

# משרד מבקר המדינה

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים  
של הסיעות בכנסת החמש-עשרה לתקופה 1.3.01 עד 31.12.02





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 1.3.01 עד 31.12.02

### כללי

1. לפי סעיף 10(ג) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - חוק המימון), בתוך עשרה שבועות מתום כל שנת כספים ימסרו נציגיה של סיעה בכנסת או רשימת מועמדים (להלן - סיעה) למבקר המדינה את חשבונותיה לאותה שנה.  
לפי סעיף 10(1ג)(ב) לחוק המימון יראו שנה לאחר הבחירות כמתחילה בתחילת החודש שאחרי פרסום תוצאות הבחירות ומסתיימת בתום שנת הכספים הבאה.  
הבחירות המיוחדות לראש הממשלה, התקיימו ב-6.2.01 ותוצאותיהן פורסמו באותו חודש, ולכן השנה שלאחר הבחירות מתחילה ב-1.3.01.

מהוראות חוק המימון האמורות עולה, כי היה על נציגי הסיעות להגיש למבקר המדינה את חשבונותיהן השוטפים לתקופה 1.3.01-31.12.02 (להלן - התקופה השוטפת) לא יאוחר מ-12.3.03.

לפי סעיף 10(ד) לחוק המימון, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת בתוך 16 שבועות מקבלת החשבונות האמורים, דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות.

2. בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק המימון החליטה ועדת הכספים של הכנסת ב-27.11.02 לדחות ל-9.5.03 את המועד שבו על הסיעות למסור למבקר המדינה את חשבונותיהן לתקופה השוטפת. עוד החליטה הוועדה לדחות ל-26.11.03 את המועד שבו על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות לתקופה השוטפת.

3. דין וחשבון זה עוסק בתוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של 27 הסיעות בכנסת החמש-עשרה<sup>1</sup>, שקיבלו מימון ממלכתי בתקופה השוטפת, ואלה הסיעות:

- (1) אגודת החרדים - דגל התורה ;
- (2) אלתג'מוע אלוטני אלדימוקרטי (בל"ד);
- (3) גשר תנועה חברתית לאומית ;
- (4) הליכוד - תנועה לאומית ליברלית ;
- (5) המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית, המזרחי - הפועל המזרחי ;
- (6) המפלגה הלאומית הערבית ;
- (7) התנועה הערבית להתחדשות ;
- (8) חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון - חד"ש (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים) ;
- (9) חרות - תנועה לאומית ;
- (10) יהדות התורה המאוחדת אגודת ישראל ;
- (11) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן ;

---

<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".

- (12) ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי ;
- (13) מד"ע - מפלגה דמוקרטית ערבית ;
- (14) מולדת - תנועת נאמני ארץ ישראל ויוצאי התחיה ;
- (15) מימד - מדינה יהודית מדינה דמוקרטית ;
- (16) מפלגת האחדות הלאומית ;
- (17) מפלגת האיחוד הערבי ;
- (18) מפלגת הבחירה הדמוקרטית ;
- (19) מפלגת המרכז ;
- (20) מפלגת העבודה הישראלית ;
- (21) מפם - מפלגת הפועלים המאוחדת ;
- (22) עלי"ה - עמנו למען ישראל המתחדשת ;
- (23) עם אחד בראשות עמיר פרץ ;
- (24) רצ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום ;
- (25) שינוי - מפלגת המרכז ;
- (26) ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה ;
- (27) תקומה.

4. שמונה סיעות מסרו את חשבונותיהן לאחר המועד הקבוע בחוק (בל"ד - באיחור של כשלושה חודשים ; העבודה - באיחור של כחודש ; התנועה הערבית להתחדשות - באיחור של כשלושה שבועות ; חד"ש - באיחור של כשלושה שבועות ; חרות - באיחור של כשבועיים ; מולדת - באיחור של כשבועיים ; מפלגת האחדות הלאומית - באיחור של כשלושה חודשים ; מפלגת המרכז - באיחור של כארבעה חודשים). זאת, לאחר שוועדת הכספים של הכנסת החליטה, בהתייעצות עמי, לדחות את המועד האחרון להגשת חשבונותיהן.

