

## פרק ראשון

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות  
השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה  
1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16**



# דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16

## כללי

סעיף 1 לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - החוק) מגדיר "סיעה" - "כל אחד מאלה: ... (3) צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת".

סעיף 12(א) לחוק קובע כי "אם סיעה היא צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת, יראו אותן מפלגות בכל הנוגע למימון הוצאות שוטפות ולהלוואה לפי סעיף 7ג כאילו היו סיעות נפרדות".

לפיכך, מתייחס דין וחשבון זה לכל אחת מהמפלגות המקיימות בכנסת סיעה אחת כהגדרתה בחוק, כאל סיעות נפרדות.

לפי סעיף 10(ג) לחוק "לא יאוחר מיום 1 במאי שלאחר תום כל שנת כספים ימסרו נציגיה של הסיעה או רשימת המועמדים למבקר המדינה את חשבונותיה לאותה שנה...".

לפי סעיף 10(1ג) לחוק "לעניין סעיף זה-... (2) יראו שנה שלאחר הבחירות כמתחילה בתחילת החודש אחרי פרסום תוצאות הבחירות וכמסתיימת בתום שנת הכספים הבאה".

ב-17.3.15 התקיימו הבחירות לכנסת העשרים. לאור האמור, היו הסיעות אמורות למסור למבקר המדינה את חשבונותיהן השוטפים לתקופה שבין 1.4.15 ל-31.12.15 (להלן - התקופה השוטפת הראשונה) ולתקופה שבין 1.1.16 ל-31.12.16 (להלן - התקופה השוטפת השנייה), (ובהתאמה - התקופות השוטפות) עד 1.5.17.

ב-20.3.17 ועדת הכספים של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק, החליטה בעקבות בקשות של סיעות שונות, ובהסכמתי, להאריך את פרק הזמן שנקבע להגשת חשבונות הסיעות לתקופות השוטפות של הכנסת העשרים, עד 2.7.17.

לפי סעיף 10(ב) לחוק, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, בתוך 22 שבועות מקבלת החשבונות האמורים, דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות אלה. לאור הדחייה של מועד הגשת הדוחות על ידי הסיעות, ראיתי לנכון לפנות לוועדת הכספים ולבקש את דחיית מועד הגשת הדוח ליושב ראש הכנסת. בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק החליטה ועדת הכספים לדחות ל-1.1.18 את מועד מסירת דוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת החשבונות לתקופות השוטפות של הכנסת העשרים.

יצוין כי סיעת הבית היהודי, מיסודה של המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית המזרחי הפועל המזרחי בארץ ישראל, סיעת התנועה הערבית להתחדשות (תע"ל) וסיעת רשימת האיחוד הערבי (רע"מ) - פנו לוועדת הכספים בבקשה לקבל אישור להארכה נוספת של פרק הזמן שנקבע להגשת חשבונותיהן לתקופות השוטפות. בהחלטתה של ועדת הכספים מ-2.7.17 היא אישרה לסיעות אלה להגיש עד 31.7.17 את חשבונותיהן לתקופות השוטפות, ודחתה את מועד הגשת דוח מבקר

המדינה בעניינן בחודש נוסף, קרי- עד 31.1.18. לפיכך, דין וחשבון זה לא יתייחס לחשבונות השוטפים של שלוש הסיעות האמורות.

נוסף על כך, בתוקף סמכותה של ועדת הכספים לפי סעיף 10(ו) לחוק, החליטה הוועדה ב-2.7.17 לאשר לסיעת אלתג'מוע אלווטני אלדימוקרטי - בל"ד להגיש את חשבונותיה לתקופות השוטפות עד 31.8.17, ובהתאמה לדחות את מועד מסירת דוח מבקר המדינה בעניינה של הסיעה האמורה עד ליום 4.3.18. לפיכך, דין וחשבון זה לא יכלול את תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעה האמורה.

דין וחשבון זה עוסק בתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של 12 הסיעות בכנסת העשרים שקיבלו מימון ממלכתי לכיסוי הוצאות שוטפות בתקופות השוטפות, ואלה הסיעות:

- (1) אגודת החרדים - דגל התורה (להלן - דגל התורה);
- (2) האיחוד הלאומי - תקומה (להלן - האיחוד הלאומי);
- (3) הליכוד - תנועה לאומית ליברלית (להלן - הליכוד);
- (4) הסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל (להלן - אגודת ישראל);
- (5) התנועה בראשות ציפי לבני (להלן - התנועה);
- (6) חד"ש - החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים) (להלן - חד"ש);
- (7) יש עתיד, בראשות יאיר לפיד (להלן - יש עתיד);
- (8) ישראל ביתנו;
- (9) כולנו בראשות משה כחלון (להלן - כולנו);
- (10) מפלגת העבודה הישראלית (להלן - העבודה);
- (11) מרצ;
- (12) ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה (להלן - ש"ס).

## תוצאות הביקורת

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

## קיום הנחיות מבקר המדינה

לפי החוק, על כל סיעה לנהל את מערכת החשבונות שלה בהתאם להנחיות מבקר המדינה לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול ענייניה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009 (להלן - ההנחיות), ולרשום את הכנסותיה ואת הוצאותיה לפיהן.

שתי סיעות ניהלו את חשבונותיהן שלא לפי הנחיות מבקר המדינה, ואלו הן: התנועה ויש עתיד.

הדבר התבטא בעיקר בכך שהדיווחים הכספיים שהגישה סיעת התנועה לא שיקפו נכונה את מלוא נכסיה ואת מלוא הוצאותיה ובכך שסיעת יש עתיד לא שמרה בידיה את מלוא הפירוטים והאסמכתאות בנוגע לכנסים ולאירועים ובנוגע להעסקת חלק מנותני השירותים.

## הכנסות

לפי החוק זכאיות הסיעות למימון הוצאותיהן השוטפות מאוצר המדינה (להלן - המימון הממלכתי).

המימון הממלכתי השוטף שקיבלו 12 הסיעות בתקופות השוטפות הסתכם בכ-169 מיליון ש"ח. על פי החשבונות שמסרו הסיעות למשרדי, הסתכמו הכנסותיהן בתקופות השוטפות בכ-203 מיליון ש"ח.

ההפרש (בסך של כ-34 מיליון ש"ח) בין ההכנסות השוטפות של הסיעות בתקופות השוטפות לבין המימון הממלכתי השוטף מקורו בעיקר בהכנסות מדמי חבר ומתרומות, בהכנסות מחשבות הכנסת בגין צוות פרלמנטרי ובהכנסות אחרות.

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

לגבי שלוש סיעות (אגודת ישראל, הליכוד וישראל ביתנו) קבעתי שהכנסותיהן לא עמדו במגבלות הקבועות בחוק בעניין קבלת תרומות:

(א) סיעת אגודת ישראל - בשל השתתפותם של גורמים מסחריים במימון ועידת "שלומי אמונים";

(ב) סיעת הליכוד - בשל קביעתי כי באירוע ה"ליכודיאדה" שהתקיים במהלך התקופה השוטפת השנייה יש משום תרומה לסיעה;

(ג) סיעת ישראל ביתנו - בשל קבלת הכנסות במזומן בגין דמי חבר שלא ניתן לזהות את מקורן.

בפרק השלישי לדוח זה מובאים נתונים על פי דיווחי הסיעות בנוגע לתרומות שקיבלו בסכום של 1,000 ש"ח ומעלה.

## הוצאות

החוק קובע תקרה להוצאותיהן השוטפות של הסיעות. בסעיף 7(ד) לחוק נקבע כי סיעה לא תוציא "במשך שנה הוצאות שוטפות בסכום העולה ביותר משלוש חמישיות על הסכום המגיע לה למימון הוצאותיה השוטפות או בסכום העולה ביותר משלוש חמישיות על הסכום המגיע כאמור לסיעה בעלת חמישה חברי כנסת, לפי הגדול יותר" (להלן - תקרת ההוצאות).

על פי החשבונות שמסרו 12 הסיעות למשרדי, הסתכמו ההוצאות השוטפות בתקופה השוטפת הראשונה בכ-63 מיליון ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה בכ-81 מיליון ש"ח.

הוצאותיהן השוטפות של כל אחת מ-12 הסיעות עמדו בגבולות שנקבעו בסעיף 7 לחוק.

## סיעות שניתן להן דוח חיובי

שבע מהסיעות (דגל התורה, האיחוד הלאומי, העבודה, חד"ש, כולנו, מרצ וש"ס) שהגישו למשרדי את חשבונותיהן ניהלו בתקופות השוטפות את מערכת החשבונות שלהן בהתאם להנחיות מבקר המדינה, הוצאותיהן בתקופות אלה היו בגבולות שנקבעו בסעיף 7 לחוק, והכנסותיהן היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. לפיכך ניתן לכל אחת מהן דין וחשבון חיובי על תוצאות ביקורת חשבונותיהן, הכנסותיהן והוצאותיהן לתקופות השוטפות.

פרטים על סיעות אלה ראו להלן בפרק "דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות".

## סיעות שניתן להן דוח שאינו חיובי

אני קובע כי הדוח על חשבונותיהן של חמש סיעות אינו חיובי. ואלו הן: אגודת ישראל, הליכוד, התנועה, יש עתיד וישראל ביתנו.

פרטים על סיעות אלה ופירוט של עיקרי הממצאים, ראו להלן בפרק "דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות".

## נושאים בעלי היבטים עקרוניים

בדיקת חשבונותיהן של הסיעות העלתה כמה נושאים בעלי היבטים עקרוניים שמצאתי לנכון לייחד את הדיבור עליהם.

### עודפים לתקופות השוטפות וגירעונות נצברים

בלוח שלהלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים של הסיעות, על הגירעונות או העודפים הנצברים של הסיעות ל-31.3.15, על העודפים שלהן לתקופות השוטפות ועל הגירעונות או העודפים הנצברים ל-31.12.16 (סדר הסיעות נקבע לפי סכום הגירעון הנצבר ל-31.12.16). הסכומים מוצגים בש"ח.

שם הסיעה	עודף (גירעון) נצבר ל-31.3.15	עודף (גירעון) לתקופות השוטפות	עודף (גירעון) נצבר ל-31.12.16
הליכוד	(24,512,549) *	18,556,260	(5,956,289)
ש"ס	(9,375,285)	5,445,719	(3,929,566)
ישראל ביתנו	(8,278,227)	4,719,384	(3,558,843)
מרצ	(6,061,389)	2,869,248	(3,192,141)
האיחוד הלאומי	(3,589,367)	1,929,845	(1,659,522)
דגל התורה	(1,378,110) **	341,815	(1,036,295)
יש עתיד	(1,038,350)	539,629	(498,721)
אגודת ישראל	(2,173,645) **	2,187,164	13,519
התנועה	843,934	1,302,835	2,146,769
העבודה	(8,558,210)	11,490,846	2,932,636
חד"ש	2,751,674	1,079,355	3,831,029
כולנו	(315,875)	9,076,324	8,760,449

\* נכון ל-31.3.15 היה לסיעה על פי דיווחיה גירעון נצבר בסך 32,855,172 ש"ח. לאחר מיון הכנסות והוצאות בין תקופת הבחירות לכנסת העשרים לבין תקופות שוטפות קודמות, ובעקבות ערכון אופן רישום תמורה מתאגיד מפלגתי בגין מימוש נכסים בשנים 2007-2008, הקטינה הסיעה את יתרת הגירעון הנצבר בסך כולל של 8,342,623 ש"ח כך שהגירעון הנצבר ל-31.3.15 הסתכם ב-24,512,549 ש"ח.

