

מבקר המדינה | דוח שנתי 72 א - חלק ראשון | התשפ"א-2021



ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

---

# התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת





## התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת

### רקע

ועדת הבחירות המרכזית לכנסת פועלת מכוח חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969, והיא הגוף האחראי לארגון ולביצוע של הבחירות לכנסת, שעומדות בבסיס אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל. תפקיד הוועדה לשמור על ניהול תקין ויעיל של הבחירות, כדי להבטיח את מימוש רצון הבוחר.

ועדת הבחירות המרכזית היא גוף סטטוטורי עצמאי. את תקציבה קובעת ועדת הכספים של הכנסת על פי הצעת ועדת הבחירות המרכזית, ואוצר המדינה מעמיד את כספי תקציב זה לרשות יו"ר ועדת הבחירות, שממונה על הוצאתם.

בשנים 2013 - 2020 התקיימו בישראל חמש מערכות בחירות, ומערכת בחירות נוספת התקיימה במרץ 2021. שלוש מהן התקיימו בתוך פרק זמן של שנה אחת בלבד - בין אפריל 2019 למרץ 2020.



נתוני מפתח

<b>48%</b>	<b>392</b> מיליון ש"ח	<b>10,630</b>	<b>6.45</b> מיליון
שיעור הגידול בתקציב הממוצע לקלפי בתוך חמש שנים (בין מערכת הבחירות לכנסת ה-20 לבין מערכת הבחירות לכנסת ה-23)	תקציב ועדת הבחירות המרכזית במערכת הבחירות לכנסת ה-23	קלפיות בבחירות לכנסת ה-23 (גידול של 8% בתוך 7 שנים)	בעלי זכות בחירה בבחירות לכנסת ה-23 (גידול של 14% בתוך 7 שנים)
<b>47%</b>	<b>223</b> מיליון ש"ח	<b>57%</b>	<b>166</b> מיליון ש"ח
שיעור הגידול במספר עובדי יום הבחירות בין הבחירות לכנסת ה-20 לבין הבחירות לכנסת ה-23	סך הרכש של ועדת הבחירות המרכזית בשנים 2016 - 2020	שיעור הגידול בהוצאות על שכר בתוך חמש שנים (בין מערכת הבחירות לכנסת ה-20 לבין מערכת הבחירות לכנסת ה-23)	הוצאות על שכר עובדי ועדת הבחירות המרכזית במערכת הבחירות לכנסת ה-23

## פעולות הביקורת

בחדשים מאי 2020 עד דצמבר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את נושא התקציב וההוצאות של ועדת הבחירות המרכזית. הבדיקה כללה את הנושאים האלה: תקציב לניהול מערכות בחירות; ההוצאה על שכר; ההוצאה על רכש שירותים ומוצרים; ההוצאה על תעמולה; וכן גיוס והעסקה של עובדים. הביקורת בוצעה בוועדת הבחירות המרכזית.



## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**תקציב לניהול מערכת בחירות:** התקציב הממוצע לבחור בשנת בחירות ב-18 מדינות שנכללו במחקר בינלאומי היה 7.8 דולר אמריקני, תקציב קטן ב-46% מאשר בישראל (במערכת הבחירות שנבדקה, לכנסת ה-20). תקציב ועדת הבחירות המרכזית (על שינוייו) למימון מערכות הבחירות לכנסת גדל בין מועד הבחירות לכנסת ה-20 למועד הבחירות לכנסת ה-23 ב-55%, מ-253 מיליון ש"ח ל-392 מיליון ש"ח, וביצוע התקציב גדל ב-62%, מ-227 מיליון ש"ח ל-368 מיליון ש"ח. לאחר סיום הביקורת, במרץ 2021, התקיימה מערכת בחירות נוספת לכנסת ה-24 (שאינה נכללת בדוח ביקורת זה) והתקציב לביצועה הסתכם בכ-675 מיליון ש"ח (ועדת הבחירות המרכזית הגדירה כ-230 מיליון ש"ח מתוך סך התקציב כתוספת שנדרשה לקיום הבחירות בתקופת הקורונה) - גידול של 72% לעומת תקציב הבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימה שנה קודם לכן.