## תוצאות הביקורת

5. 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 המימון.

6. באופן כללי אציין, כי היקף הפעולות שנעשו בניגוד לחוק המימון היה קטן מבעבר וכי ניהול החשבונות בתקופה השוטפת היה טוב יותר מבתקופות הקודמות שבדקתי ומסרתי עליהן דוחות.

### **קיום הנחיות מבקר המדינה**

7. לפי חוק המימון, על כל סיעה לנהל את מערכת החשבונות שלה לפי הנחיות מבקר המדינה ולרשום את הכנסותיה ואת הוצאותיה לפיהן.

8. רק ארבע סיעות לא ניהלו את חשבונותיהן בתקופה השוטפת לפי הנחיות מבקר המדינה.

### **הוצאות**

9. (א) חוק המימון קובע תקרה להוצאותיהן השוטפות של הסיעות. בסעיף 7(ד) 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".

(ב) על פי החשבונות שמסרו הסיעות למשרדי, הסתכמו ההוצאות השוטפות של 27 הסיעות בתקופה השוטפת בכ-235 מיליון ש"ח. סכום זה כולל הוצאות למימון אשראי (ראו נספח).

(ג) הוצאותיהן השוטפות של כל הסיעות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון (להלן - תקרת ההוצאות).

(ד) אני רואה מחובתי להפנות את תשומת הלב לכך, שלסיעות רבות גירעון מצטבר ניכר. במיוחד יש לציין את גירעונן של סיעות אלה (בסוף התקופה השוטפת): בל"ד - כ-1.3 מיליון ש"ח; הליכוד - כ-47 מיליון ש"ח; המפד"ל - כ-20 מיליון ש"ח; העבודה - כ-124 מיליון ש"ח; חד"ש - כ-1.8 מיליון ש"ח; ישראל ביתנו - כ-1.2 מיליון ש"ח; ישראל בעלייה - כ-10.4 מיליון ש"ח; מולדת - כ-2.5 מיליון ש"ח; מימד - כ-3.1 מיליון ש"ח;

מפלגת המרכז - כ-9.8 מיליון ש"ח; מפם - כ-7.7 מיליון ש"ח; עלי"ה - כ-  
1.8 מיליון ש"ח; רצ - כ-2.2 מיליון ש"ח.

## הכנסות

10. (א) לפי חוק המימון זכאיות הסיעות למימון הוצאותיהן השוטפות מאוצר המדינה.
- (ב) המימון הממלכתי שהגיע ל-27 הסיעות בתקופה השוטפת לפי חוק המימון הסתכם בכ-208 מיליון ש"ח.
- (ג) סעיף 8 לחוק המימון אוסר על הסיעה לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחו"ל, וכן ממי שאינו "בוחר" כמשמעותו בחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 כמו כן מגביל סעיף 8 לחוק המימון את סכום התרומה שמותר לסיעה לקבל מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו (להלן - יחיד). בשנת 2003 היה סכום התרומה המותרת מיחיד 1,800 ש"ח.
- (ד) ארבע סיעות לא עמדו בתקופה השוטפת במגבלות הקבועות בחוק המימון בעניין קבלת תרומות.

## סיעות שניתן להן דוח חיובי

9. 23 הסיעות המפורטות להלן ניהלו בתקופה השוטפת מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה, הוצאותיהן בתקופה השוטפת היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון והכנסותיהן היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק לעניין קבלת תרומות. לפיכך ניתן לכל אחת מהן דין וחשבון חיובי על תוצאות ביקורת חשבונותיה לתקופה השוטפת:

(1) **אגודת החרדים - דגל התורה**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת<sup>2</sup>. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,103,434 ש"ח והוצאותיה ב-3,307,878 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 779,636 ש"ח.

(2) **גשר תנועה חברתית לאומית**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-8,640,944 ש"ח והוצאותיה ב-6,745,250 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 715,969 ש"ח.