\*\* לאחר הפחתת עודף מועבר מהבחירות לכנסת העשרים בסך של 3,918 ש"ח.

כפי שכבר ציינתי בדוח על החשבונות השוטפים של הסיעות לתקופה השוטפת הקודמת שהסתיימה ב-31.3.15, מרבית הסיעות כללו בתקופה השוטפת הקודמת גירעונות ניכרים שמקורם במימון מערכות בחירות. הכנסותיהן של הסיעות בתקופות השוטפות עולות על ההוצאות לתקופות אלה, והדבר אפשר לחלק מהסיעות לצמצם במידה רבה את גירעונותיהן הנצברים.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

ברוחות קודמים<sup>1</sup> כבר התייחסתי לכך כי בפועל, בשל הוצאותיהן הגבוהות של הסיעות במערכות בחירות ויצירת גירעונות כבדים בגינן, חלק ניכר מכספי המימון הממלכתי השוטף, אשר נועדו לממן פעילות רעיונית שוטפת של הסיעות ושמירת הקשר עם הציבור משמשים דה פקטו לכיסוי גירעונות הסיעות מתקופות בחירות שונות. עוד הערתי כי בהתנהלות זו הסיעות עושות דין לעצמן בכך שהן מקציבות לעצמן מימון ממלכתי להוצאות בחירות בסכום העולה על הקבוע בחוק לנושא זה וכי יש בכך משום פגיעה בשוויון למול מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת המגישות רשימות מועמדים בבחירות.

מגמה זו של הסטת המימון השוטף למימון בפועל של הוצאות הבחירות מצאה את ביטוייה גם בשני תיקונים שבוצעו בחוק לאחרונה: תיקון 33 לחוק, אשר נכנס לתוקפו בדצמבר 2014, קובע כי סיעה בכנסת רשאית לקבל הלוואות למימון פעילותה מאוצר המדינה<sup>2</sup> והלוואות אלה מוחזרות באמצעות ניכיון ממימון ההוצאות השוטפות שהסיעה מקבלת כמפורט בסעיף 7 לחוק. כך שבפועל מעגן תיקון זה באופן רשמי את הנוהג ולפיו המימון השוטף משמש לכיסוי הוצאות שהוצאו בגין הבחירות. תיקון נוסף לחוק - תיקון מס' 35 - אשר נכנס לתוקפו במרץ 2017, מגדיל את סכום המימון הממלכתי החודשי השוטף לו זכאית כל אחת מהסיעות בכנסת ומעמיד אותו על 6% מיחידת מימון (במקום 5%) לכל מנדט בו זכתה הסיעה בבחירות לכנסת, בתוספת סכום של 6% מיחידת מימון אחת. עלותו הכספית של תיקון זה, הכולל העלאת המימון הממלכתי השוטף לסיעות מ-5% ל-6% כאמור, עומדת על סך של כ-22 מיליון ש"ח לשנה, ומשמעותו דה פקטו הינה הגדלת המימון העומד לרשות הסיעות בכנסת לצורך כיסוי הגירעונות הנובעים ממערכות הבחירות.

אין לי אלא לחזור ולהעיר כי במצב דברים זה ונוכח התנהלות הסיעות בתקופת הבחירות, נמנעת האפשרות להשתמש בכספי המימון השוטף (או חלק גדול ממנו) למטרה שלה יועדו כספים אלה על פי חוק, קרי - שמירה של הסיעות על קשר ארגוני ורעיוני עם הציבור באופן רציף ובמהלך התקופות שבין הבחירות. לא זו אף זו, בו בזמן שהסיעות יוצרות מצב כאילו כספי ציבור אלה ישמשו למטרתם על פי חוק, הן פועלות באופן שהן מגדילות לעצמן את המימון המשמש בפועל להוצאות בחירות; זאת, מעבר למימון הציבורי האמור לשמש למטרה זו על פי חוק ותוך פגיעה בשוויון מול רשימות מועמדים אחרות המוגשות על ידי מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת.

## כנסים ואירועים

סעיף 8 לחוק קובע: "(א) לא תקבל סיעה...במישרין או בעקיפין, כל תרומה מתאגיד בין בארץ ובין בחוץ לארץ... (ב) לא תקבל סיעה, במישרין או בעקיפין, כל תרומה בסכום או בסכומים העולים על 1,000 שקלים חדשים לשנה מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו..."

- מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15 (אוקטובר 2016); דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.11.11 עד 31.12.11 (ספטמבר 2012); דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.12 עד 31.12.12 ולתקופה 1.1.13 עד 31.1.13 (פברואר 2014).
- למעט רכישת זכות במקרקעין אותה ניתן לממן באמצעות הלוואה מתאגיד בנקאי כאמור בסעיף 7ב(2) לחוק.



סעיף 4 להנחיות קובע כי "הרישום במערכת חשבונות של סיעה ייעשה באופן שוטף ועדכני בשיטת "הרישום המצטבר" ויקיף את כל הפעולות הכספיות ושוות הכסף שמערכת החשבונות נועדה לשקף על פי הגדרתה בסעיף 1".

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

סעיף 6 להנחיות קובע כי "...לכל רישום במערכת החשבונות צריך שתהיה אסמכתה המעידה על מהימנותו ושלמותו של הרישום, וממנה ניתן ללמוד על פרטי הפעולה בגינה נעשה הרישום; על הסיעה לתייך את האסמכתאות באופן שיאפשר את איתורן, ועליה למסור אותן למבקר המדינה על פי דרישתו".

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

### אירוע "הליכודיאה"

אירוע "הליכודיאה" (להלן - האירוע) נערך מדי שנה החל משנת 2016 בבית מלון באילת. בשנת 2016 התקיים האירוע בין התאריכים 28.1.16 ל-30.1.16. באירוע השתתפו חברי סיעת הליכוד, נבחרי הציבור של הסיעה וכן אחרים שמזדהים עם דרכה. במסגרת האירוע נערכו בחירות מקדימות מדומות לשם בחינת אהדת המשתתפים באירוע לנבחרי הציבור מטעם הסיעה ולמועמדים נוספים. ככל הידוע, רק חברים רשומים של הליכוד היו רשאים להצביע במסגרת בחירות אלה. המתמודדים באותן בחירות מקדימות מדומות, לרבות חברי כנסת מטעם הסיעה, העמידו דוכני הסברה ושלטים וחילקו עלוני הסברה במטרה לשכנע את באי האירוע להצביע עבורם. על פי פרסומים בתקשורת, באירוע נשאו דברים, בין היתר, נבחרי הציבור הבאים: שר הביטחון דאז מר משה יעלון; השרה לשוויון חברתי הגברת גילה גמליאל; וראש עיריית ירושלים מר ניר ברקת.

למרות שחברי הסיעה השתתפו באירוע והסיעה נהנתה מקיום האירוע ומהדיווחים אודותיו באמצעי התקשורת השונים, הסיעה לא כללה בחשבונותיה הוצאות כלשהן בגין האירוע.

בתשובתה לעובדי משרדי, טענה הסיעה כי המדובר ב- "אירוע פרטי שנערך מדי תקופה על ידי פעילים חברתיים ללא התערבות או תיאום מול הסיעה". עוד נטען כי "...כל אדם המעוניין להשתתף באירוע נדרש לשלם דמי השתתפות המכסים את עלויות האירוח והפעילויות החברתיות. על-כן, אין מדובר באירוע מפלגתי של סיעת הליכוד היות ולא אורגן על ידה ולסיעה לא הייתה השפעה על קיומו". עוד טענה הסיעה כי אין המדובר באירוע מהסוג שהסיעה מקיימת באופן שוטף וכל מהותו של האירוע הינה קידום אישי של המשתתפים בו.

ברוח קודם כבר קבעתי<sup>3</sup> כי שימוש בתשתיות של עצרת המונים שאורגנה על ידי צד ג' עשוי להיחשב כקבלת תרומה על ידי סיעה, אותה יש לבחון על פי המגבלות שבחוק, הן בנוגע לסכום התרומה והן בנוגע למקור התרומה. כפי שנקבע בדוח האמור, אחד האלמנטים המרכזיים שיצדיקו קביעה כאמור הינו מידת השתתפותם של גורמים מתוך הסיעה באותה הפעילות.<sup>4</sup>

3 מבקר המדינה, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים (אוקטובר 2016), עמ' 18-25.

4 כך, נקבע כאמור שההשתתפות הרשמית של סיעות מסוימות בעצרת המחנה הלאומי היוותה קבלת תרומה על ידן, ואילו כאשר בעצרת אחרת שהתקיימה באותה תקופה לא נאמו גורמים מרכזיים מאף סיעה, לא נקבע כי בתרומה לסיעה עסקינן.

מבקר המדינה כבר התייחס בעבר לטענת סיעות שהתנערו מאחריותן לפרסום מודעות תעמולה לטובתן על ידי ארגונים וגופים חוץ מפלגתיים ואשר עלויותיהן לא השתקפו בחשבונותיהן<sup>5</sup>: "טוען נוסף התייחס למישור העובדתי גרידא: שלסיעות אין כל קשר לגופים וליחידים שפרסמו את דברי התעמולה ולא הייתה להן כל שליטה על מעשיהם. הסיעות הוסיפו וטענו, כי לא היה גם תיאום בינו לבין אותם גופים ויחידים וכי הן, הסיעות, כלל לא ידעו על פרסום דברי תעמולה אלה. כאמור, גם טענה זו אינה מקובלת עלי. כלל יסוד הוא שזכין לאדם שלא בפניו (דהיינו, שניתן להיטיב עם אדם גם ללא צורך בקבלת הסכמתו המפורשת ורואים אותו כמי שהסכים). עיקרון זה מעוגן גם בחוק המתנה, התשכ"ח-1968 הקובע, כי 'חזקה על מקבל המתנה שהסכים למתנה, וזולת אם הודיע לנותן על דחייתה תוך זמן סביר לאחר שנודע לו עליה'".

בכל הנוגע לאירוע ה"ליכודיאדה", הרי שלא ניתן להתעלם מהקשר הישיר, המובהק והחד-משמעי בין הסיעה לבין האירוע האמור. קשר זה בא לידי ביטוי, בין היתר, באלמנטים המפורטים להלן: האירוע אורגן על ידי שני פעילים בסיעה, האירוע עצמו נושא את השם "ליכודיאדה" ונעשה במהלכו שימוש מתמשך ובלעדי בשמה ובסמליה של סיעת הליכוד בלבד. זאת ועוד, בדומה לעצרת המחנה הלאומי, לגביה נקבע כאמור שהיוותה תרומה לסיעה, גם אירוע ה"ליכודיאדה" כלל נאומים של נבחרי ציבור של הסיעה - אך בשונה מהעצרת האמורה, לא נכללו באירוע נאומים של נבחרי ציבור מטעם סיעות אחרות. בנוסף, כאמור, כלל אירוע ה"ליכודיאדה" מעין הליך בחירות מקדימות לקביעת רשימת המועמדים של סיעת הליכוד, שלתוצאותיו ניתן פרסום רב בתקשורת לציבור הרחב.

