

מבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת
החשבונות השוטפים של הסיעה
"אלתג'מוע אלוטני אלדמוקרטי
- בל"ד" בכנסת העשרים
לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15
ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16**

דוח ביקורת לפי חוק מימון
מפלגות, התשל"ג-1973



מבקר המדינה

האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות
השוטפים של הסיעה "אלתג'מוע אלוטני
אלדמוקרטי - בל"ד" בכנסת העשרים
לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15
ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16**

דוח ביקורת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973



ירושלים, אדר התשע"ח, מרץ 2018

מס' קטלוגי 18-214
דוח מיוחד : ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תוכן העניינים

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעה
"אלתג'מוע אלוטני אלדמוקרטי - בל"ד" בכנסת העשרים
לתקופה 1.4.15 עד 31.12.15
ולתקופה 1.1.16 עד 31.12.16**

9 כללי
11 נושאים בעלי היבטים עקרוניים
13 דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות
השוטפים של הסיעה "אלתג'מוע אלווטני
אלדמוקרטי - בל"ד" 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 הסיעה "אלתג'מוע אלווטני אלדמוקרטי - בל"ד" 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 7 כאילו היו סיעות נפרדות".

לפי סעיף 10(ג) לחוק "לא יאוחר מיום 1 במאי שלאחר תום כל שנת כספים ימסרו נציגיה של סיעה 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, ובהסכמת, להאריך את פרק הזמן שנקבע להגשת חשבונות הסיעות לתקופות השוטפות של הכנסת העשרים, עד 2.7.17, ודחתה בהתאמה את מועד הגשת דוח מבקר המדינה.

ב-1.1.18 מסרתי ליושב ראש הכנסת את הדוח על תוצאות ביקורת החשבונות של 12 סיעות לתקופות השוטפות בכנסת העשרים.

ב-2.7.17 ועדת הכספים של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק, החליטה בעקבות בקשותיהן של סיעת הבית היהודי, מיסודה של המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית המזרחי הפועל המזרחי בארץ ישראל, סיעת התנועה הערבית להתחדשות וסיעת רשימת האיחוד הערבי, ובהסכמת, להאריך את פרק הזמן שנקבע להגשת חשבונות סיעות אלה לתקופות השוטפות של הכנסת העשרים, עד 31.7.17, ודחתה בהתאמה את מועד הגשת דוח מבקר המדינה.

ב-31.1.18 מסרתי ליושב ראש הכנסת את הדוח על תוצאות ביקורת החשבונות של שלוש הסיעות האמורות לתקופות השוטפות בכנסת העשרים.

נוסף על כך, בתוקף סמכותה של ועדת הכספים לפי סעיף 10(ו) לחוק, החליטה הוועדה ב-2.7.17 לאשר לסיעת אלתיג'מוע אלוטני אלדימוקרטי - בל"ד (להלן - 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.

דין וחשבון זה עוסק אפוא בתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של סיעת בל"ד בכנסת העשרים.

תוצאות הביקורת

תוצאות ביקורת חשבונות סיעת בל"ד נקבעו בהסתמך על בדיקת החשבונות בשיטות ביקורת מקובלות, חוות דעת של רואי חשבון, השלמות, תיקונים והסברים שמסרה סיעת בל"ד במהלך הביקורת והצהרות של נציגי הסיעה, 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.

סיעת בל"ד ניהלה את חשבונותיה שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהסיעה לא כללה את מלוא הכנסותיה והוצאותיה ולא שמרה בידיה את מלוא הפירוטים והאסמכתאות בנוגע לחלק מהוצאותיה ובכך שהסיעה כללה בהוצאותיה הוצאות בלתי תקינות בגין קייטנות לילדים.

הכנסות

לפי החוק, הסיעה זכאית למימון הוצאותיה השוטפות מאוצר המדינה (להלן - המימון הממלכתי). המימון הממלכתי השוטף שקיבלה הסיעה בתקופות השוטפות הסתכם בכ-5.7 מיליון ש"ח. על פי החשבונות שמסרה הסיעה למשרדי, הסתכמו הכנסותיה בתקופות השוטפות בכ-6.1 מיליון ש"ח.