(3) **המפד"ל - המפלגה הדתית לאומית, המזרחי - הפועל המזרחי**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה חמישה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-8,481,537 ש"ח והוצאותיה ב-10,545,971 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 20,376,963 ש"ח.

(4) **המפלגה הלאומית הערבית**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,336,243 ש"ח, וההוצאות הסתכמו ב-4,207,170 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר של הסיעה ב-31.12.02 היה 129,073 ש"ח.

למרות שהדוח שניתן לסיעה הוא חיובי, מצאתי לנכון להתייחס לנושא הבא - בחוק המימון הוגדרו "הוצאות": "הוצאות של סיעה לארגון פעולותיה,

---

<sup>2</sup> במהלך כהונתה של הכנסת החמש-עשרה חלו שינויים במספר חברי הכנסת בחלק מהסיעות. הנתונים המובאים בדוח זה משקפים את המצב ליום 8.11.02.



לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור, לרבות התחייבויות בשל הוצאות כאלה". חשבונותיה של הסיעה מלמדים, כי היא הוציאה כ-12,000 ש"ח על שכירת כלי טיס ומימון טיסות פרטיות לחו"ל בליווי מדריך טיסה לאחד מחברי הכנסת שכיהנו מטעמה.

אמנם חוק המימון קובע רק, כי בדין וחשבון המוגש ליושב ראש הכנסת יציין מבקר המדינה אם סיעה ניהלה מערכת חשבונות לפי הנחיותיו ואם הוצאותיה והכנסותיה היו בגבולות סעיף 7 וסעיף 8 לחוק, אולם מאחר שהוצאות הסיעות משולמות מכספי מימון מפלגות, שהם כספי הציבור כולו, מצאתי לנכון להידרש לנושא זה ולהצביע על הוצאת כספים מכספי מימון מפלגות למטרות שאינן משרתות את הסיעה ככזאת.

יש לראות בחומרה יתרה תשלום הוצאותיהם האישיים של חברי הסיעה שלא לצורכי הסיעה מכספי המימון הציבורי. על הסיעות להיזהר, בכל הנוגע לשימוש בכספים שהופקדו בידן לצורך קיומה של מערכת דמוקרטית ושוויונית, מלנצלם למטרות שלא לשמן נועדו ובניגוד לנורמות ציבוריות נאותות.

#### (5) התנועה הערבית להתחדשות

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-2,819,905 ש"ח, והוצאותיה ב-2,613,097 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 1,026,565 ש"ח.

#### (6) חרות - תנועה לאומית

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-3,523,518 ש"ח והוצאותיה ב-1,346,016 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 (כולל העמסת חלק מהוצאות הבחירות לכנסת ה-16 בסך 1,422,143 ש"ח) היה 1,662,373 ש"ח.

(7) יהדות התורה המאוחדת אגודת ישראל

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שלושה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-5,113,248 ש"ח והוצאותיה ב-3,881,131 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 883,784 ש"ח.

(8) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,776,389 ש"ח והוצאותיה ב-3,080,608 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 1,154,967 ש"ח.

(9) ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה ארבעה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-7,800,204 ש"ח והוצאותיה ב-7,328,692 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 10,376,058 ש"ח.

(10) מד"ע - מפלגה דמוקרטית ערבית

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-2,879,789 ש"ח והוצאותיה ב-3,795,610 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 721,007 ש"ח.

**מולדת - תנועת נאמני ארץ ישראל ויוצאי התחיה** (11)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-3,580,144 ש"ח והוצאותיה ב-7,245,839 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 2,497,047 ש"ח.

**מימד - מדינה יהודית מדינה דמוקרטית** (12)

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-3,677,387 ש"ח. הוצאותיה של הסיעה הסתכמו ב-2,670,430 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 3,123,236 ש"ח.

**מפלגת האחדות הלאומית** (13)

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-2,872,213 ש"ח והוצאותיה ב-3,439,636 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 14,067 ש"ח.

**מפלגת האיחוד הערבי** (14)

לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-2,834,180 ש"ח, והוצאותיה ב-3,166,113 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 220,906 ש"ח.

