



מדינת ישראל

אליעזר גולדברג

מבקר המדינה

## חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים  
של הסיעות בכנסת החמש-עשרה  
לתקופה 1.6.1999 עד 28.2.2001

### כללי

1. בהתאם לסעיפים 10(ג) ו-10(ג1) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - חוק המימון) ביחד עם סעיף 9(4) לחוק מימון מפלגות (תיקון מס' 22) (הוראות שעה), התשס"א-2000, על נציגי הסיעות בכנסת למסור למבקר המדינה, תוך עשרה שבועות מתום החודש שבו פורסמו תוצאות הבחירות המיוחדות לראש הממשלה (דהיינו ב-9.5.2001), את חשבונותיהן השוטפים לתקופה שתחילתה ב-1 ביוני 1999 וסופה בתום החודש בו פורסמו תוצאות הבחירות (28.2.2001) (להלן - התקופה השוטפת).  
בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק המימון, החליטה ועדת הכספים של הכנסת, לדחות את מועד מסירת החשבונות השוטפים של ארבע סיעות, מ-9.5.2001 ל-14.6.2001.

בהתאם לסעיף 10(ד) לחוק המימון, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, תוך עשרים שבועות לאחר קבלת החשבונות האמורים, דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות אלה.

2. דין וחשבון זה מתייחס לתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של 26 סיעות בכנסת החמש-עשרה<sup>1</sup>, שקיבלו מימון ממלכתי בתקופה השוטפת, ואלה הסיעות:

- (1) אלתג'מע אלוחדי אלדמוקרטי (בל"ד) ;
- (2) גשר תנועה חברתית לאומית ;
- (3) אגודת החרדים - דגל התורה ;
- (4) הבחירה הדמוקרטית ;
- (5) הליכוד - תנועה לאומית ליברלית ;
- (6) המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית, המזרחי - הפועל המזרחי ;
- (7) המפלגה הדמוקרטית הערבית ;
- (8) העבודה ;
- (9) התנועה הערבית להתחדשות ;
- (10) חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון - חד"ש (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים) ;
- (11) חרות - התנועה הלאומית ;
- (12) יהדות התורה המאוחדת אגודת ישראל ;
- (13) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן ;
- (14) ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי ;
- (15) מולדת - תנועת נאמני ארץ ישראל ויוצאי התחיה ;
- (16) מימד - מדינה יהודית מדינה דמוקרטית ;
- (17) מפלגת האחדות הלאומית ;
- (18) מפלגת האיחוד הערבי ;
- (19) מפלגת המרכז ;
- (20) מפלגת הפועלים המאוחדת - מפ"ם ;
- (21) מפלגת עלי"ה - עמנו למען ישראל המתחדשת ;
- (22) עם אחד בראשות עמיר פרץ - סיעת העובדים והגימלאים בישראל ;
- (23) רצ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום ;

---

<sup>1</sup> בסעיף 12(א) לחוק המימון נקבע: "אם סיעה היא צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת, יראו אותן מפלגות בכל הנוגע למימון הוצאות שוטפות כאילו היו סיעות נפרדות".

- (24) ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה ;  
(25) שינוי - התנועה החילונית בראשות לפיד ופורז ;  
(26) תקומה.

3. סיעה אחת, **אלתג'מע אלוחדי אלדמוקרטי (בל"ד)**, לא מסרה למשרדי את חשבונותיה לתקופה השוטפת. בסעיף 10(ג) לחוק המימון נקבע לגבי סיעה שנציגיה לא מסרו את חשבונותיה למבקר המדינה, כי אם הודיע מבקר המדינה ליושב ראש הכנסת כי לדעתו לא היה הצדק סביר למחדלם של נציגי הסיעה, "יורה יושב ראש הכנסת שלא ישולם לאותה סיעה כל תשלום לפי חוק זה עד אשר יודיע מבקר המדינה כי הוגשו לו חשבונות וכי לכאורה ניהלה הסיעה מערכת חשבונות לפי הנחיותיו".

לאחר קבלת ההחלטה של ועדת הכספים של הכנסת לדחות את מועד מסירת חשבונותיה של הסיעה, לא פנתה זו אלי בעניין אי-מסירת חשבונותיה השוטפים. ממילא אינני רואה הצדק סביר למחדלה.

### **תוצאות הביקורת**

4. קביעת תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות נעשתה בהסתמך על בדיקת חשבונות הסיעות לפי שיטות ביקורת מקובלות, חוות-דעת רואי חשבון, השלמות, תיקונים והסברים של הסיעות במהלך הביקורת, הצהרות של נציגי הסיעות שנתקבלו כראיה לפי סעיף 9(ג) לחוק המימון, וכן ממצאים שעלו בחקירות שנעשו לפי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

#### **5. קיום הנחיות מבקר המדינה**

6. בהתאם לחוק המימון, על כל סיעה לנהל את מערכת החשבונות שלה לפי הנחיות מבקר המדינה ולרשום את הכנסותיה ואת הוצאותיה בהתאם להן.

7. בסוף דצמבר 2000 פירסמתי ברשומות תיקון להנחיות<sup>2</sup>.

8. לגבי שלוש סיעות אני קובע, שהן לא ניהלו את חשבונותיהן לפי הנחיות מבקר המדינה. ואלה הן: הליכוד - תנועה לאומית ליברלית; העבודה; ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי.

9. **הוצאות**

10. על-פי בדיקת החשבונות שנמסרו לצוות הביקורת, הסתכמו ההוצאות השוטפות של 25 סיעות, בתקופה השוטפת, בכ-229.8 מיליון ש"ח. סכום זה כולל הוצאות למימון אשראי (ראו נספח).

11. הוצאותיהן השוטפות של 25 הסיעות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

12. אני רואה מחובתי להפנות את תשומת הלב לכך, שלסיעות רבות גירעון מצטבר ניכר. במיוחד יש לציין את גירעונן של הסיעות הבאות (נכון לסוף התקופה השוטפת): **גשר** - כ-1.1 מיליון ש"ח; **הליכוד** - כ-35 מיליון ש"ח; **המפד"ל** - כ-25 מיליון ש"ח; **העבודה** - כ-121 מיליון ש"ח; **חד"ש** - כ-1.8 מיליון ש"ח; **יהדות התורה** - כ-1.6 מיליון ש"ח; **ישראל ביתנו** - כ-2.8 מיליון ש"ח; **ישראל בעליה** - כ-10.9 מיליון ש"ח; **מימד** - כ-3.4 מיליון ש"ח; **מפלגת המרכז** - כ-16 מיליון ש"ח; **מפ"ם** - כ-8.3 מיליון ש"ח; **עלי"ה** - כ-2.9 מיליון ש"ח; **רצ** - כ-3.7 מיליון ש"ח; **ש"ס** - כ-3.4 מיליון ש"ח.

13. **הכנסות**

14. לפי חוק המימון זכאיות הסיעות למימון הוצאותיהן השוטפות מאוצר המדינה.

15. המימון הממלכתי לפי חוק המימון, שהגיע ל-26 הסיעות, בתקופה השוטפת, הסתכם בכ-204.9 מיליון ש"ח.

16. חוק המימון מטיל מגבלות על ההוצאות וההכנסות של הסיעות. סעיף 8 לחוק המימון מטיל מגבלות על הכנסות הסיעה. אלה כמה מהוראות הסעיף:

8. 8. "הגבלת לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים, במישרין או בעקיפין, הכנסות כל תרומה מתאגיד בין בארץ ובין בחוץ לארץ ...

(ב) לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים, במישרין או בעקיפין, כל תרומה שלא

מתאגיד כאמור בסעיף קטן (א) בסכום או בסכומים העולים על 900 שקלים חדשים לשנה מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו.

