

ההיערכות לבחירות לרשויות המקומיות ונייהולן

תקציר

רקע כללי

ב-22.10.13 התקיימו ב-187 רשויות מקומיות בחירות של ראשי רשויות ושל חברי מועצות, והתמודדו בהן 1,880 רשימות ו-708 מועמדים לראשות הרשות. מספר בעלי זכות הבחירה ברשויות המקומיות הללו הסתכם בכ-5.74 מיליון והוצבו בהן 8,692 קלפיות.

ב-38 רשויות מקומיות לא קיבל שום מועמד לראשות הרשות 40% מהקולות הכשרים¹, ולפיכך התקיים בהן ב-5.11.13 סיבוב בחירות שני. מספר בעלי זכות הבחירה ברשויות המקומיות האלו היה 641,116 והוצבו בהן 1,033 קלפיות (שני סיבובי הבחירות לרשויות המקומיות ייקראו להלן - מערכת הבחירות לרשויות המקומיות או מערכת הבחירות).

ארגון מערכת הבחירות לרשויות המקומיות והפיקוח עליה הוטלו, על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות), על שר הפנים בסיוען הארגוני והכספי של הרשויות המקומיות. בחוק הבחירות נקבעו גם בעלי התפקידים שיש למנות, הפעולות שיש לבצע ולוחות הזמנים שיש לעמוד בהם כדי לקיים את הבחירות כהלכתן. בנובמבר 1996 אֶצֶל שר הפנים למפקח הארצי על הבחירות את כל הסמכויות שהוקנו לו מכוח חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק המימון).

באוקטובר-נובמבר 2013 אישר משרד האוצר תקציב בסך כ-80 מיליון ש"ח לניהול מערכת הבחירות לרשויות המקומיות.

1 סעיף 9(ב) לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, קובע כי אם לא קיבל שום מועמד 40% מהקולות הכשרים, יתקיימו - 14 ימים לאחר יום הבחירות - בחירות חוזרות לבחירת ראש הרשות. בבחירות אלו יתמודדו שני המועמדים שקיבלו בסיבוב הבחירות הראשון את מספר הקולות הכשרים הגדול ביותר.

פעולות הביקורת

נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו ביום הבחירות בסיבוב הראשון בכ-400 קלפיות שהיו מוצבות בכ-60 רשויות מקומיות כדי לבדוק את אופן פעילותן ואת סדרי עבודתן, וכן ביקרו בכמה בסיסים של צה"ל ובמוקד הבקרה והשליטה של מטה יום הבחירות בכפר המכבייה ברמת גן.

בחודשים דצמבר 2013 עד ינואר 2014 אספו עובדי משרד מבקר המדינה ממנהלי בחירות ומרשויות מקומיות מסמכים הנוגעים לבחירות ב-43 רשויות מקומיות.² בחודשים אוקטובר 2013 עד מאי 2014 (להלן - מועד סיום הביקורת) בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההיערכות לבחירות של משרד הפנים ובמיוחד של אגף הפיקוח הארצי על הבחירות, הפועל במשרד הפנים (להלן - יחידת המפקח הארצי או היחידה), ושל 43 הרשויות המקומיות הנזכרות לעיל וכן את אופן פעילותם ביום הבחירות עצמו. חלק מהפעולות שנבדקו במסגרת הביקורת ביחידת המפקח הארצי ובוצעו בשנים 2009-2013 (להלן - התקופה הנסקרת) עסקו בבחינת האופן שבו תיקנה היחידה ליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה על הבחירות שנערכו ב-2008³ (להלן - הדוח על בחירות 2008) והאופן שבו הפיקה לקחים מממצאי דוח זה.

הליקויים העיקריים

אופן תפקודם של משרד הפנים ויחידת המפקח הארצי

הועלו ליקויים משמעותיים וכבדי משקל בפעילותם של משרד הפנים, יחידת המפקח הארצי והרשויות המקומיות בכל הנוגע לאופן קבלת ההחלטות בנושא הבחירות, להיערכות לקראתן, להתקשרויות שבוצעו לשם קיומן התקין ולאופן ניהול יום הבחירות עצמו; **היה אפשר למנוע חלק ניכר מהליקויים שהועלו אילו משרד הפנים לא היה מתעלם מהערות מבקר המדינה שפורסמו בדוח על בחירות 2008, ואילו קיומו הבטחותיו הרבות של משרד הפנים - לשיפור בתהליכי העבודה, לייעולם ולקידום הליכי חקיקה.**

להלן יפורטו הליקויים העיקריים שהועלו:

1. במועד סיום הביקורת טרם סוכם סופית פרטים הנוגעים למתכונת פעולתה של יחידת המפקח הארצי. נוסף על כך לא נקבעו שיעורי התקציבים הרב-שנתיים שיועמדו לרשות יחידת המפקח הארצי בשנים שבין תקופות בחירות, ובייחוד בשנת בחירות, אף שבדוח על בחירות 2008 צוין כי זהו ליקוי שיש לתקנו.

2 אצל מרביתן כבר ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות.

3 משרד מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (2010), עמ' 505-611.

2. בשל התדירות הרבה של תחלופת כוח האדם שאייש את יחידת המפקח הארצי נגרמו קשיים בגיוס עובדים לענף הייעוץ המשפטי ובגיוס מנהלי בחירות אשר בקיאים דיים בנושא הבחירות,⁴ ומאותה סיבה התקשו עובדי היחידה להתמקצע בתחום עבודתם ולבצע את כלל התפקידים המוטלים עליהם במסגרת הארגון וההפעלה של מערכת הבחירות.
3. א. מספרי החשבונות של משרד הפנים אי-אפשר ללמוד כיצד נוהל תקציב הבחירות ומה הייתה העלות הממשית של מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, וזאת בגלל המיון הלקוי של ההוצאות על שלוש מערכות הבחירות שהתקיימו בשנת 2013: הבחירות לכנסת, הבחירות לרשויות המקומיות והבחירות למועצות האזוריות, אשר לא אפשר גם לקיים בקרה נאותה ויעילה בנושא אופן ניצול התקציב ולהשוות בין ההוצאות המתוכננות להוצאות בפועל.
- ב. משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות להכין תקציב מפורט לפי סוגי ההוצאה ולא בדק אם התקציב ששריינו הרשויות למטרה זו היה ריאלי. משרד הפנים גם לא הנחה אותן לשריין מימון לסיבוב בחירות נוסף אם יידרש הדבר.
4. החלטותיו של המפקח הארצי בעניין מינוי סגנים למנהלי בחירות לא תמיד נומקו בכתב. לפיכך לא תמיד ניתן היה לדעת אם הם מונו על פי התבחינים שקבע המפקח הארצי.
5. גם במערכת הבחירות לשנת 2013, כמו במערכת הבחירות לשנת 2008, שולמו תוספות השכר לעובדי בחירות מטה⁵ תוך חריגה של ממש מכללי מינהל תקין: לא הוגדר התפקיד של עובד בחירות מטה ולא נעשתה עבודת מטה לניתוח ולבדיקה של צורכי העבודה הנוספים בתקופת הבחירות ושל משך הזמן הנדרש לביצועם; לא נקבעו אמות מידה ותנאי סף למינוי העובדים המתאימים למלא את התפקיד; רוב העובדים שנבחרו לתפקיד לא מונו כנדרש על ידי מנכ"ל משרד הפנים; עובדים אשר מילאו את התפקיד לא נדרשו להגיש דיווח על הפעולות שביצעו במסגרת העבודה הנוספת. גם שיטת התשלום שנבחרה לתגמול העובדים האלה לא התבססה על תגמול בעד שעות נוספות, כפי הנהוג לגבי עובדי מדינה המבצעים מטלות לאחר שעות עבודתם הרגילות.
6. במאות מתחמים ברחבי עשרות רשויות מקומיות רוכזו קלפיות רבות, והדבר גרם להיווצרות צפיפות, לחץ ומתח במתחמים אלה. עוד הועלה כי היו פערים ניכרים בין מספרי הבוחרים הרשומים בכל אחת מהקלפיות שבאותו מתחם - לעתים פערים של כמה מאות בוחרים. משרד הפנים ויחידת המפקח הארצי לא פעלו די ליצירת איזון מרבי בין מספרי המצביעים שבקלפיות ברחבי אותה רשות בכלל ובאותו מתחם שבו פועלות כמה קלפיות בפרט באמצעות דילול המצביעים בקלפיות עמוסות ורישומם להצבעה בקלפיות עמוסות פחות.