**(15) מפלגת הבחירה הדמוקרטית**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,299,170 ש"ח והוצאותיה ב-4,214,673 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 45,238 ש"ח.

**(16) מפלגת המרכז**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה חמישה חברי כנסת. על פי הדוחות הכספיים של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-7,968,586 ש"ח, והוצאותיה ב-2,335,258 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 10,362,919 ש"ח.

**(17) מפם - מפלגת הפועלים המאוחדת**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שלושה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-6,532,773 ש"ח והוצאותיה ב-5,921,125 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 7,687,009 ש"ח.

**(18) עלי"ה - עמנו למען ישראל המתחדשת**

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,274,564 ש"ח והוצאותיה ב-3,125,497 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 1,792,740 ש"ח.

**עם אחד בראשות עמיר פרץ** (19)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-4,837,315 ש"ח והוצאותיה ב-2,775,070 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 993,304 ש"ח.

**רצ - התנועה לזכויות האזרח ולשלום** (20)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שבעה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-13,617,775 ש"ח והוצאותיה ב-12,072,313 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 18,206,080 ש"ח). הגירעון הנצבר ב-31.12.02 היה 2,178,797 ש"ח.

**שינוי - מפלגת המרכז** (21)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שישה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-10,921,900 ש"ח והוצאותיה ב-10,933,199 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 15,871,408 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 7,269,603 ש"ח.

**ש"ס - התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה** (22)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה 17 חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-26,745,896 ש"ח והוצאותיה ב-20,968,581 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 40,825,934 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 660,976 ש"ח.

## תקומה (23)

לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שני חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו כלל הכנסותיה בתקופה השוטפת ב-3,167,836 ש"ח והוצאותיה ב-2,705,240 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). העודף הנצבר ב-31.12.02 היה 683,819 ש"ח.

## **סיעות שהדוח עליהן אינו חיובי**

10. אני קובע, כי הדוח על חשבונותיהן של ארבע סיעות אינו חיובי, ואלה הן: בל"ד; הליכוד; חד"ש והעבודה.

**להלן עיקרי הממצאים לגבי סיעות שהדוח עליהן אינו חיובי**

### **אלתג'מוע אלוטני אלדימוקרטי (בל"ד)**

11. לסיעה היה בכנסת החמש-עשרה חבר כנסת אחד. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו הכנסותיה הכוללות בתקופה השוטפת ב-4,260,801 ש"ח. הוצאות הסיעה הסתכמו ב-3,296,692 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר של הסיעה ב-31.12.02 היה 1,333,189 ש"ח.

### **תרומות**

12. הסיעה קיבלה מספר תרומות בשיקים מיחידים בהם סכום התרומה עולה על המותר על פי סעיף 8(ב) לחוק, דהיינו יותר מ-900 ש"ח. הסכום הכולל של תרומות אלה היה 10,300 ש"ח. לגבי כל אחת מהתרומות הוציאה הסיעה קבלה על שם כמה אנשים, באופן שחלקו של כל אחד מהם בתרומה הכוללת היה בגבולות התרומה המותרת בחוק. הסיעה טענה שכל אחת מהתרומות שסכומה גדול מהמותר בחוק אכן התקבלה מכמה אנשים, אולם אופן פעולה זה אינו מתיישב עם הנחיות מימון מפלגות (ניהול ענייניה הכספיים של סיעה), התשל"ח-1978 (להלן - ההנחיות).