... (ג)

... (ד)

(1ד) לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים במישרין או בעקיפין תרומות אלא מבוחר כמשמעותו בחוק הבחירות.

(2ד) לא תקבל סיעה או רשימת מועמדים במישרין או בעקיפין תרומות שניתנו בעילום שם ...”

לא למותר לחזור כאן על שני כללים, עליהם עמד מבקר המדינה לא אחת, הנוגעים ליישומו של סעיף 8. הכלל האחד הוא, שתרומה לסיעה יכול שתהא גם בשווה כסף (למשל: מתן שירותים ללא תמורה), או במימון פעולות שנועדו לקדם את האינטרסים שלה, ובהן פעולות "לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור" (כהגדרת המונח "הוצאות" בחוק המימון), בלי שהכספים יעברו דרך חשבונות הסיעה. הכלל השני הוא, שלצורך ייחוס הוצאות, שמומנו ממקורות חיצוניים לסיעה, או לצורך קביעה שהסיעה קיבלה תרומה, אין הכרח כי תהיה התקשרות פורמלית בין הגורמים המוסמכים להתחייב בשם הסיעה לבין נותן השירות או התרומה (סעיף 6א(ב) לחוק המימון). אפשר, שהגורמים המוסמכים להתחייב בשם הסיעה, אף לא ידעו כלל על הוצאת הכספים מהמקורות החיצוניים, ואף-על-פי-כן תיוחס ההוצאה, בידי מבקר המדינה, לסיעה.

17. לגבי ארבע סיעות קבעתי, שהן לא עמדו בתקופה השוטפת במיגבלות הקבועות בחוק המימון בעניין קבלת תרומות. סיעות אלה הן: **הליכוד - תנועה לאומית ליברלית**; **העבודה**; **ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי**; **מפלגת המרכז**.

## סיכום הדוח

18. 21 הסיעות המפורטות להלן ניהלו מערכת חשבונות בתקופה השוטפת לפי הנחיות מבקר המדינה;

ההוצאות שלהן בתקופה השוטפת היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון; ההכנסות שלהן בתקופה השוטפת היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון, לעניין קבלת תרומות. ואלה שמות הסיעות:

- (1) גשר תנועה חברתית לאומית;
- (2) אגודת החרדים - דגל התורה;
- (3) הבחירה הדמוקרטית;
- (4) המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית, המזרחי - הפועל המזרחי;
- (5) המפלגה הדמוקרטית הערבית;
- (6) התנועה הערבית להתחדשות;
- (7) חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון - חד"ש (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים);
- (8) חרות - התנועה הלאומית;
- (9) יהדות התורה המאוחדת אגודת ישראל;
- (10) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן;
- (11) מולדת - תנועת נאמני ארץ ישראל ויוצאי התחיה;
- (12) מימד - מדינה יהודית מדינה דמוקרטית;
- (13) מפלגת האחדות הלאומית;
- (14) מפלגת האיחוד הערבי;
- (15) מפלגת הפועלים המאוחדת - מפ"ם;
- (16) מפלגת עלי"ה - עמנו למען ישראל המתחדשת;
- (17) עם אחד בראשות עמיר פרץ - סיעת העובדים והגימלאים בישראל;
- (18) רצ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום;
- (19) ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה;
- (20) שינוי - התנועה החילונית בראשות לפיד ופורז;
- (21) תקומה.

לפיכך ניתן דין וחשבון חיובי לגבי תוצאות ביקורת חשבונותיהן של כל אחת מהסיעות המפורטות לעיל, לתקופה השוטפת.

19. לגבי חמש סיעות אני קובע, כי הרוח לגבי חשבונותיהן אינו חיובי, ואלה הן:

- (1) אלתג'מע אלוחדי אלדמוקרטי (בל"ד);
- (2) הליכוד - תנועה לאומית ליברלית;
- (3) העבודה;
- (4) ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי;
- (5) מפלגת המרכז.

## הממצאים לדוחות שאינם חיוביים

### אלתג'מע אלוחדי אלדמוקרטי (בל"ד)

20. נציגי הסיעה לא מסרו למשרדי את חשבונותיה השוטפים לתקופה השוטפת.

בהעדר חשבונות, אין לי אלא לקבוע כי הדין וחשבון הניתן לסיעה אינו חיובי.

כאמור, לא היה הצדק סביר למחדלם של נציגי הסיעה. הפועל היוצא הוא, כי לא ישולם לסיעה כל תשלום לפי חוק המימון לרבות השלמת המימון למערכת הבחירות המיוחדות לראש הממשלה, עד אשר אודיע ליושב ראש הכנסת, כי הסיעה הגישה לי את חשבונותיה, וכי לכאורה ניהלה את מערכת חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

### הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

21. הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופה השוטפת בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך, שבחשבונותיה לא שיקפה הוצאות למימון ייעוץ ועריכת סקרים בעבור יו"ר המפלגה, הוצאות אשר אני קובע, כי יש לייחס את חלקן לסיעה. כן לא שיקפה הסיעה בחשבונותיה את מקורות המימון לפעולות אלה.

גם לאחר הוספת עלות הפעילות האמורה להוצאות הסיעה, הוצאותיה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

אשר להכנסות, מקורות המימון לפעילות האמורה היו בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק המימון.

22. ביום 2.9.1999 נבחר מר אריאל שרון בבחירות מקדימות (שייקראו להלן גם פריימריס) לתפקיד יו"ר "הליכוד" ומועמדו לראש הממשלה. ערב בחירתו, הבטיח מר שרון, כי לפני שייערכו בחירות כלליות, ייערכו ב"ליכוד" בחירות מקדימות נוספות לבחירת מועמד "הליכוד" לראש הממשלה. סמוך לאחר היבחרו, החל לפעול לצדו של מר שרון צוות עבודה (להלן - הצוות), אשר חלקו עבד בשכר. הצוות עסק, בין היתר, בייעוץ אסטרטגי ותקשורתי, דוברות ויחסי ציבור. נוסף לצוות נתנו את שירותיהם עורך סקרים וכן מומחה זר לייעוץ פוליטי. מקור הכספים, ששימש לתשלום לנותני השירותים בשכר, לא היה בקופת "הליכוד".
23. בטרם יפורטו הממצאים שעלו בחקירה, מתחייבת הבהרה בדבר האבחנה שיש לעשות בין מימון פעילות מפלגתית, לבין מימון פעילותם של מועמדים אינדיבידואליים בתוך המפלגה - במערכת בחירות מקדימות, או לקראתן.
24. המגבלות המוטלות על מימון פעילותם של מועמדים בבחירות מקדימות במפלגות אינן מצויות בחוק המימון, כי אם בחוק המפלגות, התשנ"ב-1992. פרק ב' לחוק המפלגות קובע את המגבלות החלות רק בתקופת הבחירות המקדימות על ההכנסות וההוצאות של המועמדים בבחירות אלה (בעיקר מגבלות על תרומות).
25. להבדיל מהוראות חוק המימון, אכיפת הוראות חוק המפלגות איננה בידי של מבקר המדינה. הפרת הוראות חוק המפלגות על-ידי המועמדים גם איננה חושפת את המפלגות עצמן לסנקציות כספיות. אכיפת מגבלות המימון בבחירות המקדימות נמסרה בחוק בראש ובראשונה למפלגות עצמן, וכן לרשויות האכיפה הפלילית, שכן חוק המפלגות קובע שהפרת הוראות מסוימות בעניין מימון מערכת הבחירות של המועמדים מקימה אחריות פלילית.
26. האבחנות האמורות חשובות לענייננו, נוכח עמדתם של "הליכוד" ושל ראש הממשלה, מר שרון, כי אין לייחס ל"ליכוד" את ההוצאות בשל הפעילות בשכר הנזכרת בסעיף 12 לעיל, ולא את התרומות ששימשו לכך. על פי הנטען, יש לראות את הפעילות הנזכרת כפעילות ששימשה את יו"ר "הליכוד" בלבד, במסגרת היערכותו לקראת בחירות מקדימות נוספות ב"ליכוד". שכן מר שרון הבטיח, כאמור, שלפני שיתקיימו בחירות כלליות, ייערכו בליכוד בחירות מקדימות נוספות. אכן, ב-19.12.2000, לקראת הבחירות לראש הממשלה, היו צריכות להיערך בחירות



מקדימות ב"ליכוד", אלא שהן בוטלו לאחר שמר בנימין נתניהו הסיר ברגע האחרון את מועמדותו.