4 סעיף 29 לחוק הבחירות קובע כי שר הפנים ימנה מנהל בחירות לרשות מקומית שעומדות להתקיים בה בחירות. מנהל הבחירות משמש "זרועו הארוכה" של שר הפנים ברשות והוא הוסמך על פי חוק הבחירות לביצוע הבחירות ולניהולן.

5 עובדי משרד הפנים מקרב יחידות המשרד השונות.

7. א. חלק מהקלפיות שהיו אמורות להיות נגישות למוגבלי ניידות (להלן - קלפיות נגישות), הוצבו גם במקומות שלא היו נגישים כלל למוגבלי ניידות; וברבות אחרות היו מפגעים שגרמו קשיים רבים למוגבלי הניידות בבואם להצביע.
- ב. יחידת המפקח הארצי לא ניתחה, בעיקר על סמך נתונים מהעבר, את התפלגות המצביעים בקלפיות הנגישות בכל רשות כדי להימנע ממינוי מזכיר נוסף בקלפיות נגישות שבהן מספר המצביעים מועט וכדי להבטיח שימונו מזכירים נוספים בקלפיות הנגישות שבהן היה צורך בכך⁶, אף שרוב המזכירים הנוספים שהועסקו בקלפיות הנגישות לא היו נחוצים וצמצום מספרם היה מביא לחיסכון של מאות אלפי ש"ח מקופת הציבור.
8. א. יחידת המפקח הארצי לא פעלה לכך שמנהלי הבחירות יעריכו בסופו של כל יום את איכות עבודתם של המזכירים על פי אמות מידה וסולמות הערכה אחידים וגם לא דאגה ליצור מאגר מידע שבו ירוכזו הערכות על המזכירים שישמש לבחירות עתידיות.
- ב. בנוהל שפורסם לקראת הבחירות לשנת 2013 הושמט תנאי סף, שנכלל בנוהל שפורסם לקראת בחירות 2008, בדבר "איסור העסקת מזכירי ועדות קלפי בקרבה ראשונה זה לזה", שתכליתו מניעת פגיעה בטוהר המידות. התוצאה הייתה העסקתם של למעלה מ-2,700 קרובי משפחה ב-89 רשויות מקומיות ופגיעה במישרין ביכולת להבטיח הזדמנות שווה למועמדים מתאימים לתפקיד ובאפשרות לאתר את הכשרים והמתאימים ביותר לתפקיד וכן לפגיעה בחובת הנאמנות של המפקח הארצי על הבחירות.
- ג. המפקח הארצי על הבחירות לא הנחה את הרשויות המקומיות בנוגע לאופן גיוס הסדרנים והדרכתם לקראת התפקיד המוטל עליהם ביום הבחירות. המפקח גם לא הגדיר את תפקידו של הסדרן ביום הבחירות עצמו ואת מכסת שעות עבודתו, לרבות בזמן סגירת הקלפיות לפני ספירת הקולות. המפקח גם לא הנחה את הרשויות המקומיות להתחשב בתעריפים של שכר הסדרנים שקבעה ועדת הבחירות המרכזית.
9. משרד הפנים ויחידת המפקח הארצי לא דאגו להליך מסודר לרכישת הציוד הקשיח⁷ הנדרש לקלפיות באמצעות מכרז, שלא לפי ההמלצות שניתנו בדוח על בחירות 2008. הרשויות המקומיות התבקשו להתקשר בעצמן עם ספק לרכישת הציוד, עובדה שייקרה את עלות הרכישה.
10. מרבית חברי ועדות הקלפי נעדרו מהקלפיות בעת פתיחתן, וחלק ניכר מהם לא שהה במקום הקלפי ברוב שעות ההצבעה. הרכבה החסר של ועדת הקלפי האריך את משך ההצבעה של כל מצביע והשפיע גם על תקינות הרישום בפרוטוקול הוועדה ועל טיב הרישום של שמות הבוחרים שהצביעו. המפקח הארצי על הבחירות ומשרד הפנים לא פעלו לכך שחברי הוועדות ימלאו את תפקידם כנדרש במשך כל יום הבחירות.

6 עובדי קלפיות שמתפקידם לטפל בבוחרים תושבי הרשות המקומית שניידותם מוגבלת אשר באו להצביע בקלפי שאינם רשומים בה.

7 כגון תיבות הקלפי, סוגרי המתכת, הפרגודים, המגשים לפתקי ההצבעה.

