד סיעות המתנהלות בצורה זו.

שלמות הדיווח

סעיף 21(ג) לחוק קובע "סיעה, רשימה...ינהלו מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה וירשמו בה, לפי אותן הנחיות את כל הכנסותיהם, הוצאותיהם או הוצאות הבחירות שלהם, לפי העניין...".

סעיף 22 לחוק קובע כי על הסיעות להגיש למבקר המדינה את חשבונותיהן לתקופת הבחירות וכן דוח כספי לאותה תקופה.

לפי סעיף 6(א) להנחיות "כל הוצאה והכנסה תירשם בשלמותה, לרבות הוצאה שטרם נפרעה והכנסה שטרם נתקבלה אך קיימת התחייבות לגביה".

7 לעיל הערה 5, בעמ' 19.

סעיף 35 להנחיות קובע "עם הדין וחשבון תגיש סיעה תצהיר לפי סעיף 15 לפקודת הראיות בדבר שלמותם ונכונותם של הרישומים במערכת החשבונות... והוא יהיה חתום בידי שניים מנציגי הסיעה שאחד מהם לפחות בקיא במשק הכספים של הסיעה.

נמצא כי סיעות רבות לא כללו בחשבונותיהן את מלוא הכנסותיהן והוצאותיהן לתקופת הבחירות, זאת על אף שהצהירו על שלמות הרישומים בחשבונותיהן. חלק מאותן סיעות טענו כי דיווחו על הוצאותיהן בהתאם לסכום המימון הממלכתי המגיע להן או עד לגובה הסכום ששולם להן עד למועד הגשת הדוח למשרדי. סיעות אחרות טענו כי לא דיווחו על מלוא ההוצאות שהיו להן בתקופת הבחירות, משום שטעו לחשוב כי אינן זכאיות למימון ממלכתי, סברה שהופרכה עם חקיקת הוראת השעה.

למשל אחת הסיעות טענה לקראת סיום הביקורת כי לא כללה בחשבונותיה הוצאה בגין שכר יום הבחירות לפעילים, ונימקה זאת בכך שהייתה סבורה שיש לכלול בדוח הכספי הוצאות עד גובה סכום המימון הממלכתי שהתקבל בפועל. בחנתי את הדברים ולאחר ששוכנעתי מעבר לכל ספק סביר כי השירות אכן ניתן ואי רישום ההוצאות נעשה בתום לב, בפעם הזו קבלתי הסבר זה. במקרה אחר סיעה הגישה למשרדי דוח כספי, אליו צורף תצהיר, בו דווחה על הוצאות בסך של 800 ש"ח בלבד. במהלך הביקורת ביקשה הסיעה לתקן את דיווחיה כך שסכום ההוצאות המתוקן יעמוד על כ-23,000 ש"ח; סיעה אחרת באותו ישוב דיווחה למשרדי על הוצאות בסך של כ-2000 ש"ח ורק לאחר פניית משרדי אליה במהלך הביקורת ביקשה לתקן דיווחיה ולהעמיד את סך הוצאותיה על כ-46,000 ש"ח. בשני המקרים האמורים השתכנעתי כי המדובר בהוצאות בחירות ולכן הסכמתי להכיר בהוצאות אלה ולהוסיפן לסך ההוצאות שדווחו. עם זאת, כיוון שהסיעות הגישו בתחילה דיווח כספי שאינו שלם ונכון קבעתי כי הדוח על חשבונותיהן אינו חיובי.

סיעה אחרת טענה לקראת סוף הביקורת כי שכחה לכלול בדוח הכספי שהגישה, לאחר ביקורת של רואה חשבון מטעמה, הוצאה נוספת בסך של 335,000 ש"ח לטובת ספק פרסום; יוער שבחשבונותיה כבר נכללו הוצאות בסך של יותר מ-300,000 ש"ח ששולמו לתאגיד שבו כיהן ספק זה כסמנכ"ל. בהקשר זה יצוין כי המדובר בסיעה אשר זכתה בבחירות במספר מנדטים גדול מבעבר ואף כנראה מהמוערך על ידה מלכתחילה, כך שלפי הדיווחים השוטפים במערכת הממוחשבת, היא מצאה עצמה עם הוצאות בסכומים נמוכים משמעותית מסכום המימון לו הייתה זכאית מקופת המדינה. בנסיבות העניין נוכח הסברי הסיעה והתייעוד שהוגש וחרף האיחור הרב בהגשת אסמכתאות לאימות ההוצאה הנוספת הנטענת, החלטתי זו הפעם להכיר בהוצאה כהוצאת בחירות, אך קבעתי לסיעה כי הדוח לגבי תוצאות ביקורת חשבונותיה של הסיעה אינו חיובי וכי תישלל כל יתרת המימון המגיעה לה.

אין להסכין עם תופעה של סיעות המבקשות שיוכרו להן והוצאות 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, ויש בכך כדי לפגוע באופן מהותי לא רק בחובת השקיפות כלפי הציבור אלא גם בשוויון בין הסיעות המתמודדות לעומת סיעות אשר דיווחו על מלוא הוצאותיהן והכנסותיהן כחוק.