לא זו אף זו, באירוע הוצב שלט של סניף הליכוד באילת המברך את מארגני האירוע ואף חולקו טופסי התפקדות לסיעה, ובנאום של אחד ממארגני האירוע, נאמר: "מי שחשב לרגע שמפלגת הליכוד לא מאוחדת, הוא טעה. שיגיע לכאן ויראה, כוחנו באחדותנו. ערב טוב ליכודיאדה!".

מדובר, אם כן, באירוע שמוצג בפני המשתתפים בו ובפני הציבור הרחב כאירוע הקשור באופן ישיר ובלעדי עם הסיעה, שתורם להעמקת הקשר בין חברי הסיעה, נבחרי הציבור מטעמה והתומכים בה וחיזוק הזדהותם עם הסיעה. כתוצאה מיצירת מצג זה, בין היתר, על ידי התנהלות חברי הסיעה עצמם, נתפס האירוע על ידי התקשורת והציבור, בתור אירוע של הסיעה עצמה. לאור כל האמור, לא ניתן לטעון שמבחינה אובייקטיבית, יש לראות ב"ליכודיאדה" אירוע שאינו מקושר לסיעה.

סיקור האירוע בתקשורת הכולל את שם הסיעה, שם האירוע, סמלי הסיעה, ותוצאות הליך הדמה של הבחירות המקדימות הקנה לסיעה פרסום רב. יצוין כי קיום אירוע ה"ליכודיאדה" הפך למסורת (התקיים אירוע נוסף בינואר 2017 וצפוי להתקיים שוב בינואר 2018) כך שהתהודה התקשורתית הנרחבת לה זוכה הסיעה בשל קיומו, מתמשכת. עוד יצוין בהקשר זה כי לקראת אירוע ה"ליכודיאדה" אשר צפוי כאמור להיערך בתחילת 2018, המודעה לקראת הליך הפריימריז הצפוי להיערך במסגרת אירוע זה נושאת את הכותרת "הליכודיאדה השלישית- הפריימריז הגדול של הליכוד 2018", ואירוע ה"ליכודיאדה" נתפס ומוצג בתקשורת כ"אירוע השנתי של מפלגת השלטון".

באשר לטענת הסיעה כי האירוע לא אורגן על ידה וכי לא הייתה לה השפעה על קיומו, הרי שכבר נקבע בעבר שייחוס הוצאה שהוצאה לטובת סיעה לשם ארגון פעולותיה של סיעה, לתעמולה והסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור יכול שיעשה אף אם לא נערכה התקשורת פורמלית בין הסיעה או מי מטעמה ובין נותן השירות או התרומה לסיעה, ואף אם אלה לא ידעו

5 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת הארבע עשרה (מרץ 1997), עמ' 1.6-1.7.

כלל על הוצאת הכספים לטובת הסיעה<sup>6</sup> - והדבר נכון שבעתיים כאשר לדבר קיום האירוע ניתן פרסום רב מראש, כבמקרה דנן.

נוכח כל האמור לעיל, ומשהסיעה כאמור לא נשאה בעלויות האירוע, קבעתי כי בקיום אירוע "הליכודיאדה" קיבלה הסיעה תרומה אסורה שאינה עומדת במגבלות הקבועות בחוק.

כשם שסיעה הייתה נדרשת לשאת בהוצאות אירוע שהייתה מארגנת בעצמה, לצורך העברת מסרים התומכים בה ובנבחריה ומאדירים את שמה, כך עליה לתת ביטוי בחשבונותיה לאירוע, אף אם אורגן בידי אחרים - קל וחומר, כאשר הוא מאורגן על ידי גורמים הפעילים בסיעה עצמה.

עוד אציין כי לא נעלם מעיניי כי בהליך המדמה בחירות מקדימות שנערך במסגרת האירוע האמור היו כרוכות הוצאות לקידום מועמדותם של המשתתפים בהליך זה, ואשר יתכן ויש מקום ליחס לבחירות מקדימות שייערכו בעתיד בסיעה, על כל המשתמע מכך, והדברים ייבחנו בהמשך.

### ועידת "שלומי אמונים"

ביולי 2016 התקיימה באוקראינה ועידה גדולה לציון 40 שנה להקמת "שלומי אמונים" בסיעת אגודת ישראל, עבור מעל 100 משתתפים (להלן - הוועידה או הכנס). במהלך הוועידה שמעו המשתתפים הרצאות מקצועיות מאת רבנים, אישי ציבור ונציגי עיריות וביקרו בקברי צדיקים בעיריות שונות באוקראינה. במסגרת הפעילות בוועידה נכללו גם הופעות של אמנים שונים. בנוסף, חולקו למשתתפי הוועידה מתנות בערך כספי ניכר.

סיעת אגודת ישראל הסבירה כי "סיעת שלומי אמונים הינה סיעה חשובה ממרכיבי אגודת ישראל, אשר חבריה מהווים כשליש מחברי המוסדות העליונים של אגודת ישראל בארץ ישראל" וכי "שלומי אמונים היא אחת הסיעות המרכיבות את סיעת אגודת ישראל בכנסת. הסיעה היא בעלת נציגות נכבדת במסגרת המגזר החרדי בארץ בכלל, ובסיעת אגודת ישראל בכנסת וברשויות המקומיות בפרט" (להלן - "שלומי אמונים").

בהסכם שנערך בין נציגי הסיעה לבין "שלומי אמונים" התחייבה הסיעה לשלם לחברת ההפקות, שארגנה את הוועידה, סכום שלא יעלה על 200,000 ש"ח. סכום זה נקבע כהשתתפותה של הסיעה בעלויות הוועידה בגין תשלום למרצים, שכירת אולמות, כיבוד קל והדפסות.

הסכם נוסף שהומצא לעיון עובדי משרדי נערך בין "שלומי אמונים" לבין חברת ההפקות (להלן - ההסכם). בהסכם זה פורטו שלושת מקורות המימון של הוועידה, אשר עלות הפקתה הוערכה בסך של כ-500,000 ש"ח, כדלקמן: סך של כ-200,000 ש"ח ימומן מכספי הסיעה; סך נוסף של כ-200,000 ש"ח במימון עצמי של משתתפי האירוע לכיסוי עלויות הטיסות, הלינות במלון והארוחות; ואילו יתרת העלויות תמומן במסגרת ההפקה באמצעות מכירת חסויות ופרסומות.

בהקשר זה טענה הסיעה כי "המפיק פעל וערך את כל הנדרש, ואף הצליח מעבר למשוער, והתברר לו כי קיימים במשק הישראלי לא מעט חברות וארגונים אשר מעוניינים להגביר את חדירתם לשוק החרדי, וכי מעצבי דעת קהל בשוק זה כמו חברי ועידת שלומי אמונים הם ציבור ראוי להשקעה בפרסום".

6 ראו גם מבקר המדינה, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.6.1999 עד 28.2.2001 (ספטמבר 2001), עמ' 1-5.

כאמור, וכעולה מהסברי הסיעה, מדובר בוועידה של קבוצת אנשים המהווה חלק אינטגרלי מהסיעה אשר הייתה מיועדת אך ורק לחברים המזדהים עם הסיעה. למרות זאת, בחשבוניתה של סיעת אגודת ישראל נכללה הוצאה בסך של 200,000 ש"ח בלבד כהשתתפות בעלויות, על אף שכעולה מההסכם, ההוצאות הכרוכות בהפקת הוועידה היו גבוהות מסכום זה, והוערכו על פיו בסך של 500,000 ש"ח לפחות.

לטענת הסיעה, "הסיעה תקצבה את הוועידה בסכום מקסימלי של כ-200 אלפי ש"ח, תוך הסכם עם שלומי אמונים המגדיר את אופי ההוצאות בהן תישא הסיעה שעיקרם הוצאות תפעול הוועידה, כגון: סדרנים, אולמות, מרצים תוכן וכדומה... כל התקשרות שנעשתה עם המפיק בוצעה על ידי נציגי הוועידה בלבד. לסיעה לא היה כל קשר עם ההפקה מלבד קבלת החשבונית והאסמכתאות על הסכום שסוכם." עוד טענה הסיעה כי "כל המוזכר ב[נטיטת] דוח המבקר, וכל 'המתנות כביכול' אשר עליהן מצביעה טיוטת הדוח אין בהם כל הוצאה או תשלום של שלומי אמונים, אלא הם כולם חלק ממהלך פרסומי שיווקי אשר הפעילה חברת ההפקה...".

אין בידי לקבל הסבר זה. המדובר בוועידה 'סגורה' בהשתתפותם הבלעדית של חברי 'שלומי אמונים' (שהיא כאמור 'סיעה' בתוך הסיעה), שאורגנה על ידי אותה 'סיעה' או מטעמה. אין להתעלם גם מהעובדה שהסיעה עצמה התייחסה לוועידה כאל כנס פוליטי לכל דבר ועניין, ולכן מצאה לנכון לשאת בחלק מעלויותיה. נוכח כל האמור, הרי שכלל הוצאות הוועידה היו אמורות להיכלל בחשבוניתיה. באשר לטענה כי עלות המתנות שולמה שלא על ידי הסיעה אלא ממקורות עסקיים ומסחריים - המדובר כאמור בהכנסות אשר כעולה מתשובת הסיעה, אינן עומדות במגבלות הקבועות בסעיף 8 לחוק הן לעניין זהות התורם והן לעניין סכום התרומה.

מעצם תשלום השתתפות הוצאות בגין הכנס בידי הסיעה ומעצם העובדה שהסיעה ראתה חשיבות בהשתתפות בעלות הפקתו של כנס ייעודי כמתואר - עולה כי לדעת הסיעה הכנס נועד לקדם את מטרותיה ולפיכך היה על הסיעה לתת ביטוי בחשבוניתיה לכלל ההוצאות הכרוכות בהפקתו. זאת ועוד, ככל שכנס ייעודי של הסיעה ממומן בחלקו גם על ידי גורמים נוספים, הרי שיש לראות במימון זה משום תרומה לסיעה, אותה יש לבחון לאור המגבלות הקיימות בחוק לעניין סכום התרומה, מקור התרומה וזהות התורם, וזאת על מנת לחסום מסלול מימון שיש בו כדי לעקוף את המגבלות הקבועות בחוק.

לאור האמור קבעתי כי בהשתתפותם של גורמים מסחריים שונים במימון הוצאות הוועידה האמורה יש משום קבלת תרומה בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק.



במהלך התקופות השוטפות וגם לאחר מכן התקיימו עצרות וכנסים בהם השתתפו סיעות שונות. לכן ברצוני לחזור על הכללים החלים על סיעות אשר כבר נקבעו בדוחות קודמים<sup>7</sup>, ולפיהם על סיעה המארגנת כנס מטעמה, ועל סיעה המשתתפת באופן פעיל בכנס פוליטי המאורגן על ידי אחרים (למשל, על ידי נשיאת נאומים מעל הבמה) מוטלת החובה לשאת בחלקה מהעלויות הכוללות של אותו הכנס.

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

סיעות אשר משתתפות באופן פסיבי, כקהל, באירוע כלשהו כדוגמת עצרת או הפגנה, צריכות לשקף בחשבונותיהן את כל ההוצאות שהוצאו באופן ייעודי עבור השתתפות פעילה ותומכיהן באירועים אלה כגון הוצאות בגין קריאה לפעילים להשתתפות, הסעות, הדפסת שלטים וכרזות וכיוב'.