ההפרש בין ההכנסות השוטפות של הסיעה בתקופות השוטפות לבין המימון הממלכתי השוטף, מקורו בעיקר בהכנסות מדמי חבר ומדמי השתתפות בקייטנות.

סעיף 8 לחוק אוסר על סיעה לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחוץ לארץ, 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 סיעת בל"ד, קבעתי שהיא לא עמדה במגבלות הקבועות בחוק בעניין קבלת תרומות, בשל קבלת הכנסות בסך של כ-105,000 ש"ח אשר על פי דיווחי הסיעה התקבלו כדמי השתתפות בקייטנות לילדים, במזומן באופן שאינו מאפשר לזהות את המשלמים ואת מקור הכנסות ולקבוע את חוקיותן.

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 שמסרה הסיעה למשרדי, הסתכמו ההוצאות השוטפות בתקופה השוטפת הראשונה בכ- 2,806,139 מיליון ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה בכ- 2,972,314 מיליון ש"ח.

הוצאותיה השוטפות של הסיעה עמדו בגבולות שנקבעו בסעיף 7 לחוק.



לאור האמור, אני קובע כי הרוח על חשבונותיה של סיעת בל"ד אינו חיובי.

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

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

בדיקת חשבונותיה של הסיעה העלתה נושא עקרוני שמצאתי לנכון לייחד לו פרק נפרד.

הוצאות בלתי תקינות

סעיף 1 לחוק מגדיר את סוגי ההוצאות אשר סיעה רשאית להוציא מכספי המימון הממלכתי. ההוצאות המותרות הן: הוצאות לארגון פעולותיה של הסיעה; הוצאות לתעמולה והסברה; והוצאות לקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור. מכאן, שאין סיעה רשאית להשתמש בכספים שהועמדו לרשותה, לרבות אלה שמקורם במימון הממלכתי, לכיצוע הוצאות למטרות שאינן עולות בקנה אחד עם הגדרה זו.

בעבר¹ כבר נדרשתי לסוגיה של הוצאות בלתי תקינות החורגות מהגדרת החוק ודנתי במאפיינים השונים של הוצאות אלה. אחד המאפיינים נוגע למהות ההוצאה או פירוטיה "כהטבה ישירה לאדם או לקבוצת בני אדם זאת להבדיל (או לעיתים בנוסף) מפעילות שנועדה לשמור על קשר עם הציבור או חלקו". וכך קבעתי בהקשר זה כי "יש למנות בגדר הוצאות שאינן עומדות בהגדרות החוק, הוצאות בעבור תמיכה וסיוע למגזרים מסוימים בהתאם לאינטרסים של הסיעות, שכן אלה פוגעות בעיקרון השוויון ויש בהן משום עקיפת ההסדרים שנקבעו למתן תמיכה מכספי ציבור ופתח להשפעה לא ראויה על ציבור הבוחרים; הוצאות מכספים אלה למתן תרומות והלוואות יש בהן כדי לפגוע במאמץ הכללי למיסוד התמיכות מתקציבי ציבור, לקביעת אמות מידה המבטיחות חלוקה צודקת ושוויונית ולהגברת השקיפות והתקינות בתחום זה...".

¹ מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השמונה עשרה לתקופה 1.1.11 עד - 31.12.11 (ספטמבר 2012), עמ' 16-17.