זאת ועוד, יש לראות בחומרה סיעות אשר הגישו למשרדי תצהיר חתום בידי נציגי הסיעה בדבר שלמות הרישומים, אשר מצאו לנכון לטעון לפתע במהלך הביקורת ובניגוד גמור לנאמר בתצהיר, כי חלק מהוצאותיהן לא נכללו בדיווחיהן למשרדי. יצוין כי בחוק העונשין קבועה סנקציה פלילית בגין הגשת תצהיר שקר.

אי פרסום ערבויות ותרומות

סעיף 12(א) להנחיות קובע "סיעה תדווח באמצעות המערכת הממוחשבת על כל תרומה שקיבלה מיד עם קבלתה ולא יאוחר משלושה ימים מעת קבלתה. פרטי הדיווח הנדרשים לגבי כל תרומה מצויים במערכת הממוחשבת ובהם, בין השאר, שם התורם, מספר זהותו, מקום מגוריו, סכום התרומה ואמצעי התשלום".

סעיף 12(ה) להנחיות קובע "סיעה תדווח באמצעות המערכת הממוחשבת, ולפי פרטי הדיווח הנדרש בה, על כל ערבות שקיבלה מיד עם קבלתה ולא יאוחר משלושה ימי עבודה מעת קבלתה".

סעיף 13(א) להנחיות קובע "תרומות וערבויות שסיעה תדווח עליהן באמצעות המערכת הממוחשבת יפורסמו באופן שוטף במקום שיוחד לכך באתר האינטרנט של מבקר המדינה".

כאמור סיעות מקומית רשאיות לקבל תרומות למימון התמודדותן בבחירות לרשויות המקומיות במגבלות הקבועות בסעיף 16 לחוק. מבקר המדינה קבע בהנחיות כי חובה על הסיעות המתמודדות לדווח באופן שוטף, באמצעות המערכת הממוחשבת, על כל תרומה שהן מקבלות ובכלל זה שם התורם וסכום התרומה. התרומות שידווחו במערכת הממוחשבת מפורסמות לציבור מיד לאחר הדיווח. כאמור ביולי 2013 עודכנו ההנחיות וחובת הדיווח הוחלה גם על ערבויות שמקבלות סיעות לטובתן.

הביקורת העלתה כי סיעות מקומיות רבות לא דיווחו על תרומות וערבויות שקיבלו מיד עם קבלתן כמתחייב בהנחיות, אלא רק לאחר מועד הבחירות ובסמוך להגשת הדוחות הכספיים למשרדי.

הדרישה מהסיעות לדיווח שוטף של התרומות והערבויות נקבעה מתוך רצון להגביר את השקיפות לגבי מקורות ההכנסה של הסיעות המתמודדות. בנוסף, פרסום הנתונים בדבר התרומות והערבויות לעין הציבור חושף את הקשרים והזיקות בין הסיעות והמתמודדים לבין התורמים והערבים, ובכך מהווה נדבך נוסף של ביקורת ציבורית. פרסום המידע בדבר התרומות והערבויות עשוי לעיתים להוות שיקול בהחלטת הבוחרים למי להצביע בבחירות, ועל כן נודעת חשיבות לפרסומו ערב הבחירות, ובסמוך למועד קבלת התרומות והערבויות. סיעות שלא הקפידו על דיווח שוטף על התרומות והערבויות שקבלו, מנעו דה-פקטו מהציבור מידע מלא בדבר סכומי התרומות והערבויות אותן הן קבלו ובדבר זהות התורמים והערבים, אשר יתכן והיה בו כדי להשפיע על הצבעתם.

היות וההנחיה בדבר פרסום ערבויות נכנסה לתוקפה סמוך לתחילת תקופת הבחירות, והיות והמערכת הממוחשבת של משרדי המאפשרת פרסום מידי של תרומות לציבור הופעלה בתחילת תקופת הבחירות ולא כל הסיעות היו מודעות לכך, החלטתי זו הפעם בלבד כי סיעות מקומיות שלא דיווחו על תרומות וערבויות במועד - לא ייקבע לגביהן דוח שאינו חיובי. ואולם להבא סיעות שלא דיווחו על תרומות וערבויות שקבלו מיד עם קבלתן, ייקבע לגביהן כי התנהלו שלא לפי הנחיות מבקר המדינה, על כל המשתמע מכך.

התמודדות בבחירות לראש רשות מקומית

חוק הבחירות קובע כי בבחירות למועצה יתמודדו רשימות מועמדים. סעיף 3 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וכהונתו וסגניו), התשל"ה-1975 (להלן - חוק הבחירה הישירה) קובע כי הבחירות לראש הרשות יתקיימו ביום הבחירות למועצה. סעיף 4(ב) קובע כי זכאי להיבחר כראש רשות "אזרח ישראלי הזכאי להיבחר חבר המועצה והוא ראשון ברשימת מועמדים למועצה", ולפי סעיף 5 רשימת מועמדים למועצה רשאית (אך לא חייבת) להגיש למנהל הבחירות הצעת מועמד מטעמה לראש רשות.