**הצגת נתוני ביצוע התקציב:** ועדת הבחירות המרכזית ציינה בהצעות התקציב נתונים המאפשרים להשוות את סכומי התקציב וביצועו רק לשנה קודמת דומה אחת (שנת בחירות או שנה שאינה שנת בחירות); במקרים מסוימים ציינה תוספות תקציב מבוקשות ללא נתונים מסכמים של משאבים קיימים; כמו כן, הגידול בהוצאות (התקציב שבוצע) יחסית למספר הקלפיות לא הוצג לוועדות המוסמכות כדי שיוכלו לבחון את הצעות התקציב של הוועדה ולהחליט אם יש מקום לאשרן; הוועדה שיקפה באופן חלקי למליאת הוועדה, לנשיאות הוועדה ולוועדת הכספים של הכנסת את ההוצאות במשך השנים למימון ההכנות לבחירות לכנסת ה-21.

**ביקורת על ניהול הכספים:** החל משנת 2016 ועד לשנת 2018 לא גובש אף לא דוח ביקורת אחד. בשנים 2019 ו-2020 כיהנה מבקרת הפנים של הוועדה בשליש משרה בתקן הוועדה. המבקרת עסקה בשלושה דוחות ביקורת: הכנתו של אחד מהם הושלמה והוא הוגש להנהלת הוועדה, והוא עסק ב"מבצע בדיקת וספירת קולות המצביעים במעטפות חיצוניות", והכנתם של שני דוחות עדיין נמצאת בעיצומה במועד סיום הביקורת - האחד עוסק בעובדי יום הבחירות בוועדות הבחירות האזוריות, והשני - בעבודת מזכירי ועדות קלפי. שלושת הדוחות האלה אינם נוגעים לביצוע תקציב הוועדה. עלה כי היקף הביקורת על ניהול כספי ועדת הבחירות מצומצם יחסית להיקף הביקורת על ניהול הכספים במשרדי הממשלה. כמן כן, הדוחות הכספיים המבוקרים אינם מוצגים באתר הוועדה.

**נתונים על השכר:** בשנת 2019 החלה ועדת הבחירות ליישם המלצות ועדה ציבורית למתן תוספות שכר לחלק מעובדי תקופת הבחירות (שנאמדו בשיעור ממוצע של כ-6.8% משכרם), וחודשים אחדים לאחר מכן אושרה ותוקצה תוספת שכר נוספת לכלל עובדי תקופת הבחירות (בשיעור 32% משכרם). אחד הנימוקים העיקריים לתוספת שכר זו - קושי לגייס עובדים לתקופת הבחירות - לא עלה מנתונים שהציגה ועדת הבחירות המרכזית לפני הגורמים המוסמכים לאשר את התוספת ולא עלה בבדיקת משרד מבקר המדינה. כמו כן, בדיון לאישור תוספת התקציב למערכת

הבחירות לכנסת 22 לא ציינה ועדת הבחירות שנעשה שינוי כולל בשכר במערכת הבחירות לכנסת ה-21.

**שיעור הגידול בשכר:** בתוך כחמש שנים, בין הבחירות לכנסת ה-20 לבין הבחירות לכנסת ה-23, גדל מספר המשרות של עובדי תקופת הבחירות ב-22%; ההוצאה על העסקתם גדלה ב-63%; וההוצאה הממוצעת על משרה גדלה ב-34% - כמעט פי 8 מהגידול בהוצאה הממוצעת על שכר העובדים בגופים ציבוריים בתקופה האמורה (4.3%) ופי 3 מהגידול בהוצאה הממוצעת על שכר העובדים במשרדי הממשלה באותה תקופה (10.4%).

**שקיפות:** ועדת הבחירות לא פרסמה את הצעות התקציב באתר האינטרנט שלה. עם זאת, הצעות תקציב הנדונות בוועדת הכספים של הכנסת מפורסמות באתר האינטרנט של ועדת הכספים כחומר רקע לישיבות שבהן הן נדונות; מידת השקיפות שנוהגת ועדת הבחירות המרכזית בכל הנוגע למספר המשרות של עובדיה ולשכרם אינה מצויה בהלימה לנהוג בשירות הציבורי; הוועדה לא פרסמה החלטות שקיבלה בדבר רכש בפטור ממכרז כנדרש בתקנות חובת המכרזים ואינה מפרסמת נתונים על כלל התקשרויותיה, כמקובל במשרדי ממשלה.