זאת ועוד, כאשר סיעה מארגנת כנס שבו משתתפות כמה סיעות, עליה לערוך הסכם מפורט עם יתר הסיעות באשר לנשיאה בכלל ההוצאות הנלוות לכנס, כך שיהיה בידיה וכן בידי עובדי משרדי לוודא כי כלל ההוצאות בגין הכנס ידועות ומיוחסות למי שאמור לשאת בהן וכי ניתן יהיה לכלול אותן בחשבונות הסיעות המשתתפות באופן שדוחותיהן הכספיים יהיו שלמים ונכונים. מכל מקום, יודגש כי הוצאות בגין כנס כאמור, בדומה לכל הוצאה אחרת של סיעה, צריכות לעמוד בהגדרת הוצאות שבחוק, לרבות מבחן הסבירות והשימוש הזהיר והחסני בכספי ציבור לצורך מימון.

## התפקדות למפלגה ותשלום דמי חבר

בלוח שלהלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים של הסיעות, על הכנסות הסיעות מדמי חבר לתקופות השוטפות (סדר הסיעות נקבע לפי אחוז דמי החבר מסך ההכנסות). הסכומים מוצגים בש"ח.

שם הסיעה	הכנסות מדמי חבר בתקופות השוטפות	דמי החבר מסך ההכנסות לתקופות השוטפות
הליכוד	9,927,902	17.7%
העבודה	4,214,328	12.1%
ישראל ביתנו	611,051	5.2%
מרצ	446,075	4.5%
יש עתיד	85,160	0.4%
חד"ש	24,615	0.2%

סעיף 15 לחוק המפלגות קובע "לא יירשם אדם כחבר ביותר ממפלגה אחת..."

סעיף 25(א) לחוק המפלגות קובע: "לא יהיו למפלגה הכנסות לבד מאלה: (1) דמי חבר ומגביות בקרב חברי המפלגה במסגרת הסכומים המותרים בחוק המימון; ...".

סעיף 20 לחוק המפלגות קובע: "(א) אזרח ישראל שמלאו לו 17 שנים והוא תושב הארץ, המקיים את התנאים שנקבעו בתקנון לחברות במפלגה, רשאי להיות חבר במפלגה, ובלבד שאינו חבר במפלגה אחרת... (ג) מפלגה תקיים רישום של חבריה... הרישום יכלול את מספר הזהות של כל חבר ויהווה ראיה לכאורה לחברות במפלגה".

סעיף 28(א)(1) לחוק המפלגות קובע כי מי ששילם עבור אחר דמי חברות או דמי התפקדות או כל תשלום אחר המתחייב כדי להקנות לו זכות הצבעה בחירות פנימיות במפלגה, עובר עבירה פלילית שהעונש עליה מאסר שנה.

סעיף 8(ב) לחוק קובע "לא תקבל סיעה, במישרין או בעקיפין, כל תרומה בסכום או בסכומים העולים על 1,000 שקלים חדשים לשנה מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו".

סעיף 8(ד2) לחוק קובע "לא תקבל סיעה או מפלגה במישרין או בעקיפין תרומות שניתנו בעילום שם; לעניין זה, תרומה שניתנה ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו בידי הסיעה או המפלגה או מטעמן - כמוה כתרומה שניתנה בעילום שם".

במסגרת הביקורת פנו עובדי משרדי לכלל המפלגות שלהן סיעות בכנסת וביקשו לקבל פרטים אודות תהליך ההתפקדות אליהן ותשלום דמי התפקדות. מהתשובות שהגיעו למשרדי עולה כי בחלק מהמפלגות לא נערכת התפקדות ולא נגבים דמי התפקדות. במפלגות אחרות מתבצע תהליך התפקדות, על פי רוב באמצעות מילוי טופס בקשה להירשם כחבר מפלגה, ומי שמבקש להיות חבר נדרש לשלם דמי התפקדות (להלן גם - דמי חבר) מדי שנה; תעריפי ההתפקדות שהיו נהוגים בתקופה השוטפת עמדו על כמה עשרות שקלים למתפקד לשנה.

באשר למפלגות בהן מתבצע תהליך התפקדות, ביקשו עובדי משרדי לקבל פרטים באשר לאמצעים בהם נוקטות הסיעות על מנת לאמת ולוודא את זהותו של כל מתפקד ואת מקור התשלומים המשולמים בגין דמי החבר, ולבחינת תקינות ההתפקדות ובכלל זה מניעת התפקדות על ידי גורם שלישי, מניעת רישום כפול של מתפקד ומניעת שימוש באותו אמצעי תשלום בעבור מספר מתפקדים.

מנתונים שהתקבלו מכמה סיעות, עולה כי לעיתים נערכת ההתפקדות באמצעות האינטרנט ותשלום דמי החבר מתבצע באמצעות חברות סליקה. הסיעות טענו כי אין באפשרותן לוודא שלא נעשה שימוש באותו אמצעי תשלום לשם תשלום דמי ההתפקדות עבור מספר מתפקדים בשל נתונים חלקיים המתקבלים מחברות הסליקה. יצוין כי בנוגע לזיהוי מקור התשלומים כאשר אמצעי התשלום אינו שייך למתפקד, הסיעות מסתמכות בעניין זה על הודעת המתפקד בטופס כי אמצעי התשלום שייך לקרוב משפחה מדרגה ראשונה. בנסיבות העניין נראה שאין בידי הסיעות כלים לאמת את נכונות ההודעה האמורה.

במקרים אחרים הועלה כי זיהוי המתפקדים ואימות אמצעי התשלום נעשים באמצעות עיון פיזי בטופסי ההתפקדות שמילאו המתפקדים באופן ידני. בחינת כמות כה גדולה של טפסים כאמור, אינה מספקת, שכן, בבחינה כזו בהיקף המתואר יתכנו טעויות אנוש שמשמעותן היא הכללת מתפקדים שלא זוהו כנדרש בספר הבחורים של הסיעה.

בדרך כלל נהוגות הסיעות לגבות את דמי החבר באמצעות כרטיסי אשראי והוראות קבע בבנק. בתקופות השוטפות מרבית התשלומים בגין דמי חבר של סיעת ישראל ביתנו, בסך כולל של מאות אלפי ש"ח, התקבלו במזומן והופקדו בבנק הדואר. נמצא כי חלק מתשלומי דמי החבר הופקדו במרוכז בעבור כמה עשרות ואף מאות אנשים שונים באותו יום ולעיתים אף באותה שעה. עוד נמצא כי אין התאמה בין מספר טופסי ההתפקדות ובין רשימות המתפקדים המצויות בתיקי הסיעה ובין הכנסות הסיעה מדמי החבר כפי שנכללו בחשבונויותיה. כתשובתה טענה הסיעה כי "אין למפלגה אפשרות טכנית למנוע מצב שבו אדם אחד עומד בתור בבנק הדואר ומבצע פעולות בשמם ובעבורם של חברים אחרים. אנו קיימנו מספר בדיקות מדגמיות אולם אין באפשרותנו להתחייב שכל אחד מהחברים אכן עמד בעצמו בתור בדואר... [וכן] מאחר שבמפלגה אין פריימריס... במבנה הקיים של המפלגה אין אינטרס לאדם לפקוד אנשים אחרים למפלגה ולשלם על כך מכיסו וממילא קהה עוקצו של החשש מהתפקדויות כוזבות". אף אם העדר בחירות מקדימות בסיעה עשוי לסבר את האוזן בכל הנוגע לחוסר התכלית שבביצוע התפקדויות כוזבות, כלשון הסיעה, הרי שאין בטיעון כדי להסיר את החשש מפני עקיפת המגבלות שבחוקי המימון בכל הנוגע להכנסות המותרות לסיעה בדרך של קבלת הכנסות מדמי חבר בשיעורים ניכרים אשר מקורן אינו ידוע ואינו מזוהה.

לגבי אותן התפקדויות ששולמו במרוכז מסרה הסיעה כי "אין לנו אפשרות כיום לבדוק אם השוברים שולמו במרוכז על ידי אדם אחד שאסף את כספי ההתפקדות מאת החברים או שהחברים עמדו במרוכז בתור בבנק הדואר", וכי המדובר ב"קבוצת אנשים, אשר מאז כבר אינם פעילים במפלגה ואין לנו אפשרות לקבל מהם הבהרות לדברים...".

מצב דברים זה מצביע על כך כי הסיעה לא קיימה בקרה הולמת על תהליך ההתפקדות וכתוצאה מכך לא ניתן לבחון האם פרטי המתפקדים הכלולים ברשימת המתפקדים של הסיעה נכונים. זאת ועוד, מהאמור לעיל עולה כי בתקופות השוטפות היו לסיעה הכנסות במזומן בסכומים מהותיים, שלא ניתן היה לזהות את מקורן, לפיכך לא היה בידי לקבוע שהכנסותיה של הסיעה היו בגבולות שנקבעו בחוק.

תשלום דמי חבר, פרט לתרומות ולמימון ממלכתי, מהווה בפועל אפיק הכנסות נוסף בהיקף לא מבוטל שמפלגות רשאיות לקבל. לפיכך נודעת חשיבות לאימות זהותו של כל אחד מהמתפקדים ושל אמצעי התשלום שלו וזאת על מנת להבטיח כי ההכנסות מדמי חבר עומדות במגבלות הקבועות בחוק לעניין זהות משלם דמי החבר ומקור התשלום.

זאת ועוד, כחלק מהרצון להשתתפות בהליכים הפוליטיים, בוחרים אורחים להתפקד למפלגה אשר מייצגת את דעותיהם והם מזדהים עם מצעה האידיאולוגי. הנחת היסוד היא כי ההתפקדות למפלגה נעשית מרצון, והמתפקדים מעבירים את פרטי אמצעי התשלום שלהם למפלגה לצורך תשלום דמי החבר. כאשר זהותם של המתפקדים לא נבדקת ומאומתת כמתחייב בחוק המפלגות, הרי שיתכנו מצבים בהם צדדים שלישיים משלמים עבור מתפקדים אחרים, ואותם מתפקדים שלא מרצונם כלל לא מודעים לכך שנערכה התפקדות בשמם ואף שולמו דמי חבר, כך שהם מנועים מלהירשם כחברים במפלגה אחרת.

רשימת המתפקדים ששילמו דמי חבר הינה הבסיס לקביעת ספר הבוחרים של מפלגה אשר מקיימת בחירות מקדימות. לקביעה מיהם בעלי זכות הבחירה הנכללים בספר הבוחרים נודעת חשיבות רבה שכן ממספר זה נגזר, בין היתר, גובה תקרות ההכנסות וההוצאות של המתמודדים בבחירות המקדימות באותה מפלגה. התייחסות לאנשים שלא התפקדו כחברי מפלגה והכללתם בספר הבוחרים אשר מקנה להם כאמור זכות בחירה בבחירות מקדימות במפלגה, עלולה ליצור הטיה בבחירת מועמדי המפלגה בבחירות לכנסת, ובכך לגרום לפגיעה באמון הציבור ובדמוקרטיה.

לאור האמור, בדומה לחובה המוטלת על סיעה לפי סעיף 8 לחוק בהתייחס לקבלת כספים שמקורם בתרומות, על כל סיעה חלה החובה לבדוק ולאמת את פרטי כל מתפקד אשר משלם לה דמי חבר. במסגרת זו, ובהתאם לסעיף 20 לחוק המפלגות, קיימת חובה לברר גם את גילו ואת מענו של כל אחד מהמתפקדים.