## הוצאות

### כנסים

13. בספרי הסיעה לא נרשמו הוצאות שהיו כרוכות בקיום 13 כנסים ואירועים. משרדי אמד את היקף ההוצאה, גם בהתחשב בנתוני הסיעה בתשובתה להערות הביקורת, בכ-18,000 ש"ח. מערכת החשבונות של הסיעה לא היתה אפוא שלמה, בניגוד להוראות סעיף 4 להנחיות. באין מידע על מקורות המימון של הוצאות אלה לא ניתן לקבוע כי הם עמדו בהגבלות סעיף 8 לחוק המימון.
14. הסיעה לא ריכזה בתיק נפרד את כל המסמכים הקשורים לכנסים שקיימה, כנדרש בהנחיות.
15. הסיעה שילמה חלק מהוצאותיה במזומן בניגוד להנחיות. לאחד מנותני השירותים שילמה הסיעה 1,000 ש"ח בשיק של תרומה שהוסבה בידי הסיעה לפקודת נותן השירות, בניגוד להנחיות.
16. 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 20,000 ש"ח, מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות של הסיעה. כמו כן, לפי סעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה לשלם לאוצר המדינה סכום של 15,000 ש"ח בגין תרומה בלתי חוקית.

### הליכוד – תנועה לאומית ליברלית

17. לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה 19 חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו הכנסותיה הכוללות בתקופה השוטפת ב-48,927,363 ש"ח. הוצאותיה של הסיעה בתקופה זו על פי רישומיה הסתכמו ב-44,065,796 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 45,136,104 ש"ח). הגירעון הנצבר של הסיעה ב-31.12.02 היה 47,388,368 ש"ח.

## מערכת החשבונות

18. בתקופת הבחירות המיוחדות לראשות הממשלה בשנת 2001 היו לסיעה הוצאות נוספות בסך 548,480 ש"ח, שהיא לא ידעה עליהן ולפיכך לא כללה אותן בהוצאותיה לבחירות. כאשר נודע לסיעה על הוצאות אלה, היא הוסיפה אותן בתקופה השוטפת לגירעון המצטבר שלה ולא הוסיפה אותן להוצאותיה השוטפות, כמקובל על פי כללי חשבונאות מקובלים.
19. בתקופת הבחירות להסתדרות, בשנים 1994 ו-1998, העבירה הסיעה לסיעת הליכוד בהסתדרות סך כולל של 11.8 מיליון ש"ח. בדוחות הכספיים באותן תקופות נרשם סכום זה כהלוואה שנתנה הסיעה לסיעה בהסתדרות. בתקופה השוטפת כללה הסיעה בהסתדרות את הסכום האמור בדוחותיה הכספיים כהכנסה בשל "מחיקת התחייבויות בגין שנים קודמות", ואילו בדוחותיה הכספיים של הסיעה בכנסת נרשם הסכום האמור כתוספת לגירעון הנצבר.
20. על פי כללי חשבונאות מקובלים, הסיעה הייתה אמורה לרשום בתקופה השוטפת בספריה את הסכום האמור כ"הוצאה בגין שנים קודמות" ולא כתוספת לגירעון הנצבר גרידא. בכך לא קיימה הסיעה את ההנחיות לפיהן יש לנהל את חשבונות המפלגה לפי כללי חשבונאות מקובלים.

## פרסום

21. הסיעה לא רשמה בספריה הוצאות על פרסום 229 מודעות בעיתונים. מודעות אלה כללו תעמולה לקראת הבחירות המוניציפליות בלוד, אך הן פורסמו לפני תקופת הבחירות האמורה, ולפיכך אינן בגדר הוצאות לבחירות המוניציפליות. הסיעה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "הקשיים המיוחדים שהתגלעו בבחירות המוניציפליות בעיר לוד, כבר הובאו לידיעתכם במענה לפנייתכם שנגעה בחריגות של סיעת לוד בבחירות אלה. ההוצאות שפרטתם בסעיף זה הן חלק מהתופעה שתוארה שם. סיעת הליכוד עשתה ועושה פעילות נמרצת כדי להימנע מתופעות כאלה, אולם, כאמור ללא הצלחה במקרה זה. לצד האמור יובלט כי, סיעת הליכוד נקנסה ונענשה בגין התופעות האמורות ואין זה ראוי לפצל את הפעילות החורגת ולהלקות בה את הליכוד פעמיים".