כאמור סעיף 7 לחוק קובע את הנוסחה לחישוב סכום המימון הממלכתי המגיע לסיעה מקומית שהתמודדה בבחירות (נגזרת של גודל היישוב ומספר המנדטים בו זכתה הסיעה), אולם אינו קובע מימון מיוחד לסיעה שמועמד מטעמה מתמודד לתפקיד ראש הרשות המקומית, למעט כאשר המדובר במועמד המתמודד בבחירות חוזרות.

הביקורת העלתה תופעה ולפיה בכמה יישובים הוגשו שתי רשימות מועמדים הקשורות זו לזו, באופן הבא: האחת מתמודדת למועצה והשנייה מוצגת לציבור הבוחרים כמי שמריצה מועמד לראש הרשות המקומית בלבד. שתי רשימות המועמדים המתוארות קשורות זו לזו מבחינה מהותית, והדברים מובאים כאמור לידיעת ציבור הבוחרים באותם יישובים. לפי חוק הבחירה הישירה, הבחירה במועמד לראש הרשות מתבצעת בפתק נפרד מהפתק של הבחירה בסיעה למועצת הרשות המקומית, כך שבפועל המצביעים באותם יישובים אינם בוחרים בסיעה שמטעמה מתמודד מועמד לראש הרשות אלא מטילים רק את הפתק המיועד לבחירת ראש רשות, וכן פתק של סיעה אחרת אם ירצו בכך. באופן זה הסיעה שמריצה מועמד לראש רשות אינה זוכה במנדטים, הגם שמועמדה יכול לזכות בבחירות בתפקיד ראש הרשות.

נמצא כי 196 מתוך 705 סיעות מקומיות אשר הציגו מועמד לתפקיד ראש רשות, לא היו זכאיות למימון ממלכתי משום שזכו בפחות מחצי מנדט. 113 סיעות מהן לא הגישו דוחות כספיים למשרדי או הגישו תצהיר לפיו לא היו להן הוצאות במערכת הבחירות. מתוך כלל הסיעות האמורות מועמדיהן של 27 סיעות זכו בבחירות והם מכהנים כיום כראשי רשויות מקומיות. כאמור, לא סביר כי במקרים אלה ההתמודדות לא הייתה כרוכה בהוצאות. באחד המקרים סיעה שלא זכתה במנדטים במערכת הבחירות הראשונות, אך המועמד מטעמה היה אחד משני המועמדים לתפקיד ראש הרשות שקיבל בבחירות הראשונות את המספרים הגדולים ביותר של קולות כשרים, ועל כן השתתף בבחירות חוזרות והיה זכאי למימון ממלכתי בגינן, הגישה דיווח למשרדי על פיו לא היו לה הוצאות כלל וטענה במהלך הביקורת כי ההוצאות שהיו לה דווחו במסגרת דיווח כספי של סיעה אחרת אליה הייתה קשורה. לא קיבלתי טענה זו. על פי הוראות החוק וההנחיות, על כל סיעה להגיש למבקר המדינה דוח כספי ביחס להכנסותיה והוצאותיה בתקופת הבחירות. לא ניתן להעביר הוצאות שדווחו בידי סיעה אחת לסיעה אחרת (אף אם קיים קשר ביניהן), והדבר עומד בניגוד לאמור בתצהיר החתום בידי נציגי הסיעה בדבר נכונות ושלמות הדיווחים.

יש טעם לפגם כאשר סיעות אינן מגישות דוחות כספיים למשרדי ובמיוחד כאשר מדובר בסיעות שמועמד מטעמן זכה בתפקיד ראש הרשות המקומית - זוהי תופעה שאינה ראויה מבחינה ציבורית. ודוק, משלא מוגשים דוחות כספיים, לא נערכת ביקורת על התנהלות הסיעות האמורות ועל התנהלות מועמדיהן בתקופת הבחירות. אף אם סיעות אלו חרגו בהתנהלותן מהוראות החוק וההנחיות, מבקר המדינה אינו יכול לבדוק את הדברים ולהביאם לידיעת הציבור, ומכל מקום יש בכך כדי לפגוע בעקרון השוויון בין הסיעות.

יתר על כן, גם כאשר מתגלים ליקויים בהתנהלותה של סיעה שמועמדה זכה בתפקיד ראש הרשות, ואשר הגישה דוח כספי למשרדי, הרי כשהסיעה אינה זוכה במספיק קולות היא אינה זכאית למימון, כך שלא ניתן להטיל עליה סנקציה כספית כלשהי. התוצאה הקשה הינה מחד - העדר אמצעי אכיפה בדמות סנקציה כספית כלפי הסיעה שמריצה את המועמד לראש רשות ומאידך - מתן אפשרות לסיעה המתמודדת למועצה לפעול כמעט ללא חשש מביקורת ומענישה עקב הסטת הפעילות ממנה אל המועמד לראש הרשות.

לאור העיוות הנגרם במצב הקיים, מן הראוי שהמחוקק ישקול לתקן את החוק ולקבוע כי מועמד לראש רשות יוכל לכהן כראש הרשות המקומית, רק אם הסיעה בראשה עמד, זכתה בבחירות במנדט אחד לפחות. דומה כי באופן זה ניתן יהיה להבטיח קיומה של ביקורת על התנהלות ראש הרשות והסיעה בראשה עמד, וכפועל יוצא ניתן יהיה במידת הצורך להטיל סנקציה כספית בגין קביעת דוח שאינו חיובי על התנהלות שאינה תקינה של סיעתו בבחירות.