**רכש פטור ממכרז:** במערכת הבחירות לכנסת ה-21 הרבתה ועדת הבחירות המרכזית להשתמש בעילת הפטור המאפשרת התקשרות ששווייה אינה עולה על 50,000 ש"ח (יחסית לרכש הממשלתי, 8% ו-5%, בהתאמה), ובכך שיעור השימוש שלה בעילה זו היה גדול ב-60% ממידת השימוש בעילה זו במסגרת כלל הרכש הממשלתי הפטור ממכרז; שיעור השימוש של הוועדה בעילת הפטור של התקשרות המשך היה גדול ב-87% משיעור השימוש בה במסגרת הרכש הממשלתי; ושיעור השימוש של הוועדה בעילת הפטור של התקשרות עם ספק יחיד דומה לשיעור השימוש בה במסגרת הרכש הממשלתי. השימוש הנרחב של ועדת הבחירות המרכזית בעילת הפטור בהתקשרות ששווייה אינה עולה על 50,000 ש"ח ובעילות הפטור ממכרז המיועדות להתקשרויות דחופות והתקשרות המשך עשוי להוביל למסקנה שהוועדה נדרשת לרכוש חלק נכבד מהטובין והשירותים הדרושים לצורך קיום הבחירות בתוך פרקי זמן קצרים, אשר אינם מותרים די זמן לקיום הליך מכרזי.

**רכש בפטור ממכרז:** הבקרה המדורגת שיצר המחוקק לצורך אישור התקשרויות בפטור ממכרז אינה מתקיימת בנוגע לרכש של ועדת הבחירות המרכזית. המנכ"לית, החשבת והיועץ המשפטי של הוועדה משמשים חברי ועדת המכרזים וועדת הפטור המשרדית וכן ועדת הפטור המרכזית, וכן מוקנות למנכ"לית סמכויות כ"חשב כללי".

1 לצורך המרה של שעות בפועל למספר חודשי העסקה, סך כל השעות בפועל של עובדי תקופת הבחירות חולק ב-220 שעות לחודש. מספר משרות מחושב בתקופת הבחירות חושב באופן שסכום חודשי ההעסקה הכולל (במשרות תקן ולפי שעות) חולק ב-3.5. מספר המשרות בתרשימים 18 ו-19 כולל את כל תקופת ההעסקה של עובדי המטה הקבוע בשנים שבהן התקיימו הבחירות לכנסות 21, 22 ו-23, גם בחודשים שאינם חודשי תקופת הבחירות, אינו כולל את הנתונים על העסקת המטה הקבוע מעבר לחודשי תקופת הבחירות לכנסת ה-20 ואינו כולל נתונים על עובדי שירותי הכנסת. מספר המשרות בתקופת הבחירות לכנסת ה-20 חושב על בסיס נתונים אחרים שהמציאה ועדת הבחירות המרכזית. החלת תחשיב דומה על הנתונים לבחירות לכנסת ה-20 עשויה להביא לתוצאה ולפיה שיעור הגידול במספר המשרות קטן יותר ולצד זה, שיעור גידול גדול יותר בהוצאה הממוצעת למשרה.



**תקציב ההסברה:** בין מערכת הבחירות לכנסת ה-20 לבין מערכת הבחירות לכנסת ה-23 גדל תקציב ועדת הבחירות לפעולות הסברה לציבור פי 2.5, וביצוע התקציב גדל באותה תקופה פי 2.6 והסתכם בכ-6.7 מיליון ש"ח. זאת לעומת שיעורי הצבעה של 72.34% ו-71.5% בבחירות לכנסת ה-20 ובבחירות לכנסת ה-23, בהתאמה.