11. למרות הבטחת המפקח הארצי בשנת 2009, טופסי הפרוטוקול לא השתנו כלל מאז הבחירות לשנת 2008, הם אינם ידידותיים למשתמש, ועדיין אין בהם די מרווחים בין השורות ואין די מקום לרשום את כל הפרטים הנחוצים באופן שישקף את המתרחש במקום הקלפי במשך יום הבחירות כולו. מבחינת האופן שבו מזכירי ועדות הקלפי בעשרות רשויות מקומיות מילאו מאות פרוטוקולים, נמצא כי פרטי הפרוטוקולים לא מולאו באופן אחיד, וכי בכלל הרישום בפרוטוקול לא היה תקין.
12. בידי יחידת המפקח הארצי לא היה מידע זמין על המקום שבו אוחסנו מאות תקליטורים המכילים פרטים על המצביעים בכל רשות מקומית או רשימות שלהם, אף שהם עלולים להגיע לידי גורמים שישתמשו בהם לא למטרות שלשמן יועדו.
13. תוצאות הבחירות לא פורסמו בילקוט הפרסומים במועד שנקבע בחוק, דהיינו בתוך 21 ימים מיום הבחירות; הועלו כ-40 אי-התאמות ניכרות בין התוצאות שפורסמו ובין התוצאות שנרשמו בפרוטוקולים של מנהלי הבחירות.
14. משרד הפנים לא בחן מה פשר הגידול החריג והלא מוסבר במספר הקולות הפסולים בהצבעות לראש הרשות לעומת בחירות 2008, בייחוד ברשויות הגדולות, ומדוע מספרם היה למעלה מכפול ממספר הקולות הפסולים למועצת הרשות. משרד הפנים גם לא בדק את התפלגות הקולות הפסולים לפי סוגי הפסילה כדי להפיק לקחים מהתופעה לבל תישנה בבחירות עתידיות.
15. בהצבעה בקרב החיילים נפסלו כ-13.7% מהקולות לראש הרשות וכ-6% מהקולות למועצת הרשות, אך ביחידת המפקח הארצי לא נעשה ניסיון לאבחן את הסיבות העיקריות לשיעור גדול ולא מוסבר זה של קולות פסולים מקרב המצביעים בקלפיות הצבאיות, זאת אף ששלטונות הצבא לא חסכו במאמצים כדי לאפשר לכל חייל שרצונו בכך להצביע בקלפי צבאית והקצו לכך משאבים רבים - כוח אדם, כלי רכב, ציוד ואמצעים נוספים.
16. בלמעלה מ-50 רשויות מקומיות הצביעו לרשימה שבה נכלל המועמד שנבחר לראש הרשות מספר מצביעים זעום ביותר, ונראה כי הרשימה שבה הוא נכלל הוקמה רק כדי שהמועמד ייחשב לחבר מועצה נוסף. תופעה זו נצפתה כבר בבחירות 2008, אך למרות הבטחות המפקח הארצי דאז, לקראת הבחירות לשנת 2013 לא התקיים דיון בעניין שינוי חקיקה הנוגע לראש רשות שרשימתו לא זכתה למנדט.
17. המפקח הארצי לא ביקש מבעלי התפקידים בבחירות, ובייחוד ממנהלי הבחירות, להגיש לרשויות המקומיות דוחות סיכום של הבחירות לרשויות; מנהלי הבחירות לא כונסו לצורך דיון שמטרתו הפקת לקחים כדוגמת הדיון שהתקיים לאחר בחירות 2008, ומשרד הפנים לא הוציא דוח מסכם בנושא הקשיים והליקויים שנתקל בהם בתקופת הבחירות, על מנת שישמשו בסיס לעבודת מטה לשיפור התהליכים בעתיד.

התקשרויות משרד הפנים עם ספקים ונותני שירותים

בבדיקת ההתקשרויות שביצע משרד הפנים עם ספקים ונותני שירותים לקראת הבחירות הועלו ליקויים כבדי משקל, כלהלן:

1. משנת 1993 ועד 2013 הפלה משרד הפנים לטובה את חברת המחשוב המנהלת את מאגרי מינהל האוכלוסין, ובכלל זה את המערכת לניהול הבחירות; בכל פרק הזמן האמור משרד הפנים לא פרסם מכרז חדש שיאפשר, בין היתר, להוזיל את התעריפים ששולמו בעד שירותי המחשוב שסיפקה אותה חברה, ובכך פגע בקופה הציבורית ובזכותן של חברות אחרות להתחרות על מתן שירותים אלה.
2. התקשרויות משרד הפנים עם חברה למתן שירותי ייעוץ בנושא מימון בחירות הווארכה שוב ושוב מכיוון שבמשך תקופת ההתקשרויות הראשונית, שארכה למעלה משש שנים, לא בחן המשרד אם נחוץ לרכוש שירותים מגורמים חיצוניים לשם בדיקת בקשות המימון ואם מוטב למנות עובד של משרד הפנים לניהול היחידה לתחום מימון הבחירות שמלווה את יחידת המפקח הארצי בנושא מימון הבחירות בתחום הכספי. לחברה עצמה לא ניתנו הנחיות בכתב בדבר הדיווחים השוטפים שעליה להגיש למשרד הפנים למטרות בדיקה ופיקוח.
3. משרד הפנים התקשר עם לשכת הפרסום הממשלתית בעסקה בהיקף של 10 מיליון ש"ח להפקת תשדירים לציבור בנושא הבחירות לרשויות המקומיות בלא שקבע את מטרות התשדירים ואת קהל היעד שלהם. נוסף על כך לא התקיימו דיונים מפורטים בדבר מידת נחיצותו ועלותו של כל סעיף בהתקשרות, לא התבקשו תחשיבים והבהרות שונות המלמדים כיצד נקבעו הסכומים בכל אחד מהסעיפים, לא נקבעו סדרי עדיפויות הנוגעים לתוכני המסרים ולאורך התשדירים בהתחשב בעלותם, ולא פורט שכרם ושיעור עמלתם של כל המוטבים ונותני השירותים בהתקשרות זו.
- בפעולות ההסברה הובלט מסר עיקרי אחד ופרטי מידע בסיסיים, אך הן לא הותאמו למגזרים השונים; גם לא גובשה תכנית לריכוז מאמץ הסברתי מיוחד ברשויות שבהן נרשמו שיעורי הצבעה קטנים במיוחד אשר תשמש להגדלת שיעורי ההצבעה.
4. בהסכם ההתקשרות בין משרד הפנים לספק שנבחר לתת שירותי משלוח הודעות לבוחר לא הקפיד משרד הפנים שנותן השירות יעמוד בכל דרישות המכרז וההסכם. המשרד אף לא הפעיל מנגנון פיקוח על נותן השירות.
5. מכרז ההתקשרות עם בעלי אתר שישפק שירותים למטה הבחירות פורסם בלא שמשרד הפנים הכין אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בהתקשרות, ובלא שהוכן תחשיב המפרט את אופן קביעת הסכום שהוחלט לשלם לספק הזוכה. הספק הזוכה נשכר לתת את שירותיו גם לסיבוב הבחירות השני בעלות ניכרת, בלא שבהסכם עמו הייתה התייחסות כלשהי לכך.

6. התקשרות עם חברה לתפעול מערכת ממוחשבת לאספקת מידע על הבחירות בסיבוב השני ועל תוצאותיהן בוצעה בחיפזון, ולפני שהתבצעה לא פורסם מכרז ולא התקיים דיון יסודי לבחינת הצורך בקבלת שירות זה.

אופן תפקודו של משרד החינוך

הועלו ליקויים גם בכל הנוגע לקיום לימודים סדירים במוסדות החינוך ביום הבחירות, כלהלן:

1. משרד החינוך והמפקח הארצי על הבחירות לא ניצלו את פרק הזמן - שנמשך חמש שנים - בין הבחירות הקודמות לבחירות הנוכחיות כדי להיערך כיאות למזעור הנזקים שמקורם בהשבת מוסדות חינוך ביום הבחירות בשל הקלפיות שהוצבו בהם, ולא הקימו צוות שידון בפתרונות ישימים לבעיה, כגון הוצאת הקלפיות ממוסדות חינוך וצמצום של שעות ההצבעה בכל הקלפיות. בפועל, הנחיות משרד החינוך הן בפן הביטחוני והן בפן החינוכי שהופצו בכל הדרגים והמישורים, בכלל זה במישור של כל אחד מבתי הספר ומנהליהם, הוצאו באיחור רב ולא נותר די זמן עד מועד הבחירות כדי להיערך לבחירות כהלכה ולנקוט את האמצעים הדרושים - הארגוניים והפיזיים כאחד - לקיומן.
 2. גם בבחירות אלה שבתו מאונס מאות אלפי תלמידים במאות בתי ספר שבהם הוצבו קלפיות, והדבר הביא לפגיעה ממשית במקומות העבודה של הוריהם, שכן בגין השבתת הלימודים נבצר מחלק מההורים להתייצב במקום עבודתם.
- עוד יצוין בעניין זה כי בינואר 2014 הוגשה הצעת חוק ממשלתית לקביעת יום הבחירות לרשויות המקומיות כיום שבתון, כדי להגדיל את שיעור ההצבעה וכדי לטפל בסוגיית השבתתם של בתי ספר שבהם מופעלות קלפיות ביום הבחירות. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי אין להצעה השפעה על תקציב המדינה בשנים הקרובות. להצעת החוק לא צורף אומדן שיפרט את העלויות למשק כתוצאה מקביעת יום שבתון ביום הבחירות לרשויות המקומיות. לפי אומדן שהכין משרד האוצר, החלת יום השבתון תהיה כרוכה בעלות של 1.5-2.5 מיליארד ש"ח למשק. בסוף יוני 2014 אושרה הצעת החוק בקריאה שנייה ושלישית וקיבלה תוקף של חוק.