זאת ועוד, כמתחייב מסעיף 25 לחוק המפלגות, ועל מנת שניתן יהיה לוודא כי הסכומים המתקבלים יהיו "במסגרת הסכומים המותרים בחוק המימון", חלה על כל סיעה החובה לוודא כי הכספים המתקבלים מכל מתפקד אכן שולמו על ידי אותו מתפקד מכספו האישי, ובכך למנוע תשלום דמי חבר בידי אחר, דבר שעלול להוות עבירה פלילית לפי סעיף 28 לחוק המפלגות.



בנסיבות שתוארו בפני עולה כי בהיעדר כלים מספקים קיים קושי ליישם את ההוראות שנקבעו בחוק המפלגות בכל הנוגע למתפקדים. אני סבור, אפוא, כי על המחוקק לתת דעתו לנושא ולקבוע הסדר אשר יקנה כלים לאכיפת הכללים שנקבעו בחוק המפלגות.

## העמדת שירותים מקצועיים ללא תמורה על ידי סיעה

סעיף 1 לחוק מגדיר "הוצאות" - "הוצאות של סיעה לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור...".

סעיף 1 להנחיות מגדיר "תרומה" - "בכסף או בשווה כסף, במישרין או בעקיפין, במזומנים או בהתחייבות בכתב, לרבות מתן שירותים, טובין ונכסים בלא תמורה... אך למעט פעילות אישית בהתנדבות שאינה בגדר עיסוק של המתנדב".

סעיף 10(א) להנחיות קובע כי "סיעה תרשום כהכנסה וכהוצאה במערכת החשבונות שלה כל פעילות של התנדבות אם היא בגדר עיסוק של המתנדב; הסיעה תפרט במסמך מיוחד את היקף הפעילות ושוויה".

סעיף 17 להנחיות קובע: "תנוהל רשימה שוטפת של טובין ושירותים שקיבלה סיעה בעין כתרומות".

במסגרת הביקורת הועלה כי סיעת אגודת ישראל הפעילה באופן קבוע לשכות לקבלת קהל ללא תשלום בשלושה סניפים (קריית גת, ערד ואשדוד) בהן ניתן ייעוץ פרטני לאנשים שפנו לשכות אלה על ידי גורמים מקצועיים ובכלל זה ייעוץ משפטי במגוון תחומים על ידי עורכי דין; ייעוץ מס על ידי רואי חשבון; ייעוץ משכנתאות וזכאות במשרד השיכון; ייעוץ בנושאי זכויות הילד המיוחד ועוד. סיעה אחרת, דגל התורה, פרסמה כי במשרדה מתקיימת מדי שבוע קבלת קהל למתן ייעוץ פרטני ללא תשלום על ידי עורך דין בכיר בלשכת עורכי הדין, בנושאים משפטיים: דיני עבודה, תכנון ובנייה, ביטוח לאומי, הוצאה לפועל ועוד. שתי הסיעות האמורות לא נתנו ביטוי בחשבונותיהן לפעילויות ההתנדבות האמורות של נותני הייעוץ, המהוות לכאורה תרומות בשווה כסף בהיותן בגדר עיסוקם של המתנדבים.

סיעת אגודת ישראל טענה כי "מדובר בייעוץ ראשוני שלא נהוג לגבות בגינו כסף אף במשרדו של המתנדב" וכי "מקבל השרות הינו האזרח והסיעה לא קיבלה כל ייעוץ משפטי". סיעת דגל התורה טענה אף היא כי התנדבותו של עורך הדין הבכיר במשרדה איננה בתחום עיסוקו, שכן המדובר בייעוץ ראשוני בסיסי ללא אחריות משפטית בשונה מייעוץ משפטי מקצועי שנהוג לגבות עליו תשלום, כגון: עריכת מכתבים או כתיב טענות.

באשר לעצם הפעלת הלשכות לקבלת קהל במשרדי הסיעות, הסבירו הסיעות כי פעילות קבלת הקהל במשרדיהן מהווה חלק אינטגרלי מפעילותן שנועדה לשמור על קשר עם הציבור. בהקשר לכך טענה סיעת אגודת ישראל כי פעילות זו "תומכת בפעילותה הפרלמנטרית של הסיעה, הייעוץ ניתן בנושאים שבין אדם לרשויות ועל ידי כך מועברים נושאים לטיפול פרלמנטרי על ידי חברי הכנסת ונשמר קשר עם הציבור". סיעת דגל התורה טענה כי כבר במועד הקמתה, היא חרטה על דגלה את נושא הקשר עם הציבור והסיוע לקהל הרחב, ועל כן כל אזרח ללא קשר להשתייכותו הפוליטית מוזמן לפנות ללשכה לקבל סיוע במגעיו עם רשויות המדינה. עוד הסבירה הסיעה כי "בלשכה נמצאים נבחרי הציבור מטעם הסיעה בכנסת וברשויות המקומיות, עובדי הסיעה, וכן מספר אנשי מקצוע שנותנים כולם ייעוץ ראשוני והכוונה לפונים בשלל נושאים. אנשים אלה בקיאים בדרכי ההתנהלות מול רשויות המדינה ובאופן זה מסייעים לפונים שאינם מצויים בעניינים אלה" וכי "שמיעת בעיותיהם הפרטניות של אזרחים היא כלי משמעותי המאפשר לחברי הכנסת ולחברי המועצות ברשויות המקומיות מטעם הסיעה ללמוד על תופעות שמעוררות קשיים מערכתיים, ולטפל בכך בכלים הפרלמנטריים והרעיוניים העומדים לרשותם".



בעבר כבר התייחסתי להוצאות החורגות מהגדרת החוק<sup>8</sup> וקבעתי מספר מאפיינים לגבי הוצאותיה של סיעה וביניהם האם מדובר ב"הטבה ישירה לאדם או לקבוצת בני אדם, זאת להבדיל (או לעיתים בנוסף) מפעילות שנועדה לשמור על קשר עם הציבור או חלקו".

אין חולק כי הפעלת לשכה לתועלת הציבור למתן עזרה והכוונה בידי עובדים לא מקצועיים של הסיעה ונבחרי הציבור עשויה להיות חלק מהפעילות השוטפת של הסיעה. ואולם, בכל הנוגע למתן שירותי ייעוץ פרטני, לאנשים הפונים ללשכות, על ידי אנשי מקצוע בתחום מומחיותם כמתואר - אין לי אלא לחזור ולהדגיש כי יש בפעילות המתוארת משום הטבה ישירה בעלת ערך של ממש הן לסיעה והן למקבלי הייעוץ.

זאת ועוד, אין שוני עקרוני בין קבלת הטבה כזו על ידי אנשים ספציפיים לבין קבלת מוצר או הטבה כספית. לענייננו, לא ניתן לחלוק על כך שקבלת שירותי ייעוץ מקצועי ללא תמורה בידי מומחה בתחום עיסוקו ובנגישות גבוהה עשויה להיות בעלת ערך משמעותי לכל אחד מהפונים הספציפיים ונודעת לכך גם משמעות כספית עבור המקבל - וזאת בערך כספי שעשוי בהחלט לעלות על הערך הכספי של מוצר שניתן בחינם.

עוד נדרשתי לסוגיה זו והדגשתי כי "יש למנות בגדר הוצאות שאינן עומדות בהגדרת החוק הוצאות בעבור תמיכה וסיוע למגזרים מסוימים בהתאם לאינטרסים של הסיעות, שכן אלה פוגעות בעקרון השוויון ויש בהן משום עקיפת ההסדרים שנקבעו למתן תמיכה מכספי ציבור ופחת להשפעה לא ראויה על ציבור הבוחרים".

עצם העובדה שאזרחים הינם הנהנים הישירים של הייעוץ שניתן אינה שוללת מיניה וביה את האפשרות שהיה בהתנדבות גם משום תרומה לטובת סיעה. העמדת משרדי סיעה למתן שירותים מקצועיים ופרסום דבר קיומם כנערכים מטעם אותה סיעה ותחת חסותה הם שיוצרים את הזיקה בין טובתם של הפונים הנהנים מקבלת השירות לבין טובתה וקידומה של הסיעה, כך שמתן שירותי הייעוץ יוצר טובת הנאה לסיעה ובכך גלומה התרומה.

בפעם הזו קיבלתי את הסברי הסיעות אשר סברו כי מתן שירותי ייעוץ פרטני כמתואר כמוהו כקבלת קהל הנעשית באופן שוטף במשרדיהן, אך מצאתי לנכון להדגיש בפניהן את ההבדל המהותי בין מתן שירותי ייעוץ מקצועי פרטני לבין קבלת קהל על ידי גורמים בסיעה שמטרתה שמירת הקשר עם הציבור.

להבא על הסיעות להימנע ממתן שירותי ייעוץ מקצועי פרטני בהתנדבות על ידי אנשי מקצוע, דוגמת שירותי ייעוץ משפטי על ידי עורכי דין, ייעוץ מס על ידי רואי חשבון או ייעוץ משכנתאות ותביעות צרכנות על ידי בעלי מקצוע מומחים, ובוודאי שיש להימנע ממתן שירותים כאמור על ידי חברות מקצועיות מסחריות שזהו תחום עיסוקן.

8 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ה-18 לתקופה 1.1.11 עד 31.12.11 (ספטמבר 2012), עמ' 17.

לאור האמור, אני קובע כי מכאן ואילך, מתן שירותי ייעוץ מקצועי פרטני בידי אנשי מקצוע בהתנדבות בתחום מומחיותם ועיסוקם ייחשב לסיעה כתרומה אסורה בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק. ברצוני להדגיש בהקשר זה כי אף אם הסיעה תשלם שכר לאותם אנשי מקצוע אשר נותנים שירותי ייעוץ פרטני מקצועי לא יהיה בכך כדי להפוך הענקת שירות כזה על ידי הסיעה למותרת; שכן, עדיין מדובר בשימוש בכספי המימון הציבורי לצורך מתן הטבה ישירה ושירותים אלה יוצרים זיקה פסולה בין הפונים הנהנים לבין הסיעה שהעמידה שירותים אלה לטובתם, ולפיכך אין להעניקם.

## בקרה על רכש והתקשרויות של סיעה

בדוח קודם<sup>9</sup> כבר התייחסתי לנושא הרכש וההתקשרויות של סיעות תמורת סכומים ניכרים. באותו דוח ציינתי כי "חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992, הקובע כי הגופים שנמנו בחוק 'לא יתקשרו בחוזה לביצוע עסקה בטובין או במקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על-פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו', והתקנות שהותקנו על פיו, לא חלים על הסיעות". יחד עם זאת, קבעתי כי סיעה, אשר היא גוף דו-מהותי, המקבלת תמיכה בשיעור ניכר מאוצר המדינה "ראוי שתפעל לפי אמות המידה הנדרשות מגופים בעלי אופי ציבורי ובין היתר בכל הנוגע לקיום ולביצוע של נוהל רכש, לתיעוד הליכי הרכש ותהליך התמחרות המשמש לבחירת הספקים המתאימים ביותר, וכן לפיקוח על הליכי הרכש".

זאת ועוד, ניהול הליכי רכש מסודרים של סיעה, ובכלל זה קביעת כללים בנוגע לקיום מכרזים, מטרתם בין היתר, לתת שוויון הזדמנויות לספקים שונים להציע את שירותיהם לסיעה.