229 המודעות האמורות פורסמו כאמור, לפני תקופת הבחירות המוניציפליות בלוד ולפיכך הוצאות אלה הן בגדר הוצאות שוטפות של הסיעה, ועל הסיעה היה לרשום את ההוצאות עליהן בספריה לתקופה השוטפת. הסיעה אינה לוקה, אפוא, פעמיים בגין אותם פרסומים, במובחן מפרסומים אחרים בתקופת הבחירות, שבגינם נקנסה הסיעה בדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות שהשתתפו בבחירות לעיריית לוד במאי 2002.

22. בהתבסס על מחירי פרסום בעיתונים שסיכמה הסיעה עם המפרסמים ובהתבסס על תשלומים ששילמה הסיעה עבור פרסומים דומים, אמד משרדי את שווי הפרסומים האמורים בכ-365,000 ש"ח.

### סניפים

23. בספרי הסיעה לתקופה השוטפת נרשמו הוצאות שהיא הוציאה בתקופה זו על פעילות בסניפים שונים ברחבי הארץ. בבדיקת הרישומים הנוגעים לסניפים שפעלו ב-20 יישובים נמצא, כי לגבי שמונה סניפים לא השתקפו בספרי הסיעה הוצאות השכירות, הארנונה, המים, החשמל והטלפון. לגבי שבעה סניפים אחרים לא השתקפו בספרים חלק מאותן הוצאות.

24. הסיעה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה לגבי שמונת הסניפים הראשונים הנזכרים, כי הם לא נמצאו בשימוש הליכוד ולגבי שבעת הסניפים האחרים, כי היא שילמה את ההוצאות הכרוכות בהפעלתם. משרד מבקר המדינה העיר לסיעה לגבי שמונת הסניפים הראשונים, כי גם אם סניפים אלו לא היו פעילים היה על הסיעה לרשום הוצאות בגין חיובי ארנונה לתקופה השוטפת ואילו לגבי שבעת הסניפים האחרים נמצא, כי חלק מההוצאות בגין הארנונה, מים, חשמל וטלפון לא השתקפו בספרי הסיעה.

25. מהאמור לעיל עולה, כי מערכת החשבונות של הסיעה לא הייתה שלמה, בניגוד להנחיות; כמו כן לא ניתן לקבוע כי מקורות המימון ל-229 המודעות האמורות ולכיסוי הוצאות הסניפים האמורים עמדו בהגבלות סעיף 8 לחוק המימון.

26. 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 100,000 ש"ח מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות של הסיעה. כמו כן לפי סעיף 8(ה) לחוק המימון על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 100,000 ש"ח בגין תרומה בלתי חוקית.

### **חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון - חד"ש (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים)**

27. לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה שלושה חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה הסתכמו הכנסותיה הכוללות בתקופה השוטפת ב-9,644,134 ש"ח. הוצאות הסיעה הסתכמו ב-9,636,195 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 13,167,059 ש"ח). הגירעון הנצבר של הסיעה ב-31.12.02 היה 1,787,305 ש"ח.

#### **מערכת החשבונות**

28. בסעיף 1א להנחיות נקבע: "סיעה תנהל מערכת חשבונות בצורה שתאפשר, בדרכי ביקורת מקובלות, לזהות בבירור, לאמת ולסכם את הוצאותיה לבחירות ואת הוצאותיה השוטפות בנפרד אלה מאלה, ולזהות את הכנסותיה על מקורותיהן".

29. הסיעה ניהלה את חשבונותיה בכמה מערכות חשבונות שכל אחת מהן שייכת לחשבון בנק אחר שלה. אמנם בדוח שהגישה הסיעה למשרד מבקר המדינה היא סיכמה את תוצאות כל מערכות החשבונות, אך מאחר שכל הוצאה נרשמה בכרטיס המתאימה לחשבון הבנק שממנו שולמה, רישום ההוצאות מסוג אחד היה בכמה כרטיסות. הסיעה גם לא ניהלה בדרך כלל חשבונות חו"ז (חייבים וזכאים) לעובדים, לספקים ולמוסדות. ניהול מערכת החשבונות בדרך האמורה מקשה את איתור ההוצאות וסיכומן ואת עשיית הבדיקה בדרכי ביקורת מקובלות.