אופן תפקודם של הרשויות המקומיות ומנהלי הבחירות

הועלו גם ליקויים מהותיים באופן שבו נערכו הרשויות המקומיות לבחירות ושב פועל חלק ממנהלי הבחירות. להלן העיקריים שבהם:

1. אמנם 50 מכלל 80 הרשויות המקומיות שנבדקו ייעדו תקציב להוצאות על הבחירות לרשויות המקומיות, אך הן הקצו לכך סכום כולל שהתבסס בדרך כלל על הוצאותיהן במערכת הבחירות בשנת 2008. בידי מרביתן לא נמצא תחשיב מפורט של ההוצאות על הבחירות הצפויות לסוגיהן. רק 12 רשויות מקומיות הכינו גם תקציב למימון סיבוב בחירות נוסף אם יידרש הדבר, רובן בלא שהכינו תחשיב של ההוצאות הצפויות.
2. א. מנהלי הבחירות בשיתוף נציגי הרשויות המקומיות גייסו מזכירי ועדות קלפי (להלן - מזכירים) שלא בהתאם להוראות הנוהל שקבע המפקח הארצי, ובכך נפגעה היכולת לקיים הליך שוויוני של גיוס מזכירים ולאתר את המזכירים המתאימים והאיכותיים ביותר.
ב. אף שמספר המזכירים המרבי שרשאיות הרשויות המקומיות להעסיק בבחירות נקבע על פי מספר הקלפיות באותה רשות, נמצא כי מספר המזכירים שהעסיקו 85 מהרשויות, רובן באישור משרד הפנים, היה גדול מהנדרש. בסך הכול הועסקו בכלל הרשויות שנבדקו לא פחות מ-1,469 מזכירים עודפים, על חשבון הקופה הציבורית.
- ג. כ-250 מנהלי בחירות וסגניהם היו מנועים מלכתחילה מלהצביע מכיוון שכל אחד מהם ניהל את הבחירות ברשות מקומית שהוא אינו רשום בפנקס הבוחרים שלה. מסיבה זו נבצר גם מאלפי מזכירי ועדות קלפי להצביע בבחירות.
- ד. עשרה מנהלי בחירות העסיקו בתפקיד מזכירי ועדת קלפי 17 קרובי משפחה שלהם מדרגה ראשונה. בעשרות רשויות מקומיות הועסקו בתפקיד מזכירי ועדות קלפי יותר משני בני משפחה בעלי קרבה משפחתית זה לזה מדרגה ראשונה. נוסף על כך הועסקו אלפי קרובי משפחה כמזכירים ולא היה אפשר להבטיח כי תינתן למועמדים מתאימים הזדמנות שווה למלא תפקיד זה.
3. בהיעדר נוהל מסודר בנושא הסדרנים, גייסה כל רשות מקומית סדרנים כראות עיניה.
4. מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו פנו רק לספק אחד ורכשו ממנו את הציוד הקשיח הנדרש לקלפיות, בלא לפנות לספקים אחרים של אותו ציוד לקבלת הצעות מחיר נוספות.

הצבעה בשם בוחרים ששהו בחו"ל

בבדיקה של רשימות המצביעים ב-12 רשויות מקומיות הועלה כי 341 בעלי זכות בחירה שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות (22.10.13), סומנו בפנקסי הבוחרים⁸ כמי שהצביעו בבחירות, ומכאן שאחרים הצביעו בשמם.

ההמלצות העיקריות

להלן הפעולות העיקריות הנדרשות ממשד הפנים, מיחידת המפקח הארצי ומהרשויות המקומיות לתיקון הליקויים החמורים שהועלו בביקורת:

1. על משרד הפנים לבחון מהו הארגון המומלץ והיעיל לטיפול בהיערכות לקיום מערכת הבחירות ברשויות המקומיות. ראוי גם כי תיבחן האפשרות להפקיד בידי ועדת הבחירות המרכזית את הטיפול במשימות הנוגעות להיערכות לבחירות המוניציפליות, מטעמי חיסכון, יעילות ומקצועיות.
2. מועד הבחירות ברשויות המקומיות נקבע וידוע חמש שנים מראש, וראוי אפוא להיערך זמן רב לפנייה לבניית מערך התפעול, הרכש והלוגיסטיקה הנדרש לקיום מערכת הבחירות, ובכלל זה להכין אומדן מפורט של ההוצאות ועלות ההתקשרויות.
3. יש לעקוב בקפידה אחרי פנקסי הבוחרים הנמסרים לרשימות המועמדים, לנהל רישום מדויק בעניינם ולדאוג לכך שכולם יושבו לידי יחידת המפקח הארצי או יושמדו בתום הבחירות.
4. יש לגבש תכנית פעולה להגדלת שיעורי ההצבעה בבחירות.
5. יש לקיים הליך מסודר לרכישת הציוד הקשיח באמצעות מכרז שינצל יתרונות לגודל וגם יבטיח כי המציע יוכל לספק את הסחורה בעוד מועד ובאיכות הנדרשת.
6. יש לתת לרשויות המקומיות הנחיות מפורטות לגבי ההוצאות השונות הצפויות במערכת הבחירות כדי לוודא שהתקציב שישורין לכך יהיה ריאלי.
7. יש למצוא דרך לאפשר לבעלי התפקידים בבחירות (מנהלי הבחירות, מזכירים וסדרנים) לממש את זכות ההצבעה שלהם.
8. יש לפעול לכך שהקלפיות יוצבו באופן שיאפשר למלא את צורכי האוכלוסייה בהתאם לאופן פיזור. יש גם לאתר מקומות ציבוריים הולמים נוספים להצבת הקלפיות כדי לאפשר לציבור המצביעים גישה נוחה לקלפיות ולמנוע התקהלויות.

8 בכל קלפי שני פנקסי בוחרים. כשנכנס אדם להצביע לקלפי וישומו ומספר תעודת זהות שלו מאומתים, יצוין ✓ ליד שמו בפנקס האחד (ספר המאותרים). לאחר שהמצביע משלשל את המעטפה ובה הפתקים שכתב לתיבת הקלפי שמו נמחק מהפנקס השני (פנקס המחיקות).