חילוט עירבון לרשימה חדשה

סעיף 38א(א) לחוק הבחירות קובע "עם הגשת רשימת מועמדים על ידי קבוצת בוחרים כאמור בסעיף 35(א) ייתן בא כח הרשימה או ממלא מקומו בידי מנהל הבחירות עירבון, בשיק בנקאי, בסכום לפי הטבלה הנתונה להלן בהתאם למספר התושבים שהיו רשומים...כתושבי הרשות המקומית".

סעיף 70 לחוק הבחירות קובע "רשימת מועמדים שהוגשה ע"י קבוצת בוחרים ולא קבלה מנדט אחד לפחות, יחולט לקופת המועצה העירבון שניתן עם הגשתה". סעיף 71 לחוק הבחירות קובע ש"עירבון שניתן עם הגשתה שחל רשימת מועמדים ואין לחלטו לפי סעיף 70(א), יוחזר לנותנו...".

לפי סעיף 7(א) לחוק המימון, סיעה מקומית אשר זכתה במנדט אחד לפחות זכאית למימון ממלכתי המהווה נגזרת של מספר הנציגים שנבחרו וגודל היישוב. כמו כן, סיעה אשר זכתה בפחות ממנדט אחד, אך "זכתה בלמעלה מ-50% מהמועד כאמור בסעיף 67(3) לחוק הבחירות" (להלן - חצי מנדט) תהיה זכאית ל-60% מסכום המימון המגיע בגין מנדט אחד.

מהוראות חוק הבחירות עולה כי רשימה מקומית חדשה (להלן - רשימה חדשה) מחויבת להפקיד עירבון כספי אצל מנהל הבחירות, כתנאי להשתתפותה בבחירות. עירבון זה מחולט לקופת הרשות המקומית, אם אותה רשימה לא זכתה בבחירות במנדט אחד לפחות. בדברי ההסבר לחוק⁷ צוין כי בדומה להוראות החוק בקשר לבחירות לכנסת, ביקש המחוקק להפחית את מספר הרשימות

7 דברי ההסבר להצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון מס' 2), התשכ"ח-1968, 390, 393. לטעם הבסיסי לדרישת העירבון מרשימות חדשות ראו: דברי ההסבר להצעת חוק הבחירות לכנסת (תיקון מס' 3), התשכ"א-1961, 224, 227.

המתמודדות אשר אין להן סיכוי לזכות במספיק קולות כשרים שיבטיחו את ייצוגן ובכך להפחית מהטרחת הכרוכה בטיפול באותן רשימות ובבדיקתן בידי הגורמים המוסמכים לכך. חילוט העירבון מהווה אפוא חסם של רשימות חדשות המבקשות להתמודד בבחירות.

522 מבין הסיעות הכלולות בדוח זה, זכו במספר קולות ששוויו נמוך ממנדט אחד, מהן 310 הינן רשימות חדשות. 34% מבין 310 הסיעות האמורות, קרי - 106 סיעות, זכו במספר קולות השווה לחצי מנדט. 106 הסיעות האמורות זכאיות אמנם למימון אולם, לפי החוק, סכום העירבון שהפקידו יחולט לקופת הרשות המקומית.

קיימת אי הלימה בין הוראות החוקים השונים אשר מצד אחד קובעות שישולם מימון ממלכתי לסיעה או רשימה אשר זכתה במספר קולות השווה ערך לחצי ממנדט, אך מצד שני קובעות כי העירבון של רשימה חדשה יחולט משום שלא קבלה לפחות מנדט אחד. מכאן עולה שחלק מכספי המימון הממלכתי משמשים בפועל למימון העירבון אשר מועבר כאמור לקופת הרשות המקומית, במקום לכסות את הוצאות הבחירות של הרשימה.

אני קורא למחוקק ליתן דעתו לנושא ולפעול לתיקון החוק במגמה ולפיה לא יחולט עירבון של סיעה שזכאית למימון עקב זכייתה בשיעור המינימלי המזכה אותה במימון ממלכתי.

פרסומים וקביעות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית

חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה) חל על תעמולת בחירות במערכת הבחירות לרשויות המקומיות ומטיל מגבלות שונות על הסיעות המתמודדות. בין היתר, קובע סעיף 2 לחוק שענינו 'איסור שימוש במשאבי ציבור' כי "לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3), (4) ו-9 של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]...". החוק קובע כי האיסור על שימוש בכספי ציבור חל בכל עת, ולא רק במועד הסמוך לבחירות.

סעיף 17 לחוק דרכי תעמולה קובע כי "המפר הוראה מהוראות חוק זה או אינו מקיים חיוב שהוטל עליו לפי הוראותיו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת" עובר עבירה פלילית. סעיף 17ב(א) לחוק קובע כי "יושב ראש ועדת הבחירות לכנסת ראשי, לאחר שנתן לנוגע בדבר הזדמנות להביא טענותיו לפניו, ליתן צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה... או המשכתו (להלן - צו מניעה)..."