**תשדירי תעמולה לרשימות ללא תשלום:** בינואר 2018 הציגה יו"ר הוועדה לבחינת חוק דרכי תעמולה את הצעת החוק שגיבשה הוועדה לפני ועדת חוקה, חוק ומשפט בכנסת. ועדת חוקה, חוק ומשפט קיימה כמה ישיבות במחצית הראשונה של שנת 2018, ובישיבתה האחרונה בנושא זה, ביולי 2018, אישרה את הצעת החוק, והצעה זו לא כללה את נושא תשדירי התעמולה לבחירות לכנסת. הצעת החוק הונחה על שולחן הכנסת לקריאה ראשונה במליאת הכנסת ה-20, חמישה חודשים לפני ההכרזה על הבחירות לכנסת ה-21. אך מאז לא קודמה הצעת החוק שעל פי דוח הוועדה לבחינת חוק דרכי תעמולה נועדה לבטל את ההסדר הנהוג, המקצה זמן לתשדירי תעמולה לרשימות ללא תשלום. עקב כך לא יושמו ההמלצות משנת 2017 של הוועדה לבחינת חוק דרכי תעמולה, שאותה מינו נשיא המדינה דאז ויו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-20, ובכללן ההמלצות בנוגע לביטול ההסדר בעניין תשדירי התעמולה.

**ניצול משאבי אנוש:** יש פערים ניכרים בין מידת ניצול משאבי האנוש בוועדות האזוריות השונות, בהתחשב במספר הקלפיות ובמספר בעלי זכות הבחירה בהן. למשל, בבחירות לכנסת ה-23 הוקצו לוועדות האזוריות צפת וכינרת 18 ו-17 חודשי העסקה לכל 100 קלפיות, בהתאמה, ו-34 ו-31 חודשי העסקה לכל 100,000 בעלי זכות בחירה, ולעומת זאת לוועדות רחובות ותל אביב הוקצו 5 ו-7 חודשים לכל 100 קלפיות ו-9 ו-12 חודשים לכל 100,000 בעלי זכות בחירה, בהתאמה. פערים דומים היו גם בהקצאת המשאבים לוועדות האזוריות במערכות הבחירות האחרות שנבדקו. פערים כאמור עשויים להעיד על ניצול לא יעיל של משאבים להעסקת מאות עובדים.



בשנים 2013 - 2020 התקיימו בישראל חמש מערכות בחירות, שלוש מהן במהלך שנה אחת. אופן התמודדותה של הוועדה עם ריבוי מערכות הבחירות ועם הגידול במספר בעלי זכות הבחירה, על האתגרים הכרוכים בכך, ראוי להערכה.



## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תציג בהצעת התקציב לוועדת הכספים בכנסת נתוני תקציב וביצוע ברמת מערכת בחירות, המשקפים את ההוצאות במשך השנים ואת הפער בין מערכות הבחירות; וכי היא תציג נתונים על השינוי בתקציב בכמה מערכות בחירות גם בניכוי שינויים מהותיים, כמו השינויים במספר הקלפיות וכל ניתוח תקציבי שעשוי לתרום לקיום הליכים לבחינת תקציבי הוועדה ולאישורם. כמו כן, מומלץ שהוועדה תפרסם באתר האינטרנט שלה את הצעות התקציב שלה למימון מערכות בחירות. עוד מומלץ כי לצד כל הצעה יינתן מידע מלא על נתוני הביצוע התקציבי במערכת הבחירות הקודמת, לרבות על הוצאות בשנים קודמות.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן את האפשרות לגבש תוכנית להתייעלות ולצמצום העלויות לקיום מערכת בחירות, כדי שאלה ישקפו את העלויות של מערכת הבחירות לכנסת ה-20, בתוספת גידול בגין עלויות מחירים וכן בגין גידול האוכלוסייה, תוך בחינת הצורך בהפעלה ובתקצוב של פרויקטים חדשים ושל פרויקטים שכבר הוחל בביצועם אשר נדרשים לצורך קיום הבחירות.

מומלץ שוועדת הבחירות תבחן את תקציבה פר בוחר במהלך שנת הבחירות, הגדול יחסית למדינות אחרות (מדורג במקום ה-15 מתוך 18 המדינות שנבדקו) וכן את הפערים בין תקציבה בעיתות שגרה לתקציבה בשנת בחירות, וכי היא תגבש תוכנית לצמצומם.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תבחן דרכים שיבטיחו כי מתקיימות פעולות ביקורת ובקרה על ניהול כספיה בתקופת הבחירות ובתקופות שבין הבחירות ותיישם את הדרך המתאימה ביותר. בכלל זאת יש להוסיף על ביקורת רואי החשבון על הדוחות הכספיים של הוועדה גם פעולות ביקורת דוגמת אלה שמבצע אגף החשכ"ל במשרדי הממשלה.