כאמור, סיעת בל"ד כללה בחשבונותיה לתקופות השוטפות הוצאות בגין פעילות לארגון קייטנות לילדים בגילאים 8 עד 13. בתשובתה מסרה הסיעה כי היא שוקדת מדי שנה על ארגון קייטנות קיץ לילדים וכי "הקייטנות מיועדות להקנות לילדים - שרובם באים ממשפחות המזוהות עם המפלגה או עם הקו הרעיוני של המפלגה או ילדים שהוריהם חברים במפלגה - את ערכי המפלגה" וכי "הקייטנה מהווה הזדמנות לחשיפת משפחות המשתתפים עם מכלול המטרות הפוליטיות, החברתיות ותרבותיות של המפלגה...". לגבי תכני הקייטנות הסבירה הסיעה כי "עיקר ההוצאות של הקייטנות הם תשלום שכר פארק...אוכל שמסופק מכמה מסעדות באזור והסעות הילדים... ולפעמים ההסעות כוללות הסעה לטיולים מחוץ לפארק...שאר ההוצאות הן לספקי פעילויות ואירועים לילדים בקייטנה כגון הפעלה תיפוף על כדורים, ציורים, מוזיקה ומופעים שונים". באשר לעלות הקייטנות, טענה הסיעה כי "זו פעילות שבגינה נגבים מהורי הילדים דמי השתתפות הנעים בין 300-350 ש"ח עבור כל משתתף ככלל" וכי "במקרים מסוימים ולאור מצב כלכלי קשה...מוענק פטור מדמי השתתפות אלה".

אין בידי לקבל טיעונים אלה. עיון בדיווחים של הסיעה ובהסבריה בנושא מעלה כי:

א. הפעילות הזו פורסמה לציבור בתור 'קייטנה' וכללה פעילויות האופייניות לכל קייטנה סטנדרטית, לרבות טיולים, פעילות ספורט, עבודת יד ומוסיקה והצגת תיאטרון.

ב. הפעילות הוענקה לילדים ולהוריהם במשך חמישה ימים כולל לינה במחיר סימלי הנמוך משמעותית ממחיר השוק של קייטנות דומות. יתרה מכך, חלק מהמשפחות נהנו מפעילות זו בחינם – זאת, כשלא ברור מה היו הקריטריונים לקבלת פטור כאמור. לא זו אף זו, הסיעה הודתה בתשובתה למשרדי כי אין בידיה מידע אילו משפחות שילמו עבור הקייטנה ואילו משפחות נהנו מהקייטנה בחינם.

ג. הפעילות נועדה לילדים בגילאים 8 עד 13 – אשר רחוקים מאוד מגיל ההצבעה, כך שמדובר בפעילות שאינה יכולה להיחשב כתעמולה או הסברה לציבור הבוחרים או לקיום הקשר עם.

ד. כעולה מהסברי הסיעה, רוב הילדים שהשתתפו בקייטנה משתייכים למשפחות של חברי המפלגה או למשפחות הקשורות למפלגה.

גם אילו הייתה בקייטנה פעילות שיש בה משום שמירה על קשר עם הציבור כנטען - דבר הנתון בספק, בין היתר לאור גילאי המשתתפים בקייטנה- הרי שבמבחן הדומיננטיות מכלול הנסיבות בענייננו מוביל למסקנה כי בקייטנות גלומה הטבה כספית ישירה בשווי ניכר עבור משפחות חברי המפלגה והמקורבים אליה וכי הטבה זו מהווה מרכיב דומיננטי ולא שולי.

זאת ועוד, מרבית ההכנסות שעל פיה דיווחי הסיעה התקבלו כדמי השתתפות בקייטנות, התקבלו במזומן וחלקן אף הופקדו במרוכז עבור כמה משתתפים, כך שלא ניתן לזהות את המשלמים ומאילו גורמים התקבלו כספים בפועל לכיסוי הוצאות הקייטנות דבר שעלול לאפשר מסלול עקיף לקבלת הכנסות שאינן עומדות במגבלות הקבועות בחוק.

נוכח כל האמור ונוכח קביעות מבקר המדינה בעבר, אין לי אלא לקבוע כי הוצאותיה של הסיעה בגין ארגון הקייטנות האמורות לילדים בני 8 עד 13 אינן עולות בקנה אחד עם הגדרות החוק.

לאור האמור, האופן שבו פעלה הסיעה אינו מתיישב עם קביעתי בעבר לפיה "יהיה על הסיעות להימנע מביצוע הוצאות שאינן עונות על הגדרת המונח 'הוצאות' שבחוק כפי שפורשו לעיל".

דיווח על תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעה

להלן נתונים כספיים על הסיעה ומהות הדוח שקיבלה.