בהתאם לחוק דרכי תעמולה, חל איסור על שימוש בכספי ציבור לצורך תעמולת בחירות. החוק מאפשר לבקש צו מניעה מיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת (להלן - יו"ר ועדת הבחירות) לגבי מי שמפר איסור זה, ובפועל סיעות מקומיות רבות עתרו בפני יו"ר ועדת הבחירות בבקשה למתן צווי מניעה כנגד סיעות אחרות בגין שימוש אסור שעשו אותן סיעות במשאבי ציבור לצורך תעמולה. העתירות האמורות מוגשות, על פי רוב, כנגד הרשות המקומית באותו יישוב, ראש הרשות המקומית המכהן וכנגד הסיעה המקומית בראשה הוא עומד ומטעמה מתמודד בבחירות. במקרים האמורים נדרש יו"ר ועדת הבחירות לבחון האם פעולות של הרשות המקומית כגון: הצבת שלטים, עריכת פרסומים בעיתון מטעמה או מטעם ראש הרשות המקומית, אשר ממומנות מקופת הרשות המקומית, משתמעים מהן בעקיפין מסרים פוליטיים בדבר הישגי הרשות המקומית והצלחת ראש הרשות המקומית ובפועל הן מהוות תעמולה אסורה לטובתו ולטובת הסיעה בראשה הוא עומד, תוך שימוש במשאבי ציבור.

סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כאמור איסור להשתמש במשאבי ציבור "בקשר עם תעמולת בחירות". לצורך קביעה האם פעילות של נבחר ציבור מהווה תעמולה אסורה בניגוד לסעיף 2א,

יש להפעיל את מבחן הדומיננטיות, כפי שנקבע ע"י שופט א. ברק: "תעמולת בחירות הינה רק אותו ביטוי שהאפקט הדומיננטי שלו הוא בהשפעתו על הבוחר ושאינו לו אפקט דומיננטי אחר, כגון אפקט אמנותי... גם אם השפעות הלוואי שלו הן בהשפעה עקיפה על הבוחר".⁹ קיימים מספר מבחני עזר לשם הכרעה האם בהתאם למבחן הדומיננטיות, המדובר בתעמולה אסורה לפי סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה. כך נקבע בין היתר כי יש להתחשב במועד הפרסום - ככל שמועד הפרסום הוא בסמיכות רבה יותר למועד הבחירות, כך מתחזקת המסקנה כי מטרתו היא להוות תעמולה אסורה, בזהות יוזם הפרסום, האם מדובר בפרסום שגרתי או חד פעמי לקראת הבחירות, האם שמו של נבחר ציבור מכהן או תמונתו נכללים בפרסום, ועוד.

יושבי ראש ועדות הבחירות המרכזית קבעו בעבר כי יש להקפיד על האיסור הקבוע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה ביתר שאת בכל הנוגע לנבחרי ציבור המכהנים כראשי מועצות וכראשי עיריות, על מנת לצמצם את היתרון וחוסר השוויון האינהרנטי המצוי בגיוס תמיכה למועמד מכהן.¹⁰ עוד קבע שופט בית המשפט העליון ס. גיבראן, 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 של המוחזקים על ידי העירייה בנאמנות ולטובתו, ינותבו למען הגדלת סיכויי של נבחר ציבור מכהן להיבחר שנית".¹¹

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. בפעם הזו, נוכח ראשוניות קביעה זו, לא ייקבע כי המדובר בתרומה אסורה אשר גוררת בעקבותיה המלצה למתן דוח שאינו חיובי הכרוך בעיצום כספי, אך בעתיד כל קביעה של יו"ר ועדת הבחירות ולפיה פרסום מהווה תעמולה אסורה מכספי ציבור, אדרוש השבת עלויות הפרסום לקופת הרשות המקומית.

סנקציות

בהתאם להוראות סעיף 23(א) לחוק על מבקר המדינה להגיש ליושב ראש הכנסת דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונותיהן של הסיעות המקומיות, אשר העתקו נמסר לשר הפנים, ולציין בו האם כל סיעה נהלה את חשבונותיה לפי הנחיותיו; האם הוצאותיה של כל אחת מהסיעות לא חרגו מתקרת ההוצאות המותרת והאם הכנסותיה של כל אחת מהסיעות הייתה בגבולות הקבועים בסעיף 16 לחוק.

סעיף 7(ב)(2) לחוק קובע כי סכום המימון המגיע לסיעה המתמודדת בבחירות ישולם באופן הבא: 85% מהסכום המגיע לכל סיעה (הנגזר כאמור מתוצאות הבחירות ומגודל היישוב בו התמודדה

9 בג"צ 869/92 זוילי נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, פ"ד מ"ו(2) 704, 692.

10 תר"מ 32/03 סיעת לב נ' סויסה(13.8.13); תר"מ 2/19 פיינשטיין נ' מלול (8.11.09).

11 תר"מ 14/20 סיעת "למען התושבים" נ' חופרי (16.6.13).