מומלץ שככלל, ועדת הבחירות המרכזית תבחן את הצורך בתוספות שכר לפני שתבקש לאשרן, וכי כל אימת שהיא מגישה בקשה לאישור תוספת שכר או תקצובן היא תציג נתונים מפורטים שיש בהם כדי לבסס את הצורך באותן תוספות. כמו כן, מומלץ שמליאת ועדת הבחירות המרכזית תבחן את תוספת השכר שאישרה זה מכבר, לקראת מערכות הבחירות העתידיות, זאת בשם לב לעלויות השכר המקובלות במשק ולהטבות המס הנוגעות לעבודה בתקופת בחירות; יש מקום שדיונים והחלטות של ועדת הבחירות המרכזית בדבר שינויים בהוצאה על שכר יתבססו גם על נתונים בדבר השינויים שכבר נעשו בהוצאה הכוללת על שכר במשך כמה שנים ובין מערכות בחירות, לרבות השינוי הממוצע למשרה, וכן לנוכח השינויים שנעשו באותה תקופה בשכר של עובדי המגזר הציבורי; כמו כן מומלץ שהוועדה תפרסם לציבור באתר האינטרנט שלה נתונים כוללים על היקף המשרות והעובדים במסגרתה וכן נתונים על שכר עובדיה, על פי כללי הפרסום הנהוגים בשירות הציבורי, וכן תכלול נתונים מפורטים בנושא זה בעת הגשת תקציבה לאישור ועדת הכספים.

על ועדת הבחירות המרכזית לרכז נתונים על כלל הטובין והשירותים שהוועדה רכשה בפטור ממכרז (בכמה עילות פטור, כמפורט להלן), ובכלל זה על הנסיבות של כל פעולת רכש, ולהציג את הנתונים לפני יו"ר הוועדה, כדי לוודא שהשימוש הנרחב בעילות הפטור מוצדק. מוצע לקיים הליכים מכריעים לרכישת טובין ושירותים הדרושים לוועדה לקראת





בחירות כבר בשנים שאינן שנות בחירות, ובכלל זה מוצע להיערך מראש ולכלול בהליכים המכריזים ובהתקשרויות מכוחן אופציה להרחבת היקף ההתקשרות עם ספקים לצורך מערכת בחירות עוקבת שמתקיימת בתוך זמן קצר, וכן להתקשר במכרז עם ספקים שיתחייבו לספק את הטובין והשירותים בזמן בחירות. באופן הזה תוכל גם הוועדה, כפי שנדרשים לעשות גופים ציבוריים אחרים, לרכוש את הנחוץ באמצעות מכרזים פומביים, ובכך להעניק למציעים הזדמנות להתמודד בתנאים של שוויון והגינות.

מומלץ שיו"ר ועדת הבחירות המרכזית יקבע מדרג סמכויות בין ועדות הרכש השונות וכן דרך פעולה אשר תבטיח קיום תהליכי בקרה המפצים על החלטות לאפשר רכש בפטור ממכרז. כמו כן, על ועדת הבחירות המרכזית לפרסם החלטות על רכש בפטור ממכרז, בהתאם לתקנות חובת המכרזים. נוסף על כך מומלץ שהוועדה תפרסם לציבור נתונים על התקשרויותיה עם ספקים לצורך רכישת טובין או שירותים.