9. יש לפשט את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי לנוחות המשתמשים והקוראים בהם ולארגן מחדש את הפרוטוקולים של מנהלי הבחירות באופן שיאפשר לסווג את הסיבות לקולות פסולים.
10. על המפקח הארצי לרכז - בתהליך מסודר ומתועד - את הצעותיהם של מנהלי הבחירות לשיפור בהליך עבודתם שהועלו במשך כל תקופת הבחירות ואחריה וכן להעלות על הכתב את השגותיו והערותיו הוא בעניין זה ואת הצעותיו ליעול ולחיסכון ולהביא לפני הנהלת המשרד את הליקויים שריכוז, את ההצעות שאימץ ואת הצעותיו לתיקון הליקויים ופעולות שיבצע לשינוי, ליעול, לחיסכון ולשיפור הליך ההיערכות לקראת מערכות בחירות בעתיד.

סיכום

חשיבותן של הבחירות לרשויות המקומיות רבה בהיותן משפיעות במידה ניכרת על חיי היום-יום של תושבי הרשות המקומית בתחומים רבים, כגון חינוך, בניה, ניקיון ועוד. חיונית היא אפוא השתתפותם הפעילה של התושבים בהליך בחירת נציגיהם במועצת הרשות בכלל ולראש הרשות בפרט, בהיותו מתווה המדיניות לחמש השנים הבאות לפחות.

בדוח זה הוצגו ליקויים, חלקם חמורים, הנוגעים ברובם לתפקודו של משרד הפנים ושל הרשויות המקומיות ובמיעוטם למשרדי ממשלה אחרים בנוגע להיערכות לבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר ובנובמבר 2013 ובנוגע לתפקודם של הגופים האלה בימי הבחירות עצמם. משנה חומרה ניתן לראות בהתעלמותו של משרד הפנים מהערות מבקר המדינה שפורסמו בדוח על בחירות 2008 ובאי קיום הבטחות משרד הפנים לשיפור בתהליכי העבודה, ליעולם ולקידום הליכי חקיקה.

על משרד הפנים, יחידת המפקח הארצי והרשויות המקומיות לבחון בקפידה את ממצאי הביקורת וליישם ללא דיחוי את ההמלצות שהובאו לעיל ובכך לשפר את ההיערכות לקראת מערכות הבחירות הבאות ואת אופן ניהולן, כך שיתאפשר לרבים יותר ליטול חלק מעשי בבחירות ולמזער את הפגיעה האפשרית בטוהר הבחירות.



מבוא

ב-22.10.13 התקיימו ב-187 רשויות מקומיות בחירות של ראשי רשויות ושל חברי מועצות, והתמודדו בהן 1,880 רשימות ו-708 מועמדים לראשות הרשות.⁹ מספר בעלי זכות הבחירה ברשויות המקומיות הללו הסתכם ב-5,469,945 והוצבו בהן 8,692 קלפיות.

ב-38 רשויות מקומיות לא קיבל שום מועמד לראשות הרשות 40% מהקולות הכשרים¹⁰, ולפיכך התקיים בהן ב-5.11.13 סיבוב בחירות שני. מספר בעלי זכות הבחירה ברשויות המקומיות האלו היה 641,116 והוצבו בהן 1,033 קלפיות.

בנספח מובאים נתונים כלליים על 187 הרשויות המקומיות שבהן התקיימו הבחירות באוקטובר ובנובמבר 2013. הנתונים כוללים את מספר התושבים באותן רשויות; מספר בעלי זכות הבחירה ומספר הקלפיות, לרבות מספר הקלפיות המיוחדות הנגישות לבעלי מוגבלויות (כפי שיפורט להלן); מספר המצביעים (ושיעורי ההצבעה) ומספר הקולות הפסולים (ושיעורם) למועצת הרשות ולראשות הרשות.

ארגון מערכת הבחירות לרשויות המקומיות והפיקוח עליה הוטלו, על פי חוק הבחירות, על שר הפנים בסיוען הארגוני והכספי של הרשויות המקומיות. שר הפנים אָצַל בנובמבר 1996 למפקח הארצי על הבחירות את כל סמכויותיו לפי חוק המימון¹¹. בחוק הבחירות נקבעו גם בעלי התפקידים שיש למנות, הפעולות שיש לבצע ולוחות הזמנים שיש לעמוד בהם כדי לקיים את הבחירות כהלכתן.

נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו ביום הבחירות בסיבוב הראשון בכ-400 קלפיות שהיו מוצבות בכ-60 רשויות מקומיות כדי לבדוק את אופן פעילותן ואת סדרי עבודתן, וכן ביקרו בכמה בסיסים של צה"ל ובמוקד הבקרה והשליטה של מטה יום הבחירות בכפר המכבייה ברמת גן, שנשכר במיוחד לצורך כך (ראו להלן).

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד ינואר 2014 אספו עובדי משרד מבקר המדינה ממנהלי בחירות¹² ומרשויות מקומיות מסמכים הנוגעים לבחירות ב-43 רשויות מקומיות¹³. בחודשים אוקטובר 2013

9 בארבע מועצות מקומיות (כפר שמריהו, מעלה אפרים, עג'ר וקדומים) הייתה רק רשימה מוסכמת אחת למועצת הרשות ובראשה עמד מועמד מוסכם. לפיכך לא התקיימו בחירות ברשויות אלה, ומנהלי הבחירות הכריזו ביום הבחירות, על דעת חברי ועדת הבחירות המקומית, על מספר המועמדים מאותה רשימה לפי סדרם ברשימה, השווה למספר חברי המועצה המועמדים לבחירה, כעל החברים שנבחרו למועצה, ופרסמו הודעה על כך (המועצות המקומיות של כפר שמריהו ועג'ר פרסמו זאת ברשומות; המועצות של מעלה אפרים וקדומים פרסמו זאת על לוחות המודעות ביישוב, לפי דרישת החוק לגבי רשויות מקומיות ביהודה ובשומרון, ראו להלן).

10 ראו הערה 1.

11 למעט הסמכות להתקין תקנות. ילקוט הפרסומים 4454 (5.11.96), עמ' 395.

12 בסעיף 29 לחוק הבחירות נקבע כי שר הפנים ימנה מנהל בחירות לרשות מקומית שבה עומדים לקיים בחירות.

13 העיריות אלעד; אריאל; בית שאן; הוד השרון; חיפה; טירה; טמרה; כפר קאסם; כרמיאל; לוד; עכו; עפולה; פתח תקווה; צפת; קלנסווה; קריית גת; קריית מלאכי; קריית שמונה; רהט; רחובות; שדרות. המועצות המקומיות אכסאל; אליכין; בית ג'ן; בסמ"ה; בסמת טבעון; גבעת זאב; ג'לג'וליה; ג'יסר א-זרקא; דבוריה; הר אדר; זרזיר; חצור הגלילית; כווכב אבו אל-היג'א; כסייפה; כפר יונה; כפר כנא; לקייה; קדימה-צורן; קריית ארבע; קריית עקרון; רינה; שעב.

עד מאי 2014 בדק משרד מבקר המדינה את אופן ההיערכות לבחירות של יחידת המפקח הארצי, הפועלת במשרד הפנים, ושל 43 הרשויות המקומיות הנזכרות לעיל, וכן את אופן פעילותן ביום הבחירות עצמו. ביחידת המפקח הארצי נבדקו הפעולות הנוגעות לתקצוב הבחירות, לגיוס כוח אדם ומשאבים אחרים, למינוי מנהלי הבחירות ולהתקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, וכן הפעולות לקביעת מקום הקלפיות, למינוי מזכירי ועדת הקלפי ומועדי ההדרכה, למשלוח ההודעות לבוחר ולפרסום תוצאות הבחירות. ברשויות המקומיות נבדקו אופן תקצוב הבחירות; אופן מינוי הסדרנים; תהליך רכישת הציוד לבחירות; אירועי יום הבחירות בקלפיות לרבות נוכחות חברי הוועדה בקלפיות, אופן רישום הפרוטוקולים בקלפי ושיעורי ההצבעה. בבדיקה נבחנה גם סוגיית קיום הלימודים ביום הבחירות במוסדות חינוך שהוצבו בהם קלפיות.