הסיעה) ישולם בתוך 20 יום ממועד פרסום תוצאות הבחירות ואילו יתרת 15% תשולם "מיד אחרי שמבקר המדינה הגיש דין וחשבון חיובי לפי סעיף 23(א)". סעיף 23(ג) לחוק קובע כי "לא היה הדין וחשבון חיובי, יורה השר כי היתרה בסך של 15%... לא תשולם".

סעיף 23(ד) קובע כי על אף האמור בסעיף קטן (ג), אם סיעה מקומית ניהלה חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה "אך ללא הקפדה מלאה עליהן" או שהחשבונות והדוח הוגשו למבקר המדינה "בהסכמתו באיחור", רשאי מבקר המדינה להמליץ כי ישולם להם חלק מיתרת המימון, בסכום שיקבע מבקר המדינה, "בהתחשב באופי החריגה ובהיקפה, במידת האיחור בהגשת החשבונות והדוח ובהתחשב בנסיבות מקלות או מחמירות שימצא מבקר המדינה לחריגה או לאיחור". סעיף 23(ה) לחוק קובע כי מבקר המדינה רשאי להמליץ בפני שר הפנים כאמור "גם במקרה של חריגה מההוראות בדבר הגבלת הוצאות והכנסות".

סעיף 23(1)(2) לחוק קובע כי סיעות שלא הגישו למבקר המדינה דוח כספי וחשבונות לתקופת הבחירות, יחויבו להחזיר לאוצר המדינה את כל סכומי המימון הממלכתי ששולמו להם.

לאור הוראות החוק, למבקר המדינה סמכות לקבוע סנקציה כספית בדמות שלילת יתרת המימון בשיעור של עד 15%, במלואה או בחלקה, בהתאם לחומרת הליקויים שנמצאו בביקורת ולהיקפם ובהתחשב בנסיבות מיוחדות, ככל שאלה הועלו בפניו. עם זאת, במקרים מסוימים הועלה כי קיימת אי הלימה בין הסנקציה המרבית שניתן להטיל על הסיעה לבין חומרת הליקויים שנמצאו בחשבונותיה, דבר שיש בו כדי לפגוע בשוויון בין הסיעות המתמודדות בבחירות. כך למשל אין די בסנקציה הכספית המוטלת על סיעה שנמצא לגביה כי חרגה מתקרת ההוצאות המותרת, וסכום החריגה גבוה באופן ניכר מיתרת המימון או קבלה תרומות אסורות שסכומן המצטבר גבוה בהרבה מיתרת המימון. במצבים המתוארים אין בסנקציה הכספית המרבית כדי להרתיע את הסיעה שלא לחרוג מהתקרה הקבועה בחוק או שלא לקבל תרומות אסורות. דוגמא נוספת הממחישה כי אין די בסנקציות הסטטוטוריות הינה סיעות אשר הגישו את הדוח הכספי ואת החשבונות למבקר המדינה באיחור, לאחר המועד הקבוע בחוק. סיעות כאלה עשו דין לעצמן ונהנו דה-פקטו מארכה שלא אושרה ע"י מבקר המדינה, כך שפרק הזמן שעמד לרשותן להכנת הדוח היה ארוך לעומת סיעות שהגישו את הדוחות והחשבונות במועד. כפועל יוצא מכך, התקצר משך הזמן שהקצה המחוקק למבקר המדינה לצורך עריכת הביקורת על החשבונות של סיעה כזו, דבר שעלול לפגוע בביקורת. כאמור, לרוב, במצב זה הסנקציה הכספית שתוטל בגין הליקוי לא תעלה על מלוא יתרת המימון. החלופה העומדת בפני לפי החוק היא לא לקבל דוחות אלה, במיוחד כאשר המדובר בסיעות אשר לא נתנו הסבר לסיבת האיחור או שהסביריהן לא הניחו את דעתן. כאמור נוכח התוצאה הקבועה בחוק ולפיהן על סיעות אלה להחזיר לקופת המדינה את כל המימון הממלכתי ששולם להם, החלטתי כאמור לקבל דוחות אלה, ואולם להטיל עליהן סנקציה בגין האיחור.

אני סבור כי יש מקום לערוך רפורמה בכל הנוגע לסנקציות כספיות המוטלות על סיעות שהדוח על תוצאות ביקורת חשבונותיהן אינו חיובי או שהגישו למבקר המדינה באיחור את דוחותיהן הכספיים. מן הראוי שהחוק יתוקן כך שלמבקר המדינה תוקנה סמכות להטיל סנקציה בסכום העולה על יתרת המימון המגיע בשיעור 15%, בכל מקרה בו על פי שיקול דעתו ובהתחשב בהיקף הליקויים ובחומרתם קיימת לכך הצדקה. בדרך זו ניתן יהיה ליצור הלימה בין גובה הסנקציה המוטלת לבין חומרת הליקוי ולהיקפו, באופן שיתרום לשמירה על השוויון בין הסיעות וליצירת הרתעה וירחיק סיעות מהחלטה מודעת בדבר הפרת החוק או הנחיות מבקר המדינה.