במהלך הביקורת הנוכחית סקרו עובדי משרדי את נושא ניהול הרכש וההתקשרויות של הסיעות עם ספקים ונותני שירותים לקבלת שירותים וטובין. בין היתר נבחנו קיום נוהל רכש, תיעוד תהליכי הרכש ושמירת מסמכים, תהליך בחירת הספקים ונותני השירותים והפיקוח של הסיעות על הליכי הרכש.

כל הסיעות טענו בפני עובדי משרדי כי ההתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים נערכות בכתב בהתאם להנחיות וכי הן מתעדות בחשבונותיהן את ההתקשרויות האמורות באמצעות מסמכים נלווים, כגון הזמנות עבודה, הצעות מחיר, חשבוניות מס, קבלות ועוד.

עם זאת, מסקירת תשובות הסיעות הועלה כי מרבית הסיעות אינן מסדירות את ניהול הרכש שלהן באופן מלא כראוי לגופים הנתמכים מכספי ציבור. למרבית הסיעות אין נוהלי רכש כתובים, ורק אצל חלקן קיים נוהל לבקש כמה הצעות מחיר לפני ביצוע התקשרות. סיעות אלה הסבירו כי השיקולים לבחירת הצעה מסוימת יהיו בין היתר איכותו וטיבו של השירות, מקצועיות, אמינות ומועד אספקה ולא רק שיקולי העלות. במעט הסיעות שלהן נוהל בכתב, הרי שנוהל זה הוא חלקי בלבד ואינו מתייחס לנושאים מהותיים כגון: כיצד מתקבלת ההחלטה על התקשרות עם ספק או נותן שירות מסוים; מיהו הגורם בסיעה המחליט על ההתקשרות; מהם התנאים לביצוע רכש מספק יחיד ומהו היקף התקשרות המחייב לפנות לקבל כמה הצעות מחיר ולהשוות ביניהן; ומיהו הגורם בסיעה המפקח על תהליכי הרכש. כמו כן, אין בנהלים הקיימים הוראות המחייבות תיעוד בכתב של הצעות המחיר שהתקבלו ושל השיקולים שהביאו לבחירת ספק או נותן שירות ושמירה של התיעוד האמור בתיקי הסיעה.

9 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת התשע עשרה לתקופה 1.2.13 עד 31.12.14 ולתקופה 1.1.15 עד 31.3.15 (אוקטובר 2016), עמ' 78.

אני חוזר ומדגיש כי בהתחשב בכך שסיעות מקבלות מימון מקופת המדינה, מן הראוי שכל סיעה תקבע נוהלי רכש מחייבים בכתב באשר לאופן ההתקשרות של הסיעה עם ספקים ונותני שירותים ובאשר לאופן תיעוד הליכי הרכש וההתקשרויות האמורות וזאת, בין היתר, על מנת לאפשר לסיעה לפקח על תהליכי הרכש ולוודא כי אלה נערכו באופן מסודר ובהתאם לנהלים שנקבעו. בנוסף, נהלים אלה צריכים לשקף את כללי המנהל הציבורי התקין ואת שוויון ההזדמנויות העומדים בבסיס הכללים החלים על הגורמים הציבוריים בעניין זה, וזאת כמובן בהתאמות הנדרשות בהתחשב בגודלה של הסיעה ובאופי פעילותה.

זאת ועוד, קיום נוהל רכש כתוב המחייב את שמירת המידע שנצבר בהליכי הרכש עשוי לאפשר את השימוש במידע זה לצורך ייעול הרכש, הנעשה כאמור מכספי ציבור, ולהבטיח בקרה ופיקוח על הליכי הרכש, גם במקרה בו מתחלפים בעלי תפקידים בסיעה.

### שמירת אסמכתאות בגין התקשרויות עם נותני שירותים

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

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

במהלך הביקורת הועלה כי בכמה מקרים התקשרו סיעות עם נותני שירותים שונים, ובהם שירותי ייעוץ, ניהול אסטרטגי, שירותים משפטיים ואחרים תמורת סכומים ניכרים, לעיתים בהסכמים לקבלת שירות מתמשך בעבור תשלום חודשי קבוע (ריטיינר), בלא ששמרו בידיהן אסמכתאות המעידות על היקף השירותים שניתנו, מהותם ואופן חישוב התמורה.

רק לאחר פניות חוזרות ונשנות של עובדי משרדי, המציאו חלק מהסיעות פירוטים, דוחות פעילות של נותני השירותים ומסמכים נוספים שמהם ניתן ללמוד על מהות השירותים שניתנו ועל היקפם.

בעבר<sup>10</sup> כבר דנתי בהרחבה בחובתה של סיעה לשמור אסמכתאות נלוות להסכמי ההתקשרות שלה עם נותני שירותים, וציינתי כי בשל הצורך לוודא כי אכן סופקו לה השירותים בכמות ובהיקף הרצויים ועל מנת שניתן יהיה לזהות ולאמת את הוצאות הסיעה בקשר להתקשרויותיה, כמתחייב בהנחיות, על הסיעה לחייב כל נותן שירות להעביר לה באופן שוטף דוחות פעילות מפורטים ולשמור בידיה דוחות אלה.

אין בכוונתי להתערב באשר לאופן עריכת ההתקשרויות בין סיעות לבין נותני שירותים, ואולם לגבי כלל ההתקשרויות חלה על הסיעות חובה, כבר במועד ההתקשרות עם נותני השירותים, לקבוע את אופן קבלת הדיווח והמסמכים הנוגעים לפעילות של נותני השירותים, לרבות דוחות פעילות, ולהעביר למשרדי את דוחות הפעילות והמסמכים האמורים.

מאחר וסיעות מקבלות מימון בשיעור ניכר מאוצר המדינה, חייבות הסיעות לשמור בידיהן תיעוד שיש בו כדי להבהיר את מהות ההתקשרויות שנערכו עם נותני השירותים כך שיתאפשר, הן לסיעות עצמן והן לעובדי משרדי, לבחון האם התמורה ששולמה בכל התקשרות כזו הולמת את השירותים שניתנו להן.

10 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת ה-19 (פברואר 2014), עמ' 98-100; דוח על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים לתקופת הבחירות לכנסת העשרים (אוקטובר 2016), עמ' 32-33.

אני שב ומדגיש כי על הסיעות להמציא למשרדי את מלוא התייעוד בגין ההתקשרויות שלהן עם נותני השירותים לרבות תיעוד מפורט ממנו ניתן ללמוד על השירות שניתן בפועל ולבחון האם התמורה ששולמה תואמת את השירות שהתקבל. להבא, סיעות שלא יגישו למשרדי עם תחילת הביקורת את מלוא המסמכים הכרוכים בהתקשרויות כמתואר, ייקבע לגביהן כי הן לא ניהלו את חשבונותיהן לפי הנחיות מבקר המדינה.

## דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות

להלן נתונים כספיים על כל אחת מהסיעות ומהות הדוח שקיבלו.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

## אגודת החרדים - דגל התורה

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשרים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל-דגל התורה" - יחד עם סיעת אגודת ישראל והיא מיוצגת על ידי שלושה<sup>11</sup> חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-6,163,649 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-5,821,834 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 2,929,025 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 2,892,809 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 341,815 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 1,378,110 ש"ח, לפיכך הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-1,036,295 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	5,729,222
שכר עובדי הסיעה בכנסת	434,427
סה"כ	6,163,649

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
משכורות ותוספות סוציאליות	3,825,492
פרסום והדפסות	42,821
משרדיות	66,550
טלפון ודואר	175,710
נסיעות ורכב	238,395
כיבודים, אירועים וכנסים	36,164
תחזוקה	130,973
שכ"ד	564,788
חשמל, מסים ומים	243,734
הנה"ח, ביקורת ומשפטיות	80,033
שונות	118,936
פחת	265,542
אחרות	529
מימון נטו	32,167
סה"כ	5,821,834

11 עד לחודש מאי 2016 הסיעה הייתה מיוצגת על ידי שני חברי כנסת ומחודש יוני 2016 היא מיוצגת על ידי שלושה חברי כנסת.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניתיה לפי הנחיות מבקר המדינה.  
הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.  
תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה  
- 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.

## האיחוד הלאומי - תקומה

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשרים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "הבית היהודי בראשות נפתלי בנט" - יחד עם סיעת הבית היהודי והיא מיוצגת בכנסת העשרים על ידי שני חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-4,523,235 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-3,605,913 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 1,866,269 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 1,739,644 ש"ח. בנוסף, הסיעה כללה ברוחותיה הכספיים השוטפים הכנסות אחרות בגין עדכון גירעון מהבחירות לכנסת העשרים בסך כולל של 1,012,523 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 1,929,845 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 3,589,367 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-1,659,522 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	4,297,065
שכר עובדי הסיעה בכנסת	226,170
<b>סה"כ</b>	<b>4,523,235</b>

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	2,179,115
פרסום והדפסות	68,243
כנסים, פעילויות ואירועים	76,138
סקרים	72,424
שירותים מקצועיים	149,246
שירותי ייעוץ	369,910
שכירות ותחזוקה	109,189
משרדיות, ושונות	29,218
פחת	35,524
תחזוקת רכב ונסיעות	437,099
תקשורת ומחשוב, דואר וטלפון	24,541
מימון	55,266
<b>סה"כ</b>	<b>3,605,913</b>

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.

## הליכוד - תנועה לאומית ליברלית

הסיעה מיוצגת בכנסת העשרים על ידי 30 חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-56,034,055 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-37,477,795 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 17,806,856 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 19,670,939 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 18,556,260 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 24,512,549 ש"ח<sup>12</sup>, לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-5,956,289 ש"ח.

הסיעה מחזיקה ב-96.8% ממניות קרן תל חי (ישראל) בע"מ, תאגיד מפלגתי כהגדרתו בסעיף 21א לחוק המפלגות, העוסק בניהול ואחזקת נכסי מקרקעין. בחוות הדעת של רואה החשבון שצורפה לדוח הכספי של הסיעה, הסתייג רואה החשבון של הסיעה כלהלן: "ההשקעה בקרן תל-חי (ישראל) בע"מ מוצגת לפי עלות ולא לפי שיטת השווי המאוני".

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	44,403,004
שכר עובדי הסיעה בכנסת	1,663,259
תרומות	10,300
דמי חבר	9,927,902
אגרות והשתתפויות	29,110
אחרות	480
סה"כ	56,034,055

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	17,268,927
כנסים, כינוסים וסיורים	2,590,584
משפטיות	3,779,850
שכר דירה ותחזוקה	357,262
מסים עירוניים	1,015,762
שירותים מקצועיים	3,159,244
דואר ותקשורת	427,347
תחזוקת רכב	740,064
משרדיות וכלליות	922,381
פרסום והסברה	200,141

12 נכון ל-31.3.15 היה לסיעה על פי דיווחיה גירעון נצבר בסך 32,855,172 ש"ח. לאחר מיון הכנסות והוצאות בין תקופת הבחירות לכנסת העשרים לבין תקופות שוטפות קודמות, ובעקבות עדכון אופן רישום תמורה מתאגיד מפלגתי בגין מימוש נכסים בשנים 2007-2008, הקטינה הסיעה את יתרת הגירעון הנצבר בסך כולל של 8,342,623 ש"ח כך שהגירעון הנצבר ל-31.3.15 הסתכם ב-24,512,549 ש"ח.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018



הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
תחזוקת מחשב	930,894
רכישת ציוד	249,982
סקרים	250,842
סניפים	2,970,159
ישיבות מרכז ומזכירות	1,034,884
הוצאות מימון	733,125
הוצאות אחרות נטו	846,347
סה"כ	37,477,795

לאחר הביקורת ומיון הכנסות ממכירת נכס בסך 210,000 ש"ח, קבעתי שהכנסות הסיעה הסתכמו בתקופות אלה ב-56,244,055 ש"ח והוצאותיה ב-37,687,795 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 17,806,856 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 19,880,939 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 18,556,260 ש"ח.