בביקורת ביחידת המפקח הארצי נבדקו, בין היתר, פעולות שביצעה היחידה בשנים 2009-2013 ובכלל זה נבדק אם תיקנה היחידה ליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה על בחירות 2008¹⁴ והפיקה לקחים בעניינם ובאיוזה אופן עשתה זאת. בתקופה הנסקרת כיהנו ארבעה בתפקיד מנכ"ל משרד הפנים: מר אריה בר (עד אפריל 2009), מר גבריאל מימון (ממאי 2009 עד ינואר 2011), מר עמרם קלעג'י (ממאי 2011 עד אפריל 2013) ומר יגאל צרפתי (מאפריל 2013 עד נובמבר 2013). מנובמבר 2013 משמש ד"ר שוקי אמרני בתפקיד מנכ"ל משרד הפנים (בתחילה כמנכ"ל בפועל, ובמאי 2014 אישרה ממשלת ישראל את מינויו לתפקיד).

מלבד 43 הרשויות המקומיות שמהן אסף משרד מבקר המדינה חומר על הבחירות, התבקשו מנהלי הבחירות של שאר 144 הרשויות, באמצעות המפקח הארצי, לשמור את הפרוטוקולים המסמכים שלהם לבחירות לראשות הרשות ולמועצת הרשות, את פרוטוקול ועדת המשנה שדנה בספירת הקולות שבמעטפות הכפולות¹⁵, ואת הטופס בדבר מספר המצביעים בכל קלפי לאנשים מוגבלי ניידות; כמו כן הם התבקשו ליצור קשר עם עובדי משרד מבקר המדינה כדי למסור להם את המסמכים האלה. אולם עד מועד סיום הביקורת רק שניים ממנהלי הבחירות (של בני ע"ש ושגב שלום) הגישו כנדרש למשרד מבקר המדינה את החומרים המבוקשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי מאחר שרוב מנהלי הבחירות לא מסרו לעובדי משרד מבקר המדינה את המסמכים המבוקשים התקשו עובדי המשרד להשלים את עבודת הביקורת באותן רשויות, ומבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

במהלך הבדיקה הועלו ליקויים ניכרים וחמורים באופן קבלת ההחלטות לגבי הבחירות, בפעולות ההיערכות לקראת הבחירות, בחלק מההתקשרויות עם ספקים הנותנים שירותים הנחוצים למערכת הבחירות ובאופן שבו משרד הפנים והרשויות המקומיות ניהלו את יום הבחירות עצמו. ליקויים אלה, כפי שיפורט להלן, פגעו בקיום ההליך התקין של הבחירות. משרד הפנים היה יכול למנוע את הליקויים הללו אילו היה פועל לפי המלצות מבקר המדינה שפורסמו לאחר בחירות 2008 ואילו היה מקיים את הבטחותיו הרבות לשיפור ולייעול של תהליכי עבודה ולקידום הליכי חקיקה כנדרש.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את הישנותם של הליקויים שפרסם בדוח על בחירות 2008. יש לראות באי-תיקונם של ליקויים אלה התנהלות בלתי ראויה בעליל.

14 ראו הערה 3.

15 שיטת ההצבעה במעטפות כפולות נועדה לאפשר לבעל זכות הצבעה להצביע שלא בקלפי הסמוכה למקום מגוריו, תוך שמירה על חשאיות ההצבעה מחד-גיסא ומניעת הצבעה כפולה מאידך גיסא.

היערכות משרד הפנים לבחירות

יחידת המפקח הארצי על הבחירות - מבנה וארגון

1. במשרד הפנים הופקד המפקח הארצי על ארגון מערכות הבחירות המתקיימות בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות, לרבות על מערכות בחירות נקודתיות והפיקוח עליהן. מעמדו ותפקידיו של המפקח הארצי אינם מוגדרים בחוק. בתקן משרד הפנים הוגדרה משרתו כ"מנהל אגף בכיר (בחירות)".

הייעוד המרכזי של יחידת המפקח הארצי הוא להבטיח שהבחירות לרשויות המקומיות יתקיימו כהלכה ועל פי החוק. המפקח הארצי והנהלת משרד הפנים הגדירו את תפקידי יחידת המפקח הארצי, והם אושרו בכל שנה בתכנית העבודה השנתית של משרד הפנים. ואלו הם תפקידי היחידה: הארגון והביצוע של תהליך הבחירות לרשויות המקומיות, ובכלל זה הסדרת ענייני הכספים הקשורים למימון הבחירות לרשויות המקומיות; הכנת פנקס הבוחרים לכל מועדי הבחירות; תפעול מערכת "אביב" (ראו להלן), לרבות קליטת שמות הנכללים ברשימות מועמדים; חישוב הסכומים הנדרשים לקיום הבחירות, לרבות הסדרת המימון הממלכתי לסיעות ולרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות; סיכום תוצאות ההצבעה לבחירות; קידום חקיקה של ועדות הכנסת בנושאים הנוגעים לבחירות וניסוח הצעות חוק.

הפעולות המרכזיות הכרוכות בארגון ובקיומן של בחירות ברשויות המקומיות הן¹⁶ הכנה של חומרי הצבעה (כגון אלפונים¹⁷, וזהותונים¹⁸, מעטפות הצבעה) ומסירתם לכל ועדות הקלפי; מכלול הטיפול בפנקס הבוחרים (הכנתו, פרסומו, טיפול בעררים, חתימת הפנקס והכנת עותקים שלו לסיעות ולרשימות, לוועדות בחירות ולמנהלי בחירות); משלוח הודעות לבוחר; פרסום תשדירי שירות והודעות לציבור; הדרכה והסמכה של מנהלי בחירות; פרסום חוזרים והנחיות לרשויות המקומיות ולמנהלי הבחירות בנושא ההכנות לבחירות ואופן קיומן; ניהול מערך מימון הבחירות והסדרת המימון, וכן הפעלת צוותי בקרה להפקת לקחים מאופן קיום מערכת הבחירות ולשיפור תהליכי עבודה.

2. במסגרת הפקת לקחים של משרד הפנים ממערכת בחירות 2008 לרשויות המקומיות הועלה הצורך לשפר את היערכותה של יחידת המפקח הארצי לקיום מערכות הבחירות הבאות, והוחלט כי לשם כך יבוצעו כמה פעולות הכרחיות, ובעיקר פעולות אלה: הקמת מבנה ארגוני חדש של יחידת המפקח הארצי ולפיו ההיערכות לבחירות בעת שגרה מתבצעת בנפרד מההיערכות בתקופת בחירות; גיבוש מדרג שליטה וניהול במישור המחוזי וכן היערכות לבחירות במידת האפשר לפני שנת הבחירות.