זאת ועוד, החוק קובע כי ההוראות בדבר ניהול חשבונות ודיווח למבקר המדינה חלות גם על סיעות מקומיות שלא קיבלו מימון ממלכתי, בין שלא ביקשו ובין שלא היו זכאיות לו מחמת שלא מילאו תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק. עם זאת, בחוק לא נקבעה סנקציה בגין אי הגשת

רוח כספי או בגין דוח שאינו חיובי של סיעה שאינה זכאית למימון ממלכתי. כבר הוצע בעבר¹² כי מן הראוי שהמחוקק ייתן דעתו ויקבע סנקציה מתאימה במקרים כגון אלה. בעיה נוספת של העדר סנקציה מתעוררת בהקשר לקביעת סעיף 7(ג) לחוק ולפיו סיעה מקומית שהוצאותיה היו נמוכות מהמימון המגיע לה לפי החוק, תחזיר את היתרה לאוצר המדינה. במקרה בו הוצאות הסיעה המקומית היו נמוכות מ-85% מהמימון, היא ממילא אינה זכאית ליתרת המימון הממלכתי ולפיכך על אף שהדוח על תוצאות ביקורת החשבונות אינו חיובי, לא ניתן להטיל עליה סנקציה. גם על כך כבר הוער בעבר¹³, והומלץ שהמחוקק ייתן את דעתו על כך.

הוראות החוק בנוסחן הנוכחי אינן נותנות מענה בכל הנוגע לסיעות שאינן זכאיות לקבלת מימון ממלכתי ולא הגישו דוח כספי למבקר המדינה או שהדוח על תוצאות ביקורת חשבונותיהן אינו חיובי. כחלק מהשאפה לשמירה על שוויון בין המתמודדים ולצורכי הרחעה מוצע שהמחוקק יפעל לתיקון החוק באופן שיאפשר קביעת סנקציה גם לגבי סיעות אלה.

רשימות מועמדים משותפות

תיקון 10 לחוק אשר נכנס לתקפו בשנת 2012 הסדיר את אופן ההתמודדות בבחירות במסגרת "רשימת מועמדים משותפת" (להלן - רשימה משותפת). על פי הוראות סעיף 8 לחוק, יכולות שתי סיעות, או יותר, להתמודד בבחירות במסגרת רשימה משותפת. סיעה שהיא חלק מרשימה משותפת מכונה "סיעה משותפת". סעיף 8א לחוק קובע כי סיעות משותפות צריכות לקבוע מראש, ולהודיע למשרד הפנים ולמבקר המדינה, את יחסי החלוקה ביניהן בנושאים הבאים: חלקה של כל סיעה משותפת בסכום המימון הממלכתי המגיע לרשימה המשותפת; חלקה של כל סיעה משותפת בסכום ההוצאות המותר לרשימה המשותפת; חלקה של כל סיעה משותפת בהוצאות שלא ניתן ליחסן לאף אחת מהסיעות המשותפות. סעיף 8(ב) לחוק קובע: "לעניין יחס החלוקה, הפרש האחוזים בין שיעור חלקה של סיעה מסוימת בסכום המימון ובין שיעור חלקה בסכום הוצאות הבחירות המותר לא יעלה על 40".

על פי הוראות החוק, כל אחת מהסיעות המשותפות, אחראית לניהול חשבונותיה ולהגשת דוח כספי נפרד למבקר המדינה. כאמור מבקר המדינה פרסם ביולי 2013 הנחיות מעודכנות, אשר כוללות הוראות באשר לאופן ניהול חשבונותיהן של רשימות משותפות. בהנחיות אלה נקבעו, בין היתר, החובה להגיש למבקר המדינה הודעה בדבר יחסי החלוקה, חובת ניהול חשבונות כל סיעה משותפת בנפרד באמצעות המערכת הממוחשבת, חובת פתיחת חשבון בנק שיוחד לבחירות על שם כל סיעה משותפת, חובת כל סיעה משותפת בשמירת אסמכתאות להוצאותיה וחובת הגשת דוח כספי נפרד למבקר המדינה.

להלן יפורטו שתי סוגיות אשר אני רואה לנכון להרחיב עליהן את הדיבור בהקשר לרשימות משותפות:

12 לעיל הערה 5, בעמ' 15.

13 דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות מקומיות: לוד (ינואר 2003); קרית אונו (דצמבר 2003); אור עקיבא, חיפה וירושלים (פברואר 2004), וכן בחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2003 (יולי 2004), וכן ראה לעיל הערה 5, בעמ' 15.

כאשר סיעות משתתפות מתמודדות יחד במסגרת רשימה משותפת, הדבר נעשה על פי רוב על בסיס אידאולוגי ומעשי ומתוך רצון לפעול בשיתוף פעולה בתחום הרשות המקומית. החוק בנוסחו הנוכחי לאחר תיקון 10 קובע למעשה כי קיימת הפרדה בין הסיעות המשתתפות מגישות הרשימה המשותפת. ואולם בפועל, ציבור הבוחרים כלל אינו מודע להפרדה זו בניהול החשבונות ובהגשת הדוחות הכספיים, עת הוא בוחר ברשימה המשותפת. כמו כן, ומטבע הדברים התמודדות משותפת מצריכה תכנון ושיתוף פעולה, הן באשר לאסטרטגיה לניהול מערכת הבחירות ולתכנון תקציב הבחירות והן מכורה החוק המחייב את הסיעות המשתתפות להסכים ביניהן מראש על יחסי חלוקה בנושאים שונים ולהודיע על כך במשותף למשרד הפנים ולמבקר המדינה.