27. הבהרה חיונית נוספת עניינה תהליך גיבוש הממצאים המשמשים יסוד למסקנות. גם בעריכת דוח זה הפעלתי את סמכויות החקירה, הנתונות למבקר המדינה בסעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. במסגרת זו, נגבו לצורך עריכת הדוח עדויות ונצברו מסמכים רבים. בעניינים מסויימים, גרסאות העדים היו סותרות, ולעתים, אותן עובדות תוארו באופן שונה לחלוטין על-ידי עדים שונים.

28. כבר קבעתי בעבר, שדרך כלל אין מבקר המדינה יושב כערכאה שיפוטית הקובעת ממצאים בדבר מהימנותם של עדים (ראו לעניין זה דוח מבקר המדינה על ממצאי הביקורת בעניין אסון "צאלים ב", התשנ"ט-1999, עמ' 28). הליך גביית העדויות כשלעצמו אינו מתאים דרך כלל לקביעות כגון אלה. כך, למשל, העדים המופיעים בפני המבקר או צוותו אינם נחקרים בחקירה נגדית, והצדדים המעורבים אינם מעידים מטעמים "עדי הגנה". מהליך אשר כזה מתחייב, כי לא יוכתם שמו של עד בחוסר מהימנות, אלא במקרים חריגים, כגון שחוסר המהימנות גלוי לעין, והדברים מדברים בעד עצמם. מסקנות הדוח מבוססות, אפוא, ככל שניתן, על המכנה המשותף העובדתי הרחב ביותר, שאין לגביו מחלוקת של ממש, ועל עדויות הנתמכות במסמכים באופן שאינו מחייב קביעת ממצא במצב של גירסה מול גירסה.

29. עוד מן הראוי לציין, כי בסוגייה של מידת ההוכחה הנדרשת לגיבוש ממצאי המבקר, פועל המבקר, בהיותו רשות מינהלית, על-פי כלל הראיה המינהלית. די לו למבקר, לביסוס ממצאיו, בראיות שאדם סביר היה משתכנע מהן לצורך ביסוס תשתית עובדתית וקבלת החלטות. הממצאים העובדתיים העומדים ביסוד מסקנותי הם, אפוא, כאלה הנובעים, באורח סביר, ממכלול הראיות הישירות והנסיבתיות שהונחו לפני. כמובן, גם מסקנות הדוח תקפות במישור המינהלי בלבד, ואין בהן לקבוע אחריות פלילית.

30. את המכנה המשותף העובדתי הרחב, עליו ביססתי את מסקנותי, רואה אני בתשובתו של ראש הממשלה עצמו לטיוטת הדוח, אשר נמסרה באמצעות בא כוחו. בחרתי, על כן, תחת ניתוח עדויות ומחלוקות, להציג את גרסתו של ראש הממשלה כנקודת מוצא לתאור עובדתי, להבדיל מהמסקנות הנטענות בתשובה. וכך נאמר שם (בהשמטות חלקיות):

"עם זכייתו של מר שרון בבחירות המקדימות לתפקיד יו"ר "הליכוד" בספטמבר 1999, החל מר שרון בפעילות שוטפת של חבר

כנסת, שהוא גם יו"ר תנועה... פעילות שוטפת זו נמשכה עד לבחירות לראשות הממשלה...

לנגד עיניו של מר שרון עמדה האפשרות שבעתיד יחפוץ להתמודד בבחירות הפנימיות ב"ליכוד" לתפקיד מועמד לראשות הממשלה... פעילותו של מר שרון באותה עת היתה מכוונת ליעד רחוק ושאינו ודאי: התמודדות אפשרית עתידית בבחירות הפנימיות וכן (אם יתמודד ויזכה) - התמודדות על ראשות הממשלה.

על רקע זה החלה פעילותו השוטפת של מר שרון, לשיקום מעמדו ותדמיתו כמי שחזר למרכז הזירה הפוליטית. מר שרון ביקש להכין את הקרקע למקרה שבו יחליט בעתיד להתמודד בבחירות הפנימיות ב"ליכוד" ואם יזכה - בבחירות לראשות הממשלה. לצורך כך, נדרש טיפול בבעיות תדמיתיות שונות (עבר, גיל) וכן בניית תדמית של אדם שמשוגל לשקם את "הליכוד" ולהוביל למהפך עתידי בשלטון. נדרש היה לבסס את תדמיתו של מר שרון כמי שמשוגל לבצע דברים, לקדם עניינים ובכלל זה לקיים את הבטחותיו לחברי "הליכוד" בעניין שיקום "הליכוד" ופתרון בעיית החובות של "הליכוד".

במסגרת פעילות זו ליוו את מר שרון מספר חברים ויועצים קרובים... נערכו פגישות בהרכבים שונים של אותם היועצים, ואולם כולם פעלו למטרה אחת - קידום מעמדו של מר שרון ובניית תדמיתו כמנהיג פוליטי לימים יבוא, עת שיתמודד (אם יתמודד) בבחירות הפנימיות ב"ליכוד" ומאוחר יותר (אם יתמודד ויבחר בבחירות הפנימיות) - בבחירות לראשות הממשלה...".

עוד נאמר בתשובתו של מר שרון:

"הפעילות של היועצים שסייעו למר שרון סבבה כל כולה סביב קידום מעמדו ובניית תדמיתו של מר שרון, גם בתוך "הליכוד" פנימה וגם בקרב הציבור הכללי, והיא היתה מכוונת לטובתו של מר שרון. אמנם, הנושאים והתכנים שבהם עסק הצוות הם מטבעם נושאים כלליים, אותם נושאים שמצויים בסדר היום הציבורי והפוליטי - בין בתוך "הליכוד" ובין בציבור כולו: נושאי רווחה, כלכלה, בריאות, מיסוי, בטחון, תהליך השלום וכו'. אולם הטיפול בנושאים אלה נעשה מנקודת מבטו של מר שרון ולמענו: על מנת להעמיד את מר שרון במרכז הזירה הציבורית, להציגו כדמות מרכזית בפוליטיקה, מנהיג האופוזיציה, בעל הסיכוי הטוב ביותר להביא למהפך ולהחלפת השלטון ויצירת אלטרנטיבה אמיתית לשלטון הנוכחי באותה עת.

אכן, פעילות זו אינה מופנית לבחורי "הליכוד" בלבד. היא מופנית גם לציבור כולו. אולם, אין בכך כדי לשנות את מהותה של הפעילות ככזו המכוונת לטובת מר שרון ולמטרותיו האישיות. ברור שמי שמבקש להציג עצמו בעתיד כמועמד בבחירות הפנימיות ב"ליכוד"

לתפקיד מועמד לראשות הממשלה חייב לבסס את מעמדו ותדמיתו בקרב הציבור כולו על מנת שיעלה בידו לשכנע - בבוא העת - את חברי "הליכוד" לבחור בו כמועמד המפלגה לראשות הממשלה, כמי שיש בידו סיכוי ממשי להיבחר למשרת ראש הממשלה ולהביא למהפך בשלטון. הדברים ברורים: שאלה מרכזית בבחירת מועמד של מפלגה לראשות הממשלה היא השאלה אם באפשרותו להשיג את היעד הסופי - להיבחר לראשות הממשלה, ולא רק השאלה אם באפשרותו להשיג את יעד הביניים - להיבחר למועמד לראשות הממשלה.