בפברואר 2009 אישר מר אריה בר, מנכ"ל משרד הפנים דאז, את עקרונות המבנה הארגוני החדש המוצע של יחידת המפקח הארצי ואת המשך העסקתם של חלק מהעובדים בה, בכפוף לעמידה במגבלות התקציב. המנכ"ל קבע כי את פרטי המבנה הארגוני הסופי של היחידה יסכם "הסמנכ"ל למינהל מול נש"מ [נציבות שירות המדינה]", ובמרץ 2009 קבע המנכ"ל כי

- 16 את הבחירות לכנסת מנהלת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת. תפקידה של יחידת המפקח הארצי בבחירות לכנסת מצומצם - הפקת פנקסי הבוחרים, משלוח ההודעות לבוחר, וכן - בשיתוף ועדת הבחירות המרכזית - פרסום תוצאות ההצבעה לבחירות.
- 17 אלפון הוא רשימת הבוחרים הזכאים להצביע בקלפי מסוימת, ממוינת לפי סדר אלפביתי.
- 18 זהותון הוא רשימת הבוחרים הזכאים להצביע בקלפי מסוימת, ממוינת לפי סדר עולה של מספרי הזהות שלהם.

"האחריות הביצועית לקיום הבחירות במחוז היא של הממונה על המחוז" וכי "האחריות המקצועית הכוללת היא של המפקח על הבחירות".

בבדיקה הנוכחית הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם סוכמו סופית בין הסמנכ"ל למינהל במשרד הפנים ובין נציבות שירות המדינה סוגיות הנוגעות למבנה יחידת המפקח הארצי. נוסף על כך לא נקבעו שיעורי התקציבים הרב-שנתיים שיועמדו לרשות יחידת המפקח הארצי בשנים שבין תקופות בחירות ובייחוד בשנת בחירות, דבר אשר כבר בדוח על בחירות 2008 צוין כי הוא בבחינת ליקוי שיש לתקנו.

יחידת המפקח הארצי על הבחירות - ההיערכות לבחירות

בדיקת הצעדים שנקטה יחידת המפקח הארצי במסגרת היערכותה לבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 (להלן - בחירות 2013) העלתה את הממצאים האלה:

- ב-6.9.12 שלח מר ששי קציר, המפקח הארצי על הבחירות דאז, מכתב אל מנכ"ל משרד הפנים באותה עת מר עמרם קלעג'י, ובו הוא תיאר את מצב העניינים ביחידתו: "ביום 14.6.12 סיימה סגנית המפקח הארצי על הבחירות... את עבודתה... מאז עזיבתה... משמש עו"ד [...] כמשפטן היחיד ביחידת המפקח, הגם שהליך הבחירות במועצות האזוריות מצוי בעיצומו ובמועד זה היו אמורים לעבוד ביחידה 3 משפטנים". מר קציר הוסיף ותיאר במכתבו כיצד הושפע אופן תפקודה של היחידה מכך שמשפטן אחד בלבד נדרש לטפל בסוגיות משפטיות הנוגעות הן להליך הבחירות, הן לאופן הניהול השוטף של ענייני הבחירות ברשויות המקומיות ובמועצות האזוריות והן לסוגיות משפטיות הקשורות לניהול היחידה. במצב זה, לדבריו, אף לא התאפשר קידום של ענייני חקיקה הרלוונטיים ליחידת הפיקוח. ימים מספר לאחר שליחת המכתב התפטר מר קציר מתפקידו כמפקח הארצי על הבחירות.
- באוגוסט 2012 הטיל מר קלעג'י, המנכ"ל דאז, על מר יוסף ברון, הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים, לבצע את תפקיד המפקח הארצי על הבחירות, נוסף על תפקידו, מ-12.9.12 ועד לאיושה הקבוע של המשרה. סגן נציב שירות המדינה אישר ב-6.9.12 כי מר ברון ימלא באופן זמני את "תפקיד מנהל אגף בכיר (בחירות)", וכי אם משרה זו תתפנה, ניתן יהיה לשכך את מר יוסף ברון במשרה זו, "בכפוף לעמידתו בהצלחה בפני ועדת בוחנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מינויו של מר ברון לתפקיד מעורר תמיהה כיצד ומדוע נבחר דווקא הוא לתפקיד המפקח הארצי על הבחירות.

מר קלעג'י, המנכ"ל דאז, מסר בתשובתו בספטמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי המינוי של מר יוסף ברון לתפקיד המפקח הארצי על הבחירות נוסף על היותו הממונה על מחוז הצפון נעשה על מנת לתת מענה מידי לאיוש המשרה, מכיוון שמר ששי קציר, המפקח היוצא, התפטר מתפקידו והיה צורך לאייש את המשרה באופן דחוף, ומכיוון ש"כידוע ומניסיוני בנושא, איוש משרה בכירה בשירות המדינה יכול לארוך למעלה משנה". מר קלעג'י מסר עוד כי כדי לאפשר למר ברון להתמקד בתפקידו הוא מינה ממלא מקום הממונה על מחוז הצפון, וכי מר ברון כיהן בשני התפקידים במקביל במשך חודשיים וחצי בלבד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין בתשובתו זו של מר עמרם קלעג' משום הסבר מדוע נבחר דווקא מר יוסף ברון לתפקיד. עוד העיר למשרד הפנים כי כל אחד משני התפקידים שהיה על מר ברון למלא בעת ובעונה אחת - הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים והמפקח הארצי על הבחירות - הוא תפקיד רב-סמכויות, רב-אחריות ודורש תשומות זמן רבות, ולפיכך ראוי שאת כל אחד מהתפקידים הללו ימלא אדם אחר, והוא יעסוק בכך באופן בלעדי. עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי הממונה הקודם על מחוז הצפון כרע תחת עומס העבודה עקב ריבוי התפקידים שהוטלו עליו, והדבר פגע בתפקודו השוטף ואף בשירות לציבור¹⁹.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2014 ובתשובה נוספת מינואר 2015 (להלן - התשובה הנוספת) כי התקופה שבה מילא מר ברון את שני התפקידים הבכירים בעת ובעונה אחת הייתה קצרה והסתיימה כשמונה ממלא מקום לתפקיד הממונה על מחוז הצפון, וכי היא נועדה לאפשר רציפות תפקודית של יחידת המפקח הארצי. משרד הפנים מסר בתשובה הנוספת כי הבחירה במר ברון הייתה "על סמך ניסיונו הרב בנושא הבחירות".

3. במכתבו של מר ברון מפברואר 2013 למר קלעג' הוא ציין כי עד אותה עת אישור בפועל רק 5.75 משרות ביחידת המפקח הארצי מתוך 10 משרות שנקבעו בתקן ואושרו לתגבור היחידה בשנת בחירות. במרץ 2013 פנה מר ברון לסמנכ"ל הבכיר לאמרכלות במשרד הפנים וציין כי הסיכום שאישר מנכ"ל המשרד בנושא ההיערכות והמבנה הארגוני של יחידת המפקח לא קיים עד אותו יום, ובאפריל 2013 שב ומסר מר ברון למנכ"ל דאז כי בפועל טרם אושרו במשרד המפקח הארצי שאר המשרות שנקבעו בתקן היחידה.