#### **רישום הכנסות וההוצאות של הסיעה**

30. הסיעה נהגה לרשום את הכנסותיה וחלק ניכר מהוצאותיה על בסיס מזומן, בניגוד לסעיף 4 להנחיות, הקובע כי "כל הוצאה והכנסה שבוצעה תירשם בשלמותה, לרבות הוצאה שטרם נפרעה והכנסה שטרם נתקבלה, אך קיימת התחייבות לגביה".

## רישום הלוואות כהכנסות

31. (א) על פי סעיף 2 להנחיות ועל פי העקרונות חשבונאיים מקובלים, המחייבים את הסיעות, על סיעה לרשום את הלוואות שהיא מקבלת כהתחייבות במאזן, ואת פירעון הלוואות (קרן) כהקטנת התחייבות במאזן. הוצאות מימון בשל הלוואות (ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן) יש לרשום כהוצאה בדוח הכנסות והוצאות.
- (ב) הסיעה קיבלה בתקופה השוטפת הלוואות מבנקים בסך 1,979,000 ש"ח. נמצא, כי בדוח ההכנסות וההוצאות שלה רשמה הסיעה הלוואות אלה כהכנסה, ואת פירעונן - לרבות ריבית והפרשי הצמדה - רשמה כהוצאה.

## הכנסות

### הכנסות מההסתדרות

32. (א) בסעיף 5 להנחיות נקבע כי "סיעה תשקף בחשבונותיה בנפרד, בצורה שתאפשר בדרכי ביקורת מקובלות לזהות בבירור, לאמת ולסכם, סכומים שהיא קיבלה על פי החלטת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל כאמור בסעיף 17 לחוק ותרושום באותה צורה את הפעולות המהוות הוצאת סכומים כאלה".
- (ב) בספרי הסיעה לא שוקפו מלוא הכנסותיה מההסתדרות: ההסתדרות זיכתה את הסיעה בספריה בסכום של 1,605,191 ש"ח, ואילו הסיעה רשמה בספריה הכנסה בסך 1,356,820 ש"ח בלבד. בחשבונות הסיעה לא נרשמה אפוא הכנסה בסך 248,371 ש"ח. הסיעה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הרישום נעשה על בסיס מזומן. כאמור, שיטת הרישום על בסיס מזומן נוגדת את הוראות סעיף 4 להנחיות.
33. בסעיף 17(א) לחוק המימון נקבע, כי "סכומים שקיבלה סיעה בעקבות החלטת ההסתדרות הכללית של העובדים בארץ ישראל למימון מערכת הבחירות בהסתדרות זו ובאיגודים המקצועיים המאורגנים בה ולצרכי המפלגות המופיעות בהתאם לגודלן הייצוגי לא יחשבו כתרומה לפי סעיף 8 ובלבד שהסיעה לא חרגה מהאמור

בסעיף 7(ד) "בסעיף 17(ב) נקבע, כי "על אף האמור בסעיף קטן (א), לא תחול הוראת סעיף 7(ד) על הסכומים אם הסיעה הוציאה אותם לצרכי הפעילות בלבד, החזיקה אותם בנפרד ושיקפה אותם בחשבונותיה, בצורה שתאפשר למבקר המדינה, בדרכי ביקורת מקובלות, לזהותם בכירור, לאמתם ולסכמם וכן שרשמה באותה צורה את הפעולות המהוות הוצאת הסכומים; שימוש בסכומים או בחלקם 7 שלא לצורכי הפעילות ייחשב כקבלת תרומה לפי הוראות סעיף 8".

34. (א) הסיעה לא רשמה בספריה הוצאות על פעולות בהסתדרות וגם לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום הוצאות של הסיעה במישור ההסתדרותי.