כשם שהפעילות אינה מתמקדת אך ורק בחברי המפלגה אלא גם בציבור כולו, כך גם נושאי הפעילות אינם מתמצים בנושאים מפלגתיים פנימיים אלא כוללים את הנושאים שמעסיקים את הציבור כולו. מכאן ההצדקה לניירות העבודה השונים שהוכנו למר שרון ולתוכן השאלות שנבחנו בסקרים. מאותם טעמים היה ליועציו של מר שרון אינטרס ברור לפקח על מערכת ההסברה והתכנים של "הליכוד", על מנת להבטיח שלא יגרם נזק כלשהו למר שרון, המשמש גם יו"ר "הליכוד".

גם הפעילות שעסקה בקידום ענייני התנועה - שיקום "הליכוד" והטיפול בחובות "הליכוד" - נעשתה לקידומו האישי של מר שרון ולשיפור סיכוייו העתידיים להיבחר בבחירות הפנימיות ב"ליכוד" ומאוחר יותר - בבחירות לראשות הממשלה. העניין האישי של מר שרון בכך ברור: מר שרון הבטיח טרם בחירתו ליו"ר "הליכוד" לשקם את "הליכוד" ולטפל בחובות המפלגה לבנקים. מר שרון היה חייב לקיים את הבטחותיו לחברי "הליכוד", על מנת להצטייר כמי שמקיים הבטחות וכמי שמסוגל לעשות מעשה ולחולל שינוי. הרצון לפעול לקידומו האישי של מר שרון הוא זה שעמד לנגד עיניהם של יועציו, אף אם בעניין זה היה ל"ליכוד" אינטרס זהה... לכל היותר, מדובר בעניין שולי ביותר ומכל מקום - בעניין נקודתי וספציפי, שיש לבחון בנפרד מיתר הפעילות של יועציו של מר שרון ושלא צריך להשליך על מכלול הפעילות.

מכל האמור לעיל עולה, כי מטרת הפעילות סביב מר שרון ויועציו הייתה אחת ויחידה - לקדם את מעמדו ותדמיתו האישיים של מר שרון, וזאת אף אם תוצאותיה של אותה הפעילות היו גם לטובת מר שרון וגם לטובת "הליכוד". גם מר שרון וגם יועציו לא ראו את הפעילות כמיועדת להשיג תוצאה אחרת כלשהי הקשורה בקידום "הליכוד". גם אם תוצאה כזו נגרמה בפועל, היא לא הייתה בגדר מטרת הפעילות, וממילא היא הייתה (אם הייתה) תוצאה לוואי שלא דרשה פעילות עצמאית ושלא ניתן היה למנוע אותה ולהפריד בינה לבין הפעילות עבור מר שרון ולמען המטרות האישיות שלו.

עד כאן מתשובתו של מר שרון.

3.1 מטרתו של צוות היועצים ופעולותיו היו מכוונות אפוא "לקדם את מעמדו ותדמיתו האישיים של מר שרון", גם בתוך "הליכוד" פנימה וגם בקרב הציבור הכללי, לצורך "שיפור סיכוייו העתידיים להבחר בבחירות הפנימיות ב'ליכוד' ומאוחר יותר - בבחירות לראשות הממשלה". ממצא זה עולה גם ממכלול העדויות שנגבו במהלך החקירה. הדגש הושם על מתן שירותים למר שרון "אישית". אולם השאלה היא מה משמעותו של ממצא זה מבחינת חוק המימון. אכן, שני החוקים הרלוונטיים מבחינים בין מימון מערכת בחירות אישית של מועמד בבחירות מקדימות של מפלגה, לבין מימון פעילותה של המפלגה עצמה, והבחנה דומה צריכה להיות קיימת גם בין מימון פעילותו של מועמד פוטנציאלי לקראת בחירות מקדימות לבין פעילותה של המפלגה. אך האם קיימת, או יכולה להיות קיימת, הבחנה בין פעילות מפלגתית לבין פעילות ציבורית-פוליטית "אישית" של יו"ר מפלגה, ככל שזו אינה ממוקדת בפעולות שהן על-פי טיבן "פריימריסיות" בלבד?

3.2 תשובתי על כך היא בשלילה. עמדתי היא שככלל, ככל שמדובר בחיים הציבוריים והפוליטיים, חוק המימון אינו מכיר בפעולות "אישיות" של יו"ר מפלגה, שמימוןן בא ממקורות חוץ מפלגתיים. פעילות יכול שתהיה, מבחינה עובדתית, לטובתו "האישית" של יו"ר מפלגה, אך מבחינה נורמטיבית היא לטובת המפלגה. התייחסתי לכך בדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה. שם עמדתי בהרחבה על כך, שחוק המימון אינו מבחין בין מימון פעולות לקידום מועמדה של סיעה בבחירות לראש הממשלה, לבין מימון פעולות אחרות של הסיעה, וקבעתי כי המגבלות שבחוק המימון חלות על הכנסות והוצאות שנועדו לקידום המועמד לראש הממשלה (שם, עמ' 16-1 עד 22-1).

3.3 אכן, יש הבדל בין הנסיבות שנדונו שם לבין הנסיבות במקרה הנדון כאן, שכן ייחסתי משקל רב לטענה, כי מר שרון לא פעל כמועמד "הליכוד" לתפקיד ראש הממשלה, משום שנוכח הבטחתו, היה עליו להתמודד ראשית לכל בפריימריס נוספים כדי להגיע למועמד זה. אמנם, על-פי חוקת "הליכוד", יו"ר התנועה הוא מועמדה לתפקיד ראש הממשלה. כך להלכה. אולם למעשה, הבטחתו של מר שרון לקיים פריימריס נוספים גרעה את העיקר ממועמד זה. לא "הליכוד" ולא מר שרון ראו בתקופה הרלוונטית את מר שרון כמועמד ודאי לתפקיד ראש הממשלה. חברים נוספים ב"ליכוד" ראו עצמם מועמדים לתפקיד זה. מן הסתם, גם מועמדים פוטנציאליים נוספים פעלו לקדם את סיכוייהם שלהם.

3.4 אלא שבכך אין להכריע. שכן מר שרון לא היה מועמד ככל המועמדים הפוטנציאליים בבחירות המקדימות שאמורות היו להתקיים. מר שרון כיהן בתפקיד יו"ר הליכוד

ויו"ר האופוזיציה. הבטחתו לקיים פריימריס נוספים לא גרעה ממעמדו זה. בתוקף תפקידו, הוביל מר שרון את פעילות "הליכוד" במאבק הכוחות הפוליטי במדינה, בהסברה, במלחמה על דעת הקהל, ובהצבת אלטרנטיבה למדיניותה של הממשלה המכהנת. פעילות כזאת נמשכת כל העת. אין היא מתייחדת לתקופת הבחירות. אין היא תלויה בשאלה מי יהיה מועמד המפלגה בבחירות. הכלל, שלפיו אין מכירים בפעולות "אישיות" של יו"ר מפלגה, שריר ותקף גם בנסיבות כאלה. הצלחתו של יו"ר "הליכוד" היא הצלחת "הליכוד", לא רק בבחירות, אלא גם בין בחירות. אכן, לכלל האמור יש חריג, והוא בתחום הפעולות הבאות כהכנה לפריימריס (ומימונן). שכן, אין לומר כי יו"ר מפלגה אינו רשאי לפעול, לצורך ולקראת מערכת הבחירות המקדימות שלו במפלגה (בכפוף למגבלות שבחוק המפלגות).