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. הדבר התבטא בכך שהסיעה נהנתה מקיום אירוע "הליכודיאדה" וקיבלה פרסום וחשיפה תקשורתית נרחבת במהלכו ובעקבותיו, כל זאת מבלי שנשאה הסיעה בהוצאות כלשהן בגין האירוע.

הסיעה טענה בפניי כי אין המדובר באירוע מפלגתי, שכן הוא לא אורגן על ידי ולא הייתה לה השפעה על קיומו. לאחר בחינת הנסיבות והמאפיינים של האירוע, קבעתי כי לא ניתן להתעלם מהקשר הישיר, המובהק והחד-משמעי בין הסיעה לבין האירוע האמור. קשר זה בא לידי ביטוי, בין היתר, באלמנטים המפורטים להלן: האירוע עצמו נושא את השם "ליכודיאדה" ונעשה במהלכו שימוש מתמשך ובלעדי בשמה ובסמליה המובהקים של סיעת הליכוד; האירוע אורגן על ידי שני פעילים בסיעה; האירוע כלל נאומים של נבחרי ציבור של הסיעה שמצאו לנכון להשתתף בו; במהלך האירוע חולקו טופסי התפקדות לסיעה ונערך מעין הליך בחירות מקדימות לקביעת רשימת המועמדים של סיעת הליכוד, שתוצאותיו פורסמו בתקשורת לציבור הרחב; האירוע הוצג בפני הציבור - הן על ידי מארגניו והן על ידי נבחרי הציבור של הסיעה שהשתתפו באירוע - כאירוע הקשור באופן ישיר ובלעדי עם הסיעה.

נוכח כל האמור לעיל, ומשהסיעה כאמור לא נשאה בעלויות האירוע, קבעתי כי בקיום "הליכודיאדה" קיבלה הסיעה תרומה אסורה שאינה עומדת במגבלות הקבועות בחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 30,535,992 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 40,508,816 ש"ח, הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

**נוכח האמור לעיל הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה אינו חיובי.**

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ואת האסמכתאות הנוספות שהגישה לי, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 350,000 ש"ח.

## הסתדרות אגודת ישראל בארץ ישראל

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשרים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "יהדות התורה והשבת, אגודת ישראל-דגל התורה" - יחד עם סיעת דגל התורה והיא מיוצגת על ידי שלושה<sup>13</sup> חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב- 6,163,648 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-3,976,484 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 1,616,756 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 2,359,728 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך 2,187,164 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל ברוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 2,173,645 ש"ח. לפיכך, הסתכם העודף הנצבר ל-31.12.16 ב-13,519 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	5,729,220
שכר עובדי הסיעה בכנסת	434,428
סה"כ	6,163,648

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	2,710,631
פרסום והדפסות	105,828
משרדיות	62,374
טלפון ודואר	65,423
נסיעות	105,730
כיבודים, אירועים וכנסים	222,956
תחזוקה	27,504
שכר דירה	251,300
חשמל, מים ומים	125,826
הנהלת חשבונות, ביקורת ומשפטיות	278,630
רכישת ציוד וריהוט	9,770
הוצאות מימון ואחרות	10,512
סה"כ	3,976,484

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. הסיעה כללה בחשבונותיה הוצאות בסך 200,000 ש"ח בגין ועידה באוקראינה בה השתתפו מעל 100 איש מנציגי הסיעה. הוועידה התקיימה לרגל 40 שנה לייסוד "שלומי אמונים", שהינה, על פי הסברי הסיעה, חלק ממרכיבי הסיעה ונציגי "שלומי אמונים" מהווים כשליש מחברי המוסדות העליונים של הסיעה. על פי התיעוד שהעבירה הסיעה, הסתכמו עלויות הוועידה ב-500,000 ש"ח לפחות וחלק מעלויות אלה

13 עד לחודש מאי 2016 הסיעה הייתה מיוצגת על ידי ארבעה חברי כנסת ומחודש יוני 2016 היא מיוצגת על ידי שלושה חברי כנסת.

מומנו בידי גורמים מסחריים שונים. במימון הוצאות הוועידה בידי גורמים מסחריים יש משום תרומה לסיעה החורגת מהגבולות הקבועים בחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

**נוכח האמור לעיל הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה אינו חיובי.**

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ואת האסמכתאות הנוספות שהגישה לי, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 150,000 ש"ח.

## התנועה בראשות ציפי לבני

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשירים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני" - יחד עם סיעת העבודה, והיא מיוצגת על ידי ארבעה<sup>14</sup> חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-8,971,448 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-7,668,613 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 2,592,741 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 5,075,872 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 1,302,835 ש"ח. העודף הנוצר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 843,934 ש"ח. לפיכך, הסתכם העודף הנוצר ל-31.12.16 ב-2,146,769 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	8,594,130
שכר עובדי הסיעה בכנסת	377,318
סה"כ	8,971,448

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
משכורות ונלוות	2,957,946
שכר עובדי הסיעה בכנסת	423,219
שירותים מקצועיים	578,377
הסברה פרסום ויחסי ציבור	2,284,510
דמי שכירות ואחזקה	329,034
אחזקת רכב	319,790
נסיעות ושליחויות	120,440
פחת	23,002
תקשורת	31,444
צורכי משרד	23,885
אחרות	100,747
השתתפות בהוצאות המחנה הציוני	470,818
מימון	5,401
סה"כ	7,668,613

לאחר הביקורת ועדכון השתתפותה של הסיעה בהוצאות המחנה הציוני, קבעתי שהכנסות הסיעה הסתכמו בתקופות אלה ב-8,971,448 ש"ח והוצאותיה ב-7,724,477 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 2,602,309 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 5,122,168 ש"ח. הסיעה

14 עד חודש ינואר 2016 הייתה הסיעה מיוצגת על ידי חמישה חברי כנסת, והחל מחודש פברואר 2016 היא מיוצגת על ידי ארבעה חברי כנסת.

סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 1,246,971 ש"ח. לפיכך, הסתכם העודף הנצבר ל- 31.12.16 ב-2,090,905 ש"ח.

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבונותיה שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שחלקה של הסיעה בגין השתתפותה בעצרת לזכרו של ראש הממשלה המנוח, יצחק רבין ז"ל, שנערכה ב- 5.11.16 בכיכר רבין בתל אביב, שולם מחשבון בנק שבו נותרו כספי מימון ממלכתי שקיבלה הסיעה במהלך הכנסת ה-19, עת ייצגה את מפלגת חץ. חשבון בנק זה, אשר היה רשום כאמור על שמה של סיעת התנועה-חץ, לא דווח על ידי הסיעה למשרדי והסיעה לא נתנה ביטוי בדוחותיה הכספיים לכספים שנותרו בו ולהוצאות ששולמו מחשבון זה בגין העצרת. הסיעה הסבירה כי המדובר היה בספיח אחרון להתחשבנות מורכבת בין הסיעה לבין מפלגת חץ וכי אי-הדיווח כאמור נעשה בשוגג. נוכח האמור קבעתי כי הדוח הכספי של הסיעה לא שיקף נכונה את מצבה הכספי בכך שלא ניתן בו ביטוי לכספים שהיו בחשבון הבנק האמור, וכי מערכת החשבונות של הסיעה לא שיקפה את הוצאותיה בקשר עם השתתפותה בעצרת, אך התחשבת בהסברי הסיעה לעניין גובה המימון שיישול.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ואת האסמכתאות הנוספות שהגישה לי, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 90,000 ש"ח.

## חד"ש - החזית הדמוקרטית לשלום ולשוויון (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים)

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשרים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "הרשימה המשותפת (חד"ש, רע"מ, בל"ד, תע"ל)" - יחד עם הסיעות: בל"ד, רע"מ ותע"ל, והיא מיוצגת על ידי חמישה חברי כנסת. הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות הסתכמו ב-10,303,001 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-9,385,724 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 4,115,018 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 5,270,706 ש"ח. בנוסף, הסיעה כללה בדוחותיה הכספיים השוטפים הכנסות אחרות שעניינן הפרשים בגין חיובי מס משנים קודמות, בסך כולל של 162,078 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 1,079,355 ש"ח. העודף הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 2,751,674 ש"ח. לפיכך, הסתכם העודף הנצבר ל-31.12.16 ב-3,831,029 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	8,594,130
מיסי חבר ותרומות	366,817
הכנסות מהשתתפויות בכנסים וסמינרים	13,420
הכנסות משכירות	868,997
שכר עובדי הסיעה בכנסת	459,637
סה"כ	10,303,001

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר עבודה	5,039,957
אחזקת אתר אינטרנט	110,576
טלפון ותקשורת	154,477
פרסום והסברה	702,563
שכירות	210,668
חשמל, מים וארנונה	738,473
אירועים וכנסים	516,686
שירותים מקצועיים	391,576
אחזקת רכבים	259,897
הסעות ונסיעות	155,989
משלוחים והפצה	89,415
אחזקה ומשרדיות	107,718
קצבאות	557,697
הוצאות פחת	215,163

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
שנת פרסום: התשע"ח-2018

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
ביטוחים ושמאות מקרקעין	45,528
הוצאות עמלות ומימון נטו	89,341
סה"כ	9,385,724

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניתיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הרוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.

## יש עתיד

הסיעה מיוצגת בכנסת העשרים בתקופות השוטפות על ידי אחד עשר חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות אלה ב-17,295,420 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-16,755,791 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 7,318,739 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 9,437,052 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 539,629 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל ברוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 1,038,350 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-498,721 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	17,188,260
תרומות	22,000
התפקדות	85,160
סה"כ	17,295,420

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שיווק ופרסום	744,511
משכורות ונלוות	7,464,036
ייעוץ ושירותים מקצועיים	4,818,576
סניפים ואחזקת מטה	1,255,596
כנסים ואירועים	907,214
אחזקה ושכירות כלי רכב	848,795
אחרות, נטו	441,524
פחת	190,880
הוצאות מימון נטו	84,659
סה"כ	16,755,791

לאחר הביקורת והוספת הכנסות בסך 1,184,741 ש"ח והוצאות בסך 1,170,741 ש"ח בגין העסקת עובדי הסיעה בכנסת קבעתי שהכנסות הסיעה הסתכמו בתקופות אלה ב-18,480,161 ש"ח והוצאותיה ב-17,926,532 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 7,834,571 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 10,091,961 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 539,629 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-484,721 ש"ח.

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבונותיה שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהיא לא הקפידה לשמור את כל הפירוטים והאסמכתאות הנוגעים להוצאות מהותיות שכללה בחשבונותיה על כנסים ואירועים; לא הציגה בפני הביקורת פירוטים ואסמכתאות באשר להעסקת חלק מנותני השירותים אשר יש בהם כדי להבהיר את מהות ההוצאות והפעילויות שבוצעו על ידי נותני השירותים ומועדיהן ולא כללה בחשבונותיה את שכר עובדי



הצוות הפרלמנטרי של הסיעה בכנסת. לפיכך לא ניתן היה בדרכי ביקורת מקובלות לזהות ולאמת את הוצאות הסיעה בתקופות השוטפות ולקבוע כי חשבונות הסיעה שלמים ונכונים.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 11,820,384 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 15,680,832 ש"ח. הוצאותיה השוטפות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

**נוכח האמור לעיל הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה אינו חיובי.**

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ואת האסמכתאות הנוספות שהגישה לי, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 100,000 ש"ח.