אלתג'מוע אלוטני אלדימוקרטי - בל"ד

הסיעה התמודדה בבחירות לכנסת העשרים במסגרת רשימת מועמדים משותפת - "הרשימה המשותפת" - יחד עם סיעות חד"ש, רע"מ ותע"ל והיא מיוצגת בכנסת העשרים על ידי שלושה חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים שלה, הסתכמו הכנסותיה של הסיעה בתקופות השוטפות ב-6,110,183 ש"ח. הוצאותיה בתקופות האמורות הסתכמו ב-5,778,453 ש"ח, מזה: בתקופה השוטפת הראשונה - 2,806,139 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 2,972,314 ש"ח. הסיעה סיימה את התקופות השוטפות בעודף בסך של 331,730 ש"ח. הגירעון הנצבר שנכלל בדוח הכספי הקודם של הסיעה ליום 31.3.15 הסתכם בסך של 934,526 ש"ח. לפיכך, הסתכם הגירעון הנצבר ל-31.12.16 ב-602,796 ש"ח.

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

הכנסות הסיעה	הסכום בש"ח
הכנסות מהכנסת	5,729,078
הכנסות מדמי חבר	256,405
דמי רישום לקייטנות קיץ והכנסות אחרות	124,700
סה"כ	6,110,183

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
הוצאות שכר ונלוות	2,787,600
שכירות סניפים	1,014,004
תחזוקת סניפים ופעילויות	210,300
סניף מרכזי - שכירות	95,500
תחזוקה ומשרדיות	153,308
פעילות קייטנות	237,820
פעילות סטודנטים ונוער	49,205
שירותים מקצועיים	172,932
תקשורת וחשמל	267,104
כנסים	249,340
הוצאות משפטיות	471,900
אחזקת רכבים	60,772
פרסומי תעמולה	118,186

הוצאות הסיעה	הסכום בש"ח
רכישת ציוד ושונות	15,936
הוצאות מימון נטו	64,298
החזר ממס הכנסה בגין גביית יתר	(189,752)
סה"כ	5,778,453

הסיעה ניהלה בתקופות השוטפות את מערכת החשבונותיה שלא לפי הנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שבחשבונות הסיעה לא נכללו מלוא ההוצאות וההכנסות, ובכך שהסיעה לא הקפידה לשמור את כל הפירוטים והאסמכתאות הנוגעים לחלק מהוצאותיה. כמו כן, נמצאו בחשבונות הסיעה יתרות זכות בגין מערכות בחירות קודמות, ללא פירוט הרכבן של יתרות אלה ובלא שהיה בידי הסיעה לספק הסברים בנוגע ליתרות האמורות. לפיכך לא ניתן היה בדרכי ביקורת מקובלות לזהות ולאמת את הוצאות הסיעה בתקופות השוטפות ולקבוע כי חשבונות הסיעה שלמים ונכונים. בנוסף, בחשבונות הסיעה נכללו הוצאות שאינן תקינות בגין קייטנות לילדים שארגנה הסיעה.

הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק. הדבר התבטא בכך שהסיעה קיבלה הכנסות בסך של כ-105,000 ש"ח אשר על פי דיווחי הסיעה נתקבלו כדמי השתתפות בקייטנות שארגנה הסיעה. מרבית ההכנסות התקבלו במזומן, וחלקן אף הופקד במרוכז עבור כמה משתתפים בקייטנות, ללא שצורפו אסמכתאות מספקות ובהם פרטים לגבי זהות המשתתפים בקייטנות, זהות המשלמים ומקור ההכנסות. לפיכך לא ניתן היה לזהות את מקור ההכנסות ולהתאים בינן לבין רשימות המשתתפים שבתיקי הסיעה ולא ניתן לקבוע כי הכנסות הסיעה עמדו במגבלות הקבועות בחוק.

תקרת ההוצאות הייתה: בתקופה השוטפת הראשונה - 5,910,192 ש"ח ובתקופה השוטפת השנייה - 5,784,336 ש"ח. הוצאותיה השוטפות של הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק.

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

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי בין היתר את הסברי נציגי הסיעה והאסמכתאות הנוספות שהוגשו לי אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, לשלול מהסיעה סכום של 250,000 ש"ח.



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

ירושלים, אדר, תשע"ח
מרץ 2018