35. כאן שורש הבעיה, שהרי לעתים קיים קשר בל יינתק בין פעילות היו"ר על שני היבטים: זו שבאה למען, או לקראת, בחירות מקדימות, וזו שבאה למען המפלגה, שהצלחתה היא גם הצלחתו האישית כמנהיגה. במצב כזה מתחייב, שישם קו הבחנה בין שני ההיבטים. שאם לא כן פתחנו פתח בדיני מימון מפלגות העלול לאפשר סיווג הוצאות מפלגתיות כהוצאות למימון פריימריס (או לקראת פריימריס) של מועמד. אמת, קביעת קו ברור אשר כזה, שיאזן בין הצורך לאפשר גם ליו"ר מפלגה לפעול לצורך, או לקראת, מערכת בחירות מקדימות, לבין הצורך לשמור על מגבלות המימון של המפלגה, עשויה להיות קשה. שהרי יש, כמובן, פעולות הממוקדות במובהק בהכנה לפריימריס (למשל: משלוח מכתב לחברי המפלגה הקורא להם להצביע למועמד בפריימריס), אך מנגד יש פעולות המתיישבות הן עם הכנה לפריימריס והן עם קידום יו"ר המפלגה באופן כללי, וממילא עם קידום המפלגה. אולם אין בקושי הנזכר כדי למנוע את קביעתו המתחייבת של קו הפרדה. קו זה הוא, כפי שיפורט להלן, קיומו של קשר ומיתאם עם מנגנון המפלגה.

36. בענייננו אנו, עמדתנו לעיל על מטרת פעילות הצוות ועל תוכנה. מר שרון העסיק צוות של יועצים, לשם קידום מעמדו ובניית תדמיתו. הצוות עסק בתכנון פעילותו של מר שרון ב"ליכוד" פנימה ובמישור הארצי, ובכלל זה עיצוב המסרים, תכנון סיורים, הופעות ומסיבות עיתונאים, הכנה לראיונות וכיוצא באלה. חברים בצוות הכינו למר שרון ניירות עמדה במגוון נושאים שונים שעמדו במרכז סדר היום הציבורי. הצוות קיבל סקרים, לגבי עמדות הציבור בנושאים שונים, ולגבי סיכוייהם של מועמדים בתוך "הליכוד" ומחוץ ל"ליכוד" במרוץ לראשות הממשלה. בצוות עלו נושאים הקשורים בשיקום "הליכוד". במסגרת זו גם עלתה בצוות בעיית החובות הרבים של "הליכוד",

ואחד מחברי הצוות אף פנה לרואה חשבון חיצוני (שאיננו רואה החשבון של "הליכוד") לקבלת חוות דעת בעניין זה.

37. כאמור, טענותיהם של מר שרון ו"הליכוד" היו, כי הצוות לא נועד לפעול לטובת "הליכוד", אלא במסגרת הכנתו של מר שרון לפריימריס העתידיים ב"ליכוד". לדבריהם, כל פעולות הצוות מתיישבות עם מטרה זו. על כך אומר, כי מקובל עלי שמלכתחילה הוקם הצוות למענו של מר שרון עצמו, אלא שפעילותו של מר שרון כללה הן הכנה לפריימריס, והן הנהגת "הליכוד". גם שירותי הצוות נגעו לשני היבטים אלה. אי-אפשר לדבר, אפוא, על הכנה לפריימריס כמטרה בלעדית.

38. מר שרון הוסיף וטען, כי אם הניבה פעילות הצוות תועלת ל"ליכוד", הרי לא הייתה זו מטרת הפעילות, אלא תוצאת לוואי שלא ניתן היה למנוע אותה ולהפריד בינה לבין הפעילות עבור מר שרון ולמען המטרות האישיות שלו. לטענת "הליכוד", הצוות שהעסיק מר שרון לא תרם כלל בפועל לעניינו של "הליכוד", אלא המנגנון המפלגתי, בראשות המנכ"ל, מר אורי שני, הוא שעסק בענייני המפלגה, בלי להיעזר כלל בצוות. על טענת "הליכוד" אשיב ראשית, כי אין משמעות לכך שהצוות לא החליף את מנגנון "הליכוד". די בכך שהוא יעץ מאחורי הקלעים, ליו"ר התנועה. שנית, השאלה אם העצות שנתן הצוות קויימו או לא, נעדרת חשיבות לחלוטין. כאשר יועץ מעניק שירותים, ומקבל בעבורם שכר, אין חשיבות, לעניינו, לשאלה, מה נעשה בעצותיו.

39. כאן אני מגיע לעיקר, והוא הקו המבחין, שלדעתי יש לשים בין הפעילות שנועדה להכנת יו"ר המפלגה לפריימריס, לבין הפעילות למענו שאין להפרידה מקידום המפלגה. קו זה, שאין לחצותו, הוא, כאמור, הקשר והמיתאם עם מנגנון המפלגה. הציפייה היא שפעילות, שכל מטרתה קידום יו"ר המפלגה כמועמד בפריימריס (קרובים או עתידיים), תתקיים ללא כל קשר למנגנון המפלגתי (למעט, כמובן, אותם חלקים במנגנון הפועלים לארגון הפריימריס). במקום שבו הפעילות נעשית מתוך קשר עם המנגנון המפלגתי, ומבחינת תוכנה - הפעילות האישית עולה בקנה אחד גם עם קידום האינטרס המפלגתי, כי אז מאבדת הפעילות האישית את ייחודה כפעילות מכינה לפריימריס, ויש לראותה, לפחות חלקית, כתרומה למען המפלגה עצמה.

40. בעניינו, היו הבדלי גרסאות בשאלה עד כמה הדוק היה הקשר בין עבודת הצוות לבין עבודת המנגנון המפלגתי. אולם לשם גיבוש מסקנותי, די באותם עניינים שלגביהם הייתה הסכמה, כדי לקבוע שהיה גם היה קשר בין השניים. קשר זה בא לידי ביטוי בכמה עניינים, ולהלן אתאר כמה מהם.