## ישראל ביתנו

הסיעה יוצגה בכנסת העשרים בתקופות השוטפות על ידי חמישה חברי כנסת<sup>15</sup>. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-11,744,452 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-7,025,068 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 3,127,879 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 3,897,189 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 4,719,384 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 8,278,227 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-3,558,843 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	10,026,485
שכר עובדי הסיעה בכנסת	937,285
דמי חבר ושונות	611,051
תרומות	169,631
סה"כ	11,744,452

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	2,157,813
משכורות לעובדי הסיעה בכנסת	1,007,885
שכירות, אחזקה ושונות	638,080
ייעוץ מקצועי	716,943
ציוד משרדי ותקשורת	410,852
אחזקת רכב ונסיעות	351,445
פחת	267,474
כנסים, סקרים ואירועים	481,615
משפטיות	180,278
כיבודים, מתנות, קנסות והשתלמויות	52,860
פרסום והסברה	34,217
חובות מסופקים	12,814
קנסות בחירות	258,700
הוצאות (הכנסות) מימון	377,857
הפסד הון	76,235
סה"כ	7,025,068

15 עד חודש אפריל 2016 הייתה הסיעה מיוצגת על ידי ששה חברי כנסת. במאי 2016 פרשה חברת הכנסת אורלי לוי אבקסיס מהסיעה, ומתאריך זה הסיעה מיוצגת על ידי חמישה חברי כנסת בלבד.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניתיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. הדבר התבטא בכך שלסיעה היו הכנסות מדמי חבר ששולמו במזומן וחלקן הופקד במרוכז בעבור כמה עשרות ואף מאות אנשים שונים, כך שלא ניתן לזהות את מקור הכנסות ולהתאים בינן ובין טופסי ההתפקדות ורשימות המתפקדים המצויים בתיקי הסיעה.

בתשובתה הסבירה הסיעה כי "אין למפלגה אפשרות טכנית למנוע מצב שבו אדם אחד עומד בתור בבנק הדואר ומבצע פעולות בשמם ובעבורם של חברים אחרים. אנו קיימנו מספר בדיקות מדגמיות אולם אין באפשרותנו להתחייב שכל אחד מהחברים אכן עמד בעצמו בתור בדואר..." וכי "אין לנו אפשרות כיום לבדוק אם השוברים שולמו במרוכז על ידי אדם אחד שאסף את כספי ההתפקדות מאת החברים או שהחברים עמדו במרוכז בתור בבנק הדואר", וכי המדובר ב"קבוצת אנשים, אשר מאז כבר אינם פעילים במפלגה ואין לנו אפשרות לקבל מהם הבהרות לדברים...". מהאמור לעיל עולה כי בתקופות השוטפות היו לסיעה הכנסות במזומן, בסכומים מהותיים שאין ביכולתה לזהות את מקורן. ולפיכך לא ניתן לקבוע כי הכנסותיה של הסיעה עמדו במגבלות הקבועות בחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 6,895,224 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 9,147,152 ש"ח. הוצאותיה השוטפות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

נוכח האמור לעיל הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה אינו חיובי.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה ואת האסמכתאות הנוספות שהגישה לי, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 137,000 ש"ח.

## כולנו בראשות משה כחלון

הסיעה מיוצגת בכנסת העשרים בתקופות השוטפות על ידי עשרה חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-16,616,152 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-7,539,828 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 3,638,656 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 3,901,172 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 9,076,324 ש"ח. לאחר העברת הגירעון ממערכת הבחירות לכנסת העשרים בסך 315,875 ש"ח<sup>16</sup>, הסתכם העודף הנצבר ל-31.12.16 ב-8,760,449 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	15,755,905
שכר עובדי הסיעה בכנסת	860,247
סה"כ	16,616,152

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר עבודה	3,614,059
ייעוץ ושירותים מקצועיים	1,576,136
פרסום והסברה	548,926
כינוסים, כנסים וסיורים	309,534
אחזקת רכב	335,392
סקרים	155,563
תקשורת ומשרדיות	84,996
רכישת ציוד	44,797
אחזקת מחשב	78,499
השכרת ציוד	42,330
שונות	29,523
שכר דירה ואחזקה	220,508
אגרות והשתתפויות	43,346
מימון נטר	13,486
הוצאות בחירות כנסת 20	442,733
סה"כ	7,539,828

16 על פי נתוני הדוח הכספי של הסיעה לתקופת הבחירות לכנסת העשרים, הסיעה סיימה את תקופת הבחירות בגירעון של 224,769 ש"ח. בעקבות דוח מבקר המדינה עדכנה הסיעה את הגירעון בסכום כולל של 91,106 ש"ח, ולפיכך הגירעון המועבר ממערכת הבחירות הסתכם ב-315,875 ש"ח.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניתיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 10,835,352 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 14,374,096 ש"ח. הוצאותיה השוטפות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.

## מפלגת העבודה הישראלית

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשירים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "המחנה הציוני בראשות יצחק הרצוג וציפי לבני" - יחד עם סיעת התנועה, והיא מיוצגת על ידי עשרים<sup>17</sup> חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-34,727,543 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-31,755,124 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 11,547,049 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 20,208,075 ש"ח. בנוסף, רשמה הסיעה הכנסות אחרות מרווחי חברה מוחזקת<sup>18</sup> בסך כולל של 8,518,427 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 11,490,846 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 8,558,210 ש"ח. לפיכך, הסתכם העודף הנצבר ל-31.12.16 ב-2,932,636 ש"ח.

לסיעה תאגיד מפלגתי בשם בית ארלוזורוב חברה בע"מ העוסק בניהול נכסי מקרקעין. בחוות הדעת של רואה החשבון שצורפה לדוח הכספי של הסיעה הסתייג רואה החשבון של הסיעה כלהלן: "המפלגה אינה עורכת דוחות כספיים מאוחדים שלה ושל החברה הבת בית ארלוזורוב חברה בע"מ, הנדרש להשלמת תמונה נאותה על מצבן הכספי המאוחד, כמקובל. ההשקעה בחברה הבת מוצגת לפי שוויה המאזני לתאריך המאזן...".

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	28,647,100
דמי חבר והשתתפות באגרות	4,214,328
שכר עובדי הסיעה בכנסת	1,665,025
תרומות	163,722
אחרות	37,368
<b>סה"כ הכנסות שוטפות</b>	<b>34,727,543</b>
פעילות בית ארלוזורוב	8,518,427
<b>סה"כ</b>	<b>43,245,970</b>

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	10,286,639
שכר עובדי הסיעה בכנסת	1,956,425
ייעוץ ושירותי כוח אדם, תביעות משפטיות	5,603,858
הוצאות בגין בחירות מקדימות ופנימיות	416,801
הוצאות בגין בחירות קודמות ורשויות מקומיות	211,731
הסברה, פרסום ויחסי ציבור	5,505,349

17 עד חודש ינואר 2016 הייתה הסיעה מיוצגת על ידי 19 חברי כנסת והחל מחודש פברואר 2016 היא מיוצגת על ידי 20 חברי כנסת.

18 תאגיד מפלגתי בשם בית ארלוזורוב חברה בע"מ.

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
דמי שכירות	1,993,364
אחזקת רכב ונסיעות	2,013,059
אחזקת מבנים	641,116
פחת	208,825
מיסים עירוניים ואחרים	566,368
השתתפות בהוצאות תאי סטודנטים	71,534
דואר וטלפון	490,389
צרכי משרד	719,652
אירוח חו"ל, אש"ל וכיבודים	423,582
שונות, נטו	33,061
בקיוזו - השתתפות סיעת התנועה בהוצאות	(469,040)
הוצאות מימון, נטו	1,082,411
סה"כ	31,755,124

לאחר הביקורת ובכלל זה עדכון השתתפותה של סיעת התנועה בהוצאות המשותפות של המחנה הציוני, קבעתי שהכנסות הסיעה הסתכמו בתקופות אלה ב-34,635,589 ש"ח, והוצאותיה ב-31,699,260 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 11,537,481 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 20,161,779 ש"ח. בנוסף, כאמור, רשמה הסיעה הכנסות אחרות מרווחי חברה מוחזקת בסך כולל של 8,518,427 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 11,454,756 ש"ח; לפיכך, העודף הנצבר ל-31.12.16 הסתכם ב-2,896,546 ש"ח.

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 19,700,640 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 26,134,720 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.

## מרצ

הסיעה מיוצגת בכנסת העשרים בתקופות השוטפות על ידי חמישה חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-9,891,212 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-7,021,964 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 3,427,949 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 3,594,015 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 2,869,248 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 6,061,389 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-3,192,141 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	8,594,130
מיסי חבר ותרומות	536,974
השתתפות בהוצאות והכנסות אחרות	172,183
שכר עובדי הסיעה בכנסת	587,925
סה"כ	9,891,212

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר עבודה	3,915,778
ייעוץ ושירותים מקצועיים	423,551
פרסום והסברה	511,493
כינוסים, כנסים וסיורים	269,920
אחזקת רכב ונסיעות	283,828
בחירות פנימיות במפלגה	103,435
תקשורת ומשרדיות	359,030
סניפים ומגורים	316,086
שכר דירה ואחזקה	672,846
שונות	(10,927)
מימון נטו	176,924
סה"כ	7,021,964

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבוניתיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 7,840,416 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.



### ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה

הסיעה מיוצגת בכנסת העשרים בתקופות השוטפות על ידי שבעה חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-12,346,134 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-6,900,415 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 3,201,203 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 3,699,212 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 5,445,719 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 9,375,285 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-3,929,566 ש"ח.

להלן פירוט ההכנסות וההוצאות של הסיעה לתקופות השוטפות על פי דיווחיה הכספיים:

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
מימון ממלכתי	11,458,840
שכר עובדי הסיעה בכנסת	871,907
תרומות	15,387
סה"כ	12,346,134

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
שכר ונלוות	2,461,721
שכר עובדי הסיעה בכנסת	871,907
שכירות	623,168
משפטיות	331,296
תעמולה, כנסים ואירועים	168,063
משרדיות, אחזקה ותוכנה	1,185,465
תקשורת	422,948
אחזקת כלי רכב	112,889
הוצאות מימון (הכנסות) נטו	276,267
פרסום ושילוט	269,986
השתתפות בהוצאות	(273,000)
כיבודים	171,321
ביטולי יתרות וקנסות	2,716
ייעוץ מקצועי	142,372
הוצאות עודפות	35,330
פחת והפחתות	97,966
סה"כ	6,900,415

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת העשרים לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15 ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16.  
 מסגרת הפרסום: דוח ביקורת  
 שנת פרסום: התשע"ח-2018

הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק.  
 תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 7,880,256 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה  
 - 10,453,888 ש"ח. הוצאותיה השוטפות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

לפיכך הדוח על החשבונות השוטפים של הסיעה הוא חיובי.



**יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')**  
 מבקר המדינה  
 ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשע"ח  
 ינואר 2018