(ב) בתקופה השוטפת קיבלה הסיעה 1,865,278 ש"ח מכספי ההסתדרות שנועדו לפעולותיה בהסתדרות (ההכנסות מהתקופה השוטפת ועודפים מתקופות קודמות). על פי סעיף 17(ה) לחוק המימון, השימוש בכספים שהתקבלו מההסתדרות שלא לצורכי פעילות בה ייחשב קבלת תרומה האסורה לפי סעיף 8. לכן קבעתי שכספים אלה הם תרומה שנתקבלה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

## הוצאות

35. לגבי שלושה מועדונים של הסיעה לא נרשמו בספריה הוצאות על שכירות, טלפון, חשמל, מים, ארנונה והוצאות תחזוקה. מערכת החשבונות של הסיעה לא היתה אפוא שלמה, בניגוד להוראות סעיף 4 להנחיות. באין מידע על מקורות המימון של הוצאות אלה לא ניתן לקבוע, כי הם עמדו בהגבלות סעיף 8 לחוק המימון.

36. הסיעה לא ריכזה את פרסומיה בצירוף כל המסמכים הנדרשים על פי ההנחיות.

37. 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 50,000 ש"ח מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות של הסיעה. כמו כן, לפי סעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה לשלם לאוצר המדינה 100,000 ש"ח בגין תרומה בלתי חוקית.

## מפלגת העבודה הישראלית

38. לסיעה היו בכנסת החמש-עשרה 24 חברי כנסת. על פי הדוח הכספי של הסיעה ושל גופים קשורים<sup>3</sup> בהשלמות ותיקונים, הסתכמו הכנסותיה בתקופה השוטפת ב- 46,479,441 ש"ח. הוצאות הסיעה הסתכמו ב-50,200,383 ש"ח (תקרת ההוצאות הייתה 55,112,040 ש"ח). הגירעון הנצבר של הסיעה ושל גופים קשורים ב-31.12.02 היה 123,881,033 ש"ח.

### הוצאות

### כנסים

39. הסיעה לא רשמה בספריה הוצאות על 23 כנסים שקיימה בתקופה השוטפת בבית מלון, בתי תרבות, אולמות מסחריים ומועדונים.

40. בא כוח הסיעה הודיע למשרד מבקר המדינה בעניין 21 מהכנסים האמורים, כי הסיעה "החליטה לשאת על אתר בעלות כל אותם 'כנסים' הנזכרים במכתבכם אף אם לא חוללה קיומם וממילא לא ידעה על קיומם; עד שיתאפשר בפועל ביצוע תשלום כאמור ... העבירה שולחתי את עלותם המשוערת של אותם כנסים לנאמנות אצל יועצה המשפטי ... אשר יעבירה לספקי השירותים על-פי דרישה ראשונה ...". הסיעה אמדה את עלות הכנסים בסכום כולל של 14,417 ש"ח. לטענתה זו של הסיעה יש להעיר, כי המידע על 21 הכנסים האמורים - ההזמנות לכנסים ששלחה הסיעה - נמצא בתיעוד הסיעה.

41. לגבי שני כנסים טענה הסיעה שלא היא ארגנה אותם, ואולם בביקורת נמצא, שהסיעה שלחה הזמנות לכנסים אלה ממשרדיה באמצעות שירותי הדואר שלה, והדבר מלמד שהכנסים היו חלק מפעילותה. לפי הערכת משרד מבקר המדינה הסתכמה עלות שני הכנסים האמורים בכ-8,000 ש"ח.

---

<sup>3</sup> עמותת "ברק לראשות הממשלה" ועמותת "יתל אביב 1 בראשות רון חולדאי".

42. מהאמור לעיל עולה, שמערכת החשבונות של הסיעה לא הייתה שלמה, בניגוד לסעיף 4 להנחיות, וכי מקורות המימון להוצאות על שניים מהכנסים אינם ידועים. לפיכך לא ניתן לקבוע כי מקורות מימון אלה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

43. 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 10,000 ש"ח מהתשלומים למימון הוצאותיה השוטפות של הסיעה. כמו כן לפי סעיף 8(ה) לחוק המימון על הסיעה לשלם לאוצר המדינה 15,000 ש"ח בגין תרומה בלתי חוקית.



אליעזר גולדברג  
מבקר המדינה

ירושלים, א' בכסלו התשס"ד  
26 בנובמבר 2003