41. מנכ"ל "הליכוד", מר אורי שני, השתתף, לפי בקשת מר שרון, בחלק משיבות הצוות. פרט זה הוא משמעותי, שכן מוסכם על הכל, שמנכ"ל מפלגה אינו נוטל חלק במערכות הבחירות של מועמדים בפריימריס. אמנם, תפקידו של מר שני בצוות תואר באופן שונה על ידי העדים השונים. מן הצד האחד, צויין כי הוא הוציא לפועל החלטות שנתקבלו בצוות, לפחות בכל הנוגע לנושאים שבהם "הליכוד" כמפלגה צריך היה לפעול (דוגמת דוברות והסברה, או ארגון סיורים והופעות של מר שרון). מן הצד האחר נאמר, שמר שני שמר בקפידה שלא לבצע אלא פעולות העולות בקנה אחד עם טובת "הליכוד", על פי שיקול דעתו הוא, בלי לקבל תכתיבים מן הצוות בנייהול "הליכוד". אינני שולל אפשרות, שבסופו של דבר ההבדל בין העדויות הוא רק בהדגשים. אולם לענייננו, די בהשתתפותו של מר שני בשיבות הצוות (גם אם לא בכולן); בתאום שיצר (אם כי לא תמיד) בין פעולות המפלגה לבין פעולותיו של מר שרון; ובכך שהוציא לפועל ולו רק חלק מהיוזמות וההחלטות שנתקבלו בצוות.
42. מר שרון קיבל שירותי דוברות אישיים לא רק מהצוות, אלא גם מ"הליכוד" עצמו. "הליכוד" העסיק עבורו דוברת שפעלה בנפרד מדובר "הליכוד", ושילם את שכרה. אלא שדוברת זו הייתה כפופה מקצועית ליועצת תקשורת ויחסי ציבור - יועצת, אשר פעלה במסגרת הצוות, וקיבלה את שכרה שלא מ"הליכוד". בוודאי אין לראות בדוברת שהעסיק "הליכוד" עבור מר שרון כמי שתפקידה לשרת את הכנתו לפריימריס, אלא לשרת את מר שרון בתפקידו כיו"ר התנועה. כפיפותה ליועצת החוץ מפלגתית מוסיפה נדבך נוסף לקשר בין הצוות לבין מנגנון "הליכוד". זאת ועוד, כאשר נתגלעה בסוף תקופת ההעסקה של דוברת היו"ר מחלוקת באשר לשכר שישלם לה "הליכוד", דאג בנו של ראש הממשלה, מר עמרי שרון, להשלים את השכר מהמקורות ששימשו למימון שכרם של חברים בצוות.
43. יועצת התקשורת ויחסי הציבור שפעלה במסגרת הצוות קיימה קשרים עם מנגנון הדוברות וההסברה של "הליכוד". היא נפגשה עם בעלי תפקידים בשיבות בהן נדונו מסרים לציבור. "הליכוד" טען, כי ככלל, אנשי "הליכוד" סרבו לעבוד עימה, ושיבות משותפות נתקיימו "פעמים בודדות", מטעמים של שמירה על "שלום בית" או "לצאת ידי חובה". אלא שלסיבה המדויקת מדוע התקיימו ישיבות משותפות אין חשיבות רבה לענייננו. החשוב הוא, כי היה קשר, במידה זו או אחרת, בינה לבין המנגנון הממוסד של "הליכוד", שאינו פועל למען מועמד זה או אחר בפריימריס. רק כדוגמא יובא המקרה בו קיים "הליכוד" מסיבת עיתונאים בהשתתפותו של מר שרון, ערב פתיחת שנת הלימודים תשס"א, בעניין בעיות במערכת החינוך. ישנה אומנם מחלוקת אם היוזמה לארוע זה באה מן הצוות, אם לאו, אולם לא זו בלבד שישנו מסמך המעיד

על כך כי היועצת הכינה למר שרון מסמך בנושא בעיות במערכת החינוך, אלא שאין חולק כי היא השתתפה בישיבת הכנה של אנשי "הליכוד" לקראת מסיבת העיתונאים.

44. בחודש מאי 2000 החל מר שרון להעסיק מומחה זר לייעוץ פוליטי, אשר נפגש, בין היתר, עם חברים בצוות. היועץ לא קיבל את שכרו מ"הליכוד" אלא ממקור אחר, אשר עד מועד סיום הביקורת נותר בלתי ידוע. דוגמה לקשר שנתקיים בין פעילותו של יועץ זה לבין מנגנון ההסברה של "הליכוד" מצויה בתקופת פסגת קמפ-דיויד (שנערכה ביולי 2000), אשר במהלכה נעזר מר שרון באותו יועץ. בעקבות אחת ההתייעצויות, אשר בה נכח גם מנכ"ל "הליכוד", מר שני, כאשר הסתמנה אפשרות לחתימת הסכם בקמפ-דיויד, שלח עוזרו של היועץ מכתב למר שני, תחת הכותרת "אסטרטגיה לאחר הפסגה". במכתב הותוו הפעולות שיש לנקוט לאחר תום הפסגה, דוגמת מסיבת עיתונאים שיערכו מר שני וחה"כ דני נווה, אשר שימש ראש צוות התגובות של "הליכוד". במכתב פורטו נקודות להדגשה, משפטי מפתח וכד'. שוב, אין חשיבות לכך שבסופו של דבר ההנחיות שבמכתב לא קוימו.
45. מסקנתי ממכלול הראיות היא על כן, כי הקו המבחין בין הכנה לפריימריס לבין פעולותיו של יו"ר מפלגה בתוקף תפקידו נחצה במקרה זה. יש לראות את השלכות פעילות הצוות לגבי "הליכוד" יותר מאשר "תוצאות לוואי בלתי נמנעות". היה על המפלגה להביא אפוא לידי ביטוי בחשבונותיה את השווי הכספי של השירותים שקיבל מר שרון, שאחרת, מרחיבים אנו את מקורותיה הכספיים, בניגוד להוראות חוק המימון. יחד עם זאת, נוכח העובדה שקבעתי, כי הצוות הוקם גם במטרה לקדם את מעמדו של מר שרון בפריימריס העתידיים, ראיתי לקבל את טענת בא כוחו של מר שרון, כי אין לייחס את מלוא ההוצאות למימון השירותים ל"ליכוד", כי אם את חלקן בלבד.
46. משהגעתי למסקנה כי יש לייחס את הוצאות מימון השירותים, לפחות בחלקן, ל"ליכוד", אתאר בקצרה את הממצאים שהועלו בדבר מקורות המימון שלהן.
47. עיקר מימון השירותים שקיבל מר שרון, בא מחוץ לישראל. בדרך-כלל, נעשה הדבר באמצעות חברה בשם "אננקס מחקרים בע"מ" (להלן - אננקס). לחשבון הבנק של החברה הוזרמו הכספים מחו"ל. אננקס היתה חברת מדף, שנרכשה ע"י עורך-דין, במרץ 1999, לבקשתו של תושב חוץ אשר את שמו לא מסר עורך-הדין מטעמי חיסיון עו"ד - לקוח. ב-30.6.1999 (זמן קצר לאחר הבחירות הכלליות) נתבקש עורך-הדין על ידי אותו תושב חוץ, להעביר את המניות על שם ארבעה תושבי ארה"ב. זמן קצר לאחר מכן מונה מנכ"ל לחברה, שהיה גם מורשה החתימה היחיד שלה. המנכ"ל, מר



גבריאל מנור, מונה לפי בקשתו של מר עמרי שרון, בנו של ראש הממשלה מר אריאל שרון.

48. מחשבונה של חברת אננקס שולמו כ-5.9 מיליון ש"ח לנותני שירותים שעבדו עבור מר שרון. מתוך סכום זה שולמו לאחר שמר שרון נבחר לתפקיד יו"ר "הליכוד", 1.2 מיליון ש"ח לחברי הצוות שעבדו בשכר, ובעבור עריכת סקרים (לא כולל תשלום ליועץ הפוליטי הזר). היתרה בסך של כ-4.7 מיליון ש"ח שולמה למימון שירותים שונים במסגרת מערכת הבחירות של מר שרון בבחירות המקדימות לליכוד שנערכו ב-2.9.1999, אך בכך לא דן דוח זה, שכן עניינו רק בחוק המימון ולא בחוק המפלגות. אולם רואה אני לנכון לציין, כי לאחר שקיבל את טיוטת הדוח, שלח אלי מר שרון מכתב מיום 27.8.2001 ובו כתב:

"טיוטת הביקורת מיום 20 באוגוסט 2001, שהועברה להערותי, הבהירה לי דברים שאף עלו בחקירתי וממנה למדתי לראשונה כי חברה בשם אננקס מחקרים בע"מ קיבלה סכומי כסף בסך של כ-4.7 מיליון ש"ח, אשר שימשו לצורך מימון שירותים לקידום מועמדותי בבחירות הפנימיות ל"ליכוד" בספטמבר 1999, וזאת לכאורה בניגוד להוראות החוק.

הואיל ונקבע בטיטת הביקורת כי כספים אלה מהווים תרומות אסורות על פי החוק, בדעתי להחזיר, בימים הקרובים, את הכספים לחברת אננקס מחקרים בע"מ על מנת שיוחזרו לתורמים".