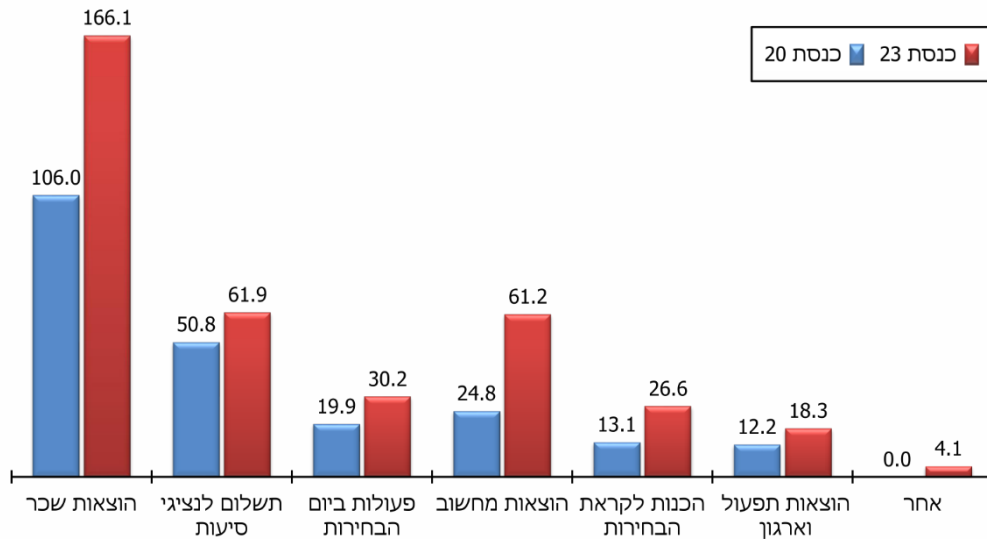
על הוועדה לפעול בעניין ההסברה לציבור במסגרת התקציב שמוקצה לכך. מומלץ כי הוועדה תבחן את יעילות ההסברה לציבור ואת נחיצות ההוצאה בהיקף של 6.5 מיליון ש"ח, בפרט לנוכח העובדה שבין מערכת הבחירות לכנסת ה-20 לבין מערכת הבחירות לכנסת ה-23 לא חל שינוי ניכר בשיעור בעלי זכות ההצבעה שמימשו זכות זו. הצורך בבחינת נושא תקציב ההסברה מתחדד לנוכח העובדה כי בבחירות לכנסת ה-24 תקציב ההסברה של הוועדה היה 18.5 מיליון ש"ח, כולל תוספת בסך 12 מיליון ש"ח בגין מגפת הקורונה, סכום הגדול פי 2.8 מתקציב ההסברה בבחירות לכנסת ה-23 ופי 7 מתקציב הבחירות לכנסת ה-20.

מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תבחן מחדש את נושא תשדירי התעמולה, ובכלל זאת את הצורך והדרך לערוך שינוי בנושא.

מומלץ שוועדת הבחירות המרכזית תקבע קריטריונים להקצאת משאבי אנוש לוועדות האזוריות, לרבות בכל הנוגע לעובדים המועסקים לפי שעות, ותפעל להקצות את המשאבים על פיהם ובשים לב לצורך בהתייעלות בהקצאת משאבי כוח האדם לעניין זה.



**פילוח ביצוע תקציב מערכת הבחירות לכנסת ה-20 (מרץ 2015)  
וביצוע תקציב מערכת הבחירות לכנסת ה-23 (מרץ 2020), לפי סוג  
ההוצאות (במיליוני ש"ח)**



על פי נתוני ועדת הבחירות המרכזית, בעיבוד משרד מבקר המדינה

## סיכום

לנוכח ממצאי דוח ביקורת זה, מומלץ כי ועדת הבחירות המרכזית תפעל לשיפור ההצגה של נתוני התקציב והביצוע שלה ולהגברת שקיפותם כלפי המוסדות המוסמכים לאישור תקציבה וכלפי הציבור; מומלץ כי היא תפעל להבטיח שתוספות תקציב ושכר יינתנו מתוך הקפדה על יעילות תקציבית ותפעולית; וכי היא תפעל לשיפור פעולות הביקורת והבקרה על ניהול כספיה. הדבר מתחדד לנוכח העובדה כי לאחר סיום הביקורת, במרץ 2021, התקיימה מערכת בחירות נוספת לכנסת ה-24 (שאינה נכללת בדוח ביקורת זה) והתקציב לביצועה הסתכם בכ-675 מיליון ש"ח - גידול של 72% לעומת תקציב הבחירות לכנסת ה-23 שהתקיימה בשנה שקדמה לכך.