על אף קיומה של הפרדה בניהול החשבונות של סיעות משתתפות, עדיין קיימת תלות ביניהן, במספר היבטים. כך למשל על מנת שהרשימה המשותפת תהיה זכאית לקבל את יתרת המימון המגיע, נדרש שכל אחת מהסיעות המשתתפות ברשימה תגיש דוח כספי למבקר המדינה. בפועל, אם אחת מהסיעות המשתתפות לא מגישה דוח כספי, אין בידי לבקר את חשבונותיהן של שאר הסיעות המשתתפות באותה רשימה, שכן אין בידי לבחון את התנהלות הרשימה המשותפת בכללותה, וכפועל יוצא נמנע מסיעות משתתפות אלה לקבל את חלקן ביתרת המימון המגיע.

דוגמה נוספת הממחישה את התלות הקיימת בין סיעות משתתפות באותה רשימה נוגעת ליחס החלוקה לעניין סכום ההוצאות המותר. כאמור על הסיעות המשתתפות להסכים ביניהן מראש מה יהיה שיעור חלקה של כל אחת בהקשר זה. ככל שסיעה משתתפת מבקשת לחסוך ולהצטמצם בהוצאותיה, כך שבפועל היא מוציאה פחות משיעור חלקה המוסכם, היא גורמת בכך דה פקטו להגדלת שיעור חלקן של יתר הסיעות המשתתפות ברשימה.

סעיף 15 לחוק קובע כי תקרת ההוצאות לרשימת מועמדים משותפת שאחת מהסיעות המשתתפות בה היא סיעה יוצאת תחושב לפי הגבוהה מבין שלוש החלופות המפורטות בו. סעיף 8א(2) לחוק קובע כך: "סכום הוצאות הבחירות המותר לרשימה המשותפת לפי סעיף 15 יחושב לגבי כל סיעה לפי יחס החלוקה לעניין זה, וכל אחת מהסיעות לא תוציא אלא סכום השווה לשיעור חלקה בסכום ההוצאות המותר".

כאמור בסעיף 8(ב) לחוק נקבע כי ההפרש באחוזים בין חלק סיעה משתתפות בהוצאות לבין חלקה בסכום המימון לא יעלה על 40, וזאת מתוך מגמה ליצור זיקה בין קבלת מימון ממלכתי לבין נשיאה באחריות לליקויים הנוגעים להוצאת סכומי המימון או הכרוכים בניהול חשבונות ההוצאות.

במהלך הביקורת התעוררה השאלה כיצד יש לפרש את לשונו של סעיף 8א(2) לחוק, קרי - האם ענינו של הסעיף הוא רק קביעת תקרת הוצאות נפרדת לכל אחת מהסיעות המשתתפות (להלן - הגישה הראשונה) או שמא בנוסף על כך, קובע הסעיף כי שיעור חלקה של כל סיעה משתתפת בהוצאות בפועל של הרשימה המשותפת, חייב להיות בהתאם למוסכם על ידן (להלן - הגישה השנייה). לפי הגישה השנייה יהיה מקום לבחון האם בנוסף לחריגה מהתקרה הקבועה שלה, עמדה כל סיעה משתתפת בחלקה היחסי בהוצאות בפועל כפי שסוכם עם יתר הסיעות המשתתפות. מכאן כי בהתאם לגישה זו סיעות משתתפות אשר לא הקפידו על הוצאת הוצאות לפי חלקן המוסכם, הדבר ייחשב להן לליקוי, וזאת אף אם לא נמצאה אצלן חריגה מתקרת ההוצאות שלהן.

לאחר עיון מעמיק בחוק ובפרוטוקולי הדיונים שקדמו לו בכנסת אני סבור כי שתכלית התיקון המשתקף בסעיף 8א(2) לחוק היא אך ורק ליחס שלפיו תחושב תקרת ההוצאות של כל אחת מהסיעות המשתתפות (דהיינו, הגישה הראשונה), ללא יצירת יחס חלוקה מחייב של תשלום ההוצאות בפועל (דהיינו, הגישה השנייה).

לפיכך, כל עוד החריגה מהמוסכם עומדת במגבלת סעיף 8(ב) לחוק הקובע כי "לעניין יחס החלוקה, הפרש האחוזים בין שיעור חלקה של סיעה מסוימת בסכום המימון ובין שיעור חלקה בסכום הוצאות הבחירות המותר לא יעלה על 40%", היא אינה מהווה ליקוי.

לעומת זאת, במקרים בהם הפרש האחוזים בין המימון לבין ההוצאות בפועל עולה על 40, ייקבע כי קיים ליקוי בהתנהלות הסיעות המשתתפות, ולקביעה זו תצטרף סנקציה כספית.

שם הדוח: פרק ראשון
מסגרת הפרסום: דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות
באוקטובר 2013
שנת פרסום: התשע"ד-2014