למכתב צורף העתק מכתבו של מר שרון לחברת אננקס, בעניין החזר התרומות.

49. מר עמרי שרון, שהיה חבר בצוות, הוא שניהל את כל ההתקשרויות עם נותני השירותים הנ"ל, ושילם עבור שירותים אלה מחשבון חברת אננקס. המסקנה המסתברת ממכלול הנסיבות היא, שמר עמרי שרון הוא זה ששלט על הוצאות חברת אננקס, ומנכ"ל החברה מילא בה רק תפקיד פורמלי וחתם על השיקים.

50. סבורני, כי להשלמת התמונה ראוי הוא לפרט את מקורות המימון של חברת אננקס. בחודשים אוגוסט 1999 ועד פברואר 2000 הועברו לחשבון הבנק של חברת אננקס כ-6.1 מיליון ש"ח משלושה תאגידיים בארה"ב:

(א) "American and Israeli Research and Friendship Foundation Inc." - תאגיד שמושבו בניו-יורק, העביר לחברת אננקס סכום כולל של 814,950 דולר בחודשים אוגוסט - אוקטובר 1999. נשיאו של תאגיד זה הוא אחד מבעלי המניות באננקס.

ב-27.8.00, כמה ימים לאחר שהתאגיד העביר לחברת אננקס סכום של 175,000 דולר, כתב מר גבריאל מנור, מנכ"ל חברת אננקס, לנשיא התאגיד, את המכתב הבא (בתרגומו לעברית):

"הנדון: בקשה לתרומה בסך 175,000 דולר"

אנו עוסקים בפרוייקט לעידוד השקעות בכלכלת ישראל. הדבר חשוב ביותר להצלחת תהליך השלום, משום שהמטרה היא להשקיע בפרוייקטים משותפים ובעיקר להכין את הציבור בשתי האומות ליצור אטמוספירה של דו קיום.

משאבים אלה לא ישמשו לכל עסק, אלא לפרסומים, תקשורת, מודעות, דיור, חומרים וצוות אנשים לניהול ותיאום, כך שנוכל להשיג את מטרותינו לקדם את הפרוייקט.

אנו נעריך מאד את תמיכתכם."

51. "Center for National Studies and International Relations, Inc." - תאגיד שלא למטרות רווח אשר נרשם במדינת קליפורניה ב-19.1.1999. התאגיד העביר לחברת אננקס סך של 150,000 דולר בחודשים אוגוסט - דצמבר 1999. נשיא התאגיד הוא אותו בעל מניות באננקס שנזכר לעיל.

52. "The College for National Studies" (להלן - הקולג') - תאגיד שלא למטרות רווח הרשום במדינת קליפורניה, אשר הוקם במטרה לגייס כסף בארה"ב עבור מכללת בן אליעזר - מוסד חינוכי (ישראלי) הפועל ברוח ערכי תנועת בית"ר ותנועת החירות. הקולג' העביר לחברת אננקס 520,000 דולר בחודשים ספטמבר 1999 - ינואר 2000. בעל מניות אחר של חברת אננקס, הממלא גם תפקיד בהנהלת הקולג', הוא אשר חתום על השיקים שהעביר הקולג'.

נשיא הקולג', המכהן גם כיו"ר מכללת בן אליעזר, מסר למשרד מבקר המדינה, בשמו ובשם הנהלת מכללת בן אליעזר, כי אין לו כל ידיעה או נגיעה לתשלומים הנ"ל. אמנם הוא נושא בתפקיד בקולג', אולם תפקיד זה היה סמלי וייצוגי, ובפועל לא נטלו, הוא או הנהלת מכללת בן אליעזר, חלק בפעילות הקולג'. הוא הוסיף כי נוכח הממצאים המפורטים לעיל, שאותם הנהלת מכללת בן אליעזר רואה בחומרה, אין היא רוצה עוד קשר עם הקולג', והוא מתפטר מתפקידו ומחברותו בו.

53. מר עמרי שרון סירב להשיב למבקר המדינה על שאלות הנוגעות לחברת אננקס, ולתאגידים שהעבירו לה כספים. לדבריו, סרובו בא בשל רצונו שלא להפליל את

עצמו, ומנימוק נוסף (שאיננו רלבנטי), "כדי לא להזיק לאחרים". מאותו נימוק סרב מר עמרי שרון להשיב לשאלות הנוגעות למקור הכסף לתשלום שכרו של היועץ הפוליטי הזר, ומה היה השכר. הוא הדין ביחס למנכ"ל אנקס, מר מנור, אשר סרב להשיב על כל שאלה הקשורה בחברה, בנימוק של חיסיון מפני הפללה עצמית.

54. בבואי לשקול את שיעור הסנקציה שתושט על סיעת "הליכוד" בגין אי-עמידתה במגבלות חוק המימון, ראיתי לנכון להתחשב בכך, כי עד כה לא נתבררה לעומקה הנורמה ששימשה יסוד לדות זה. דהיינו, הנורמה החלה על מימון פעילותו של יו"ר מפלגה שהוא גם מועמד פוטנציאלי בבחירות מקדימות עתידיות, כאשר פעילותו מכוונת לקדמו בשני מישורים אלה גם יחד.

בהתחשב באמור לעיל, באופי החריגה, ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 600,000 ש"ח, מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות, ולא שלושה תשלומים חודשיים, שערכם כיום 3,972,300 ש"ח, המהווים את הסנקציה המירבית הקבועה בחוק.

#### **חברת שלום עם ירושלים**

55. בחודש יולי 2000, כאשר עלתה האפשרות שבמסגרת הסכם מדיני תווך הממשלה על ריבונות בחלקים מירושלים, נולדה בצוות יוזמה להקים חברה, שתגייס כספים ותארגן קמפיין הסברה למען שמירה על ירושלים מאוחדת. ואכן, ב-24.7.2000 נרשמה חברה בשם "שלום עם ירושלים", שגייסה תרומות מחו"ל בסך כולל של 190,000 דולר. מר אריאל שרון היה מעורב באופן אישי בהקמת החברה ובגיוס הכספים לה. משלא הושג ההסכם המדיני הצפוי, לא נעשה שימוש בכספים שהתקבלו, והם מונחים עד היום בחשבון החברה.

56. מר שרון בתשובתו למבקר המדינה טען שמדובר בפעילות ציבורית חוץ מפלגתית מתוכננת, שלא נועדה לטובתו שלו, ולא לטובת "הליכוד". לדברי בא כוחו, זוהי "פעילות למען רעיון ולא פעילות פוליטית, למען מפלגה או מועמד". אין לקבל טענה זו. אדם המוביל מערכה פוליטית במסגרת מפלגתית, או נוטל בה חלק, אינו יכול לקחת חלק בגיוס כספים למערכה "חוץ מפלגתית" לכאורה, שלא תחת מגבלות חוק המימון. בוודאי שאין הוא יכול לעשות כן בנושא שהוא בלבה של מחלוקת ציבורית, ועשוי להפוך לסוגייה מרכזית בבחירות. יצירת האבחנה האמורה היא מלאכותית, והכרה בה עלולה לסכל את מטרתו של חוק המימון. רק משום שבכספים לא נעשה

בסופו של דבר כל שימוש, רואה אני לנכון לא לייחס במקרה זה את הכספים כתרומה ל"ליכוד", ואסתפק הפעם באזהרה כי פעילות כזאת אסורה.

## העבודה

57. הסיעה לא ניהלה את חשבונוניתה השוטפים בתקופה השוטפת לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך, שהסיעה לא שיקפה בחשבונוניתה הוצאות בגין 17 כנסים ואת מקורות המימון להן. כמו כן לא נמצא תעוד כלשהו לגבי תרומות בסכום כולל של 489,597 ש"ח שקיבלה העמותה "כולנו תומכי מצנע" (להלן - עמותת התומכים). עמותה זו פעלה במערכות בחירות קודמות, וחשבונוניתה נכללו בעבר בחשבונות הסיעה כ"גוף הקשור לסיעה", כשמעו של מונח זה בחוק המימון.
- יש לציין, כי גם לאחר הוספת עלות הכנסים האמורים להוצאות השוטפות של הסיעה, עדיין היו הוצאותיה בתקופה השוטפת בגבולות סעיף 7 לחוק המימון.
58. לא נתגלו בביקורת מקורות המימון ל-17 הכנסים האמורים, שההוצאות בגינם לא השתקפו בחשבונות הסיעה. לפיכך לא ניתן לקבוע, כי הכנסות הסיעה בקשר לכנסים אלה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות. אומדן שווי פעילות זו הוא כ-50,000 ש"ח.
59. אשר לתרומות, בדיקת חשבונות עמותת התומכים העלתה, כי היא קיבלה אותן בתקופה השוטפת מחוץ לארץ. כאמור, בחשבונות העמותה לא נמצא תיעוד כלשהו המפרט את זהות התורמים ופרטי התרומות. הסיעה טענה, כי לא היה לה מידע על פעולותיה של העמותה, וביקשה שמבקר המדינה יקבע, כי בתקופה השוטפת לא היתה עמותת התומכים "גוף הקשור לסיעה", ולפיכך לא יכלול את הוצאותיה והכנסותיה בהכנסות ובהוצאות השוטפות של הסיעה.
60. עוד העלתה בדיקת חשבונוניתה של עמותת התומכים, כי התרומות שנאספו על ידי שימשו לכיסוי גירעונוניתה, שנוצרו בשתי מערכות בחירות - לרשויות המקומיות בנובמבר 1998 ולכנסת ה-15.
61. לאחר בחינת כל העובדות הקשורות בפעילותה של עמותת התומכים, ומשלא הובאו בפני עובדות חדשות שיש בהן לנתק את הקשר בין הסיעה ובין עמותת התומכים, אני קובע, כי עמותה זו המשיכה, בתקופה השוטפת להוות "גוף הקשור לסיעה", כפי

שהיתה בעבר, כשחשבונותיה נכללו אז מטעם זה בחשבונות הסיעה. לפיכך יש לראות את הוצאותיה והכנסותיה כנכללות במסגרת הכנסותיה והוצאותיה של הסיעה גם בתקופה השוטפת, וחלות עליהן הוצאות חוק המימון.

62. הפועל היוצא הוא, כי לא ניתן לקבוע אם התרומות בסכום של 489,597 ש"ח היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

63. בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 300,000 ש"ח, מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות, ולא שלושה תשלומים חודשיים, שערכם כיום כ-4,766,760 ש"ח, המהווים את הסנקציה המירבית הקבועה בחוק. כמו כן בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 500,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-1,079,194 ש"ח.

64. בדצמבר 2001 מינה רשם העמותות חוקר מטעמו לחקור את העמותה "רובד (ע"ר)". החוקר הגיש לרשם העמותות, ביוני 2001, דין וחשבון על תוצאות חקירת העמותה, ממנו עולה, לכאורה, כי יש לממצאים הכלולים בו השלכה גם על דוחות קודמים שמסרתי על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעה ליושב ראש הכנסת על פי חוק המימון. אולם מאחר שסבורני כי ההליך בפני רשם העמותות לא בא אל שלבו הסופי, טרם הגיעה השעה להתייחס לנושא במסגרת דוח זה.

#### **ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי**

65. הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופה השוטפת לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך, שהיא לא הקפידה על עריכת התקשרויות בכתב עם ספקים ועם נותני שירותים.

ההוצאות השוטפות של הסיעה בתקופה השוטפת היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

66. אני קובע, כי יש לייחס לסיעה קבלת תרומות בסכום כולל של 584,748 ש"ח, בניגוד להוצאות סעיף 8 לחוק המימון, ביניהן תרומות מתאגידים בחוץ לארץ; ממי שאינם

בעלי זכות לבחור; תרומות מתורמים אנונימיים ובסכומים העולים על הקבוע בחוק המימון, כמפורט להלן:

67. הסיעה השתתפה בבחירות להסתדרות העובדים החדשה, שהתקיימו ביוני 1998. בספרי הסיעה נרשם גירעון בעיקבות בחירות אלה בסך כ-1.8 מיליון ש"ח. כמו כן נרשמו בספרי הסיעה הכנסות במסגרת הקצבות ההסתדרות לסיעות המיוצגות בה. ביוני 2000 הוקמה עמותה בשם "סיעת ישראל בעליה בהסתדרות העובדים החדשה". עם הקמת העמותה נרשמה יתרת הגירעון בגין הבחירות להסתדרות כהלוואה של הסיעה לעמותה. כמו כן הוספה ליתרה זו גם ריבית. לפי הדוח הכספי של הסיעה הסתכם החוב של העמותה לסיעה, בסוף התקופה השוטפת, בכ-280,000 ש"ח. הועלה, כי העמותה גייסה כספים מתרומות וכן קיבלה את כספי ההקצבה מההסתדרות וכך פרעה את מרבית החוב לסיעה שנרשם בספרים, כאמור לעיל.
68. הנה כי כן, "החוב" לא היה אלא פעולה רישומית בלבד, שמטרתה יצירת צינור להזרמת כספים לסיעה, באמצעות התרומות שאינן עומדות במגבלות סעיף 8 לחוק המימון.
69. אוסיף, כי אין נפקא מינה באיזו דרך מנוהלים חשבונות סיעה במישור ההסתדרותי: במסגרת מערכת חשבונותיה או במערכת חשבונות נפרדת. אולם פעילות זו מהווה חלק בלתי נפרד מפעולותיה של הסיעה, וחלות עליה מיגבלות חוק המימון כמו גם התנאים המקלים שנקבעו בסעיף 17 לחוק זה.
70. לפיכך, אני קובע כאמור, כי הסיעה קיבלה תרומות בסכום כולל של 584,748 ש"ח בניגוד להגבלות שבסעיף 8 לחוק המימון.
71. בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, ומרואה החשבון שלה, ונוכח מצבה הכספי הקשה במיוחד של הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 100,000 ש"ח מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות, ולא שלושה תשלומים חודשיים, שערכם כיום כ-993,075 ש"ח, המהווים את הסנקציה המירבית הקבועה בחוק. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 250,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-1,169,496 ש"ח.

## מפלגת המרכז

72. הסיעה ניהלה את חשבונוניה בתקופה השוטפת לפי הנחיות מבקר המדינה. ההוצאות השוטפות של הסיעה בתקופה השוטפת היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.
73. אשר להכנסות, הסיעה קיבלה תרומות בסכומים העולים על הקבוע בסעיף 8(ג) לחוק המימון, קרי מעל 900 ש"ח מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו. הסכום הכולל של התרומות שניתנו בחריגה מחוק המימון הוא 4,300 ש"ח.
- בעקבות הערת משרדי, החזירה הסיעה לתורמים, בספטמבר 2001, את התרומות שניתנו בחריגה מחוק המימון.
74. בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, והשתכנעתי כי מדובר בטעות בלבד, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 10,000 ש"ח, מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות, ולא שלושה תשלומים חודשיים, שערכם כיום 1,390,305 ש"ח, המהווים את הסנקציה המירבית הקבועה בחוק. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 4,300 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-8,600 ש"ח.

אליעזר גולדברג

מבקר המדינה

ירושלים, י"ג בתשרי התשס"ב

30 בספטמבר 2001