בתחילת מאי 2013 פנה מר ברון למנכ"ל משרד הפנים דאז, מר יגאל צרפתי, שמונה לתפקיד זמן קצר לפני כן, והתריע לפניו כי יש לתגבר את כוח האדם של היחידה "באופן מיידי" ולאיש שתי משרות של ראש ענף בחירות; משרה נוספת של משפטן; משרות של מרכז פרויקטים לוגיסטי ומרכז הדרכה, וגם לקדם אישור של משרת סגן המפקח הארצי ושל משרת מנהל תחום מימון.

4. כשבוע וחצי לאחר מכן אוישה משרה של ראש ענף מידע ובקרת בחירות, ורק בתחילת יולי אותה שנה אוישה משרת סגן מנהל אגף בכיר (בחירות ברשויות המקומיות).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במקרים רבים היעדר כוח אדם מקצועי נבע מסיבות אישיות. מר יגאל צרפתי, מנכ"ל משרד הפנים דאז, הוסיף בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2014 כי יחידת המפקח הארצי "עברה טלטלות רבות גם מסיבות שאינן תלויות במשרד הפנים - יועצים משפטיים עזבו והתחלפו, עובדת מקצועית ומיומנת חלתה... כך יש לראות את התמונה המלאה ולא לתלות את האשם אך ורק בהנהלת המשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי התדירות הרבה של תחלופת כוח האדם המאייש את יחידת המפקח הארצי הקשתה על עובדי היחידה להתמקצע בתחום עבודתם ולקיים את כלל התפקידים המוטלים עליהם במסגרת הארגון וההפעלה של מערכת הבחירות. כך למשל, ביולי 2013 מונתה עורכת דין במשרה זמנית לתפקיד מתן שירותי ייעוץ ביחידה ואולם לאחר שלמדה את התפקיד לא חודש הסכם העסקתה, והיא סיימה את תפקידה באפריל 2014.

19 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 (ינואר 2014), עמ' 607-608; דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 (מרץ 2009), עמ' 103-105.

ביולי 2013, שלושה חודשים בלבד לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות, מנתה יחידת המפקח הארצי עשרה עובדים בתשע משרות: מנהל היחידה - שמילא את התפקיד, כאמור, נוסף על תפקידו כממונה על מחוז הצפון במשרד, סגנית מנהל היחידה, ממונה על הבחירות, שני מנהלי תחום, ארבעה ראשי ענפים (שלושה מהם במשרה זמנית) ורכז בכיר לנכסים וללוגיסטיקה. יצוין כי, כאמור, בתקן היחידה שנקבע עוד לפני בחירות 2008 נכלל מספר משרות גדול יותר (עשר משרות קבועות).

נמצא כי בתקופת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 אוישו ביחידת המפקח הארצי רק תשע משרות לעומת 10 משרות שנקבעו בתקן. בעניין זה יצוין עוד כי במערכת הבחירות לרשויות המקומיות של שנת 2008, שבה נכללו פחות רשויות מקומיות מאשר במערכת הבחירות של 2013²⁰, אוישו 12 משרות ביחידת המפקח הארצי, וכבר באותה מערכת בחירות מ-2008 לא היה די ב-12 המשרות שאוישו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי למרות הליקויים שהועלו בדוח על בחירות 2008 ולמרות הלקחים שהפיק המפקח הארצי בנושא, גם לקראת הבחירות לרשויות בשנת 2013 לא הוקם בפועל מבנה ארגוני חדש שבמסגרתו מתקיימות הן פעילות שוטפת בעת שגרה והן היערכות - במתכונת שונה - בתקופת בחירות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אי-יישום הלקחים שמשרד הפנים עצמו הפיק, האיוש החסר של משרות ביחידה והתחלופה הרבה של בעלי התפקידים ביחידת המפקח הארצי - כל אלה פגעו במישרין בתפקוד היחידה ובהיערכות המנגנון כולו לקראת הבחירות לרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המאפיינים הייחודיים של יחידת המפקח הארצי, ובראשם היקף הפעילות המזערי בתקופות שבין בחירות לעומת הפעילות האינטנסיבית בסמוך לבחירות ובמהלכן, וכן החלטת ממשלה ממאי 2007 בדבר העתקת היחידה מכפר סבא לירושלים והמחסור בכוח אדם ובמשרות בתקן היחידה - כל אלה מקשים מאוד לקבוע מבנה ארגוני שיאפשר ליחידה למלא באופן המיטבי את תפקידה. בנסיבות אלו, וכדי לבחון את המבנה הארגוני הרצוי של היחידה, מינה מנכ"ל משרד הפנים בינואר 2014 צוות מקצועי מיוחד, ובמועד מתן התשובה (אוגוסט 2014) המלצותיו עדיין נבחנות לקראת הצגתן לשר הפנים.

מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר יגאל צרפתי, הוסיף ומסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיולי 2014 בעניין זה כי "שינוי המבנה הארגוני של יחידה משמעותית כיחידת המפקח על הבחירות הינו מורכב ותלוי... גם בגורמים רבים מחוץ למשרד... אין ספק כי המלצת המבקר שיש לטפל במבנה הארגוני של יחידת המפקח הינה במקומה... בתקופה בה נכנסתי לתפקידי כמנכ"ל משרד הפנים באפריל 2013, כאשר הבחירות עמדו בפתח נתתי תיעודף לאיוש המשרות ביחידת המפקח מתוך מחשבה וכוונה לטפל בהמשך במבנה הארגוני".

20 בשנת 2008 התקיימו בחירות ב-159 רשויות מקומיות; בשנת 2013 - ב-187.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מנכ"ל משרד הפנים אישר את מרבית עקרונות המבנה הארגוני של היחידה כבר בתחילת שנת 2009 - למעט תקן היחידה בשנים שבין תקופות בחירות, שבחן היקף הפעילות נמוך בהרבה משנת בחירות, ולמעט שיעורי התקציבים הרב-שנתיים שיועמדו לרשות יחידת המפקח הארצי בכל שנה, בייחוד בשנת בחירות - והם היו אמורים להיות מיושמים זה מכבר. העקרונות שאושרו מייתרים למעשה את הצורך למנות, לאחר חמש שנים, צוות חדש שמטרתו לבחון את המבנה הארגוני הרצוי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי ראוי שהצוות המקצועי המיוחד שמינה מנכ"ל משרד הפנים בתחילת שנת 2013 יבחן את האפשרות להעביר את המשימות הנוגעות להיערכות לבחירות ברשויות המקומיות אל ועדת הבחירות המרכזית, מטעמי חיסכון, יעילות ומקצועיות. תיבחן אפשרות אחרת, לקבוע מבנה ארגוני אופטימלי וחסכוני ליחידת המפקח הארצי כך שתישמר יציבותה ומקצועיותה גם במשך חמש השנים שבין מערכות בחירות לרשויות המקומיות.

משרד הפנים מסר בתשובתו בעניין זה כי שר הפנים מינה ועדה בראשות מנכ"ל משרד הפנים ומנכ"לית ועדת הבחירות הארצית, והיא התבקשה לבחון מיהו הגוף המתאים לנהל את מערכת הבחירות ברשויות המקומיות - משרד הפנים במתכונתו הנוכחית או ועדת הבחירות המרכזית ולגבש המלצות בעניין. משרד הפנים מסר עוד כי ההערכה היא שדוח הוועדה יוגש לשר הפנים לקראת סוף שנת 2014, ובהתבסס על המלצותיו יבחן המשרד גם את המבנה הארגוני של יחידת המפקח על הבחירות. עד סוף שנת 2014 טרם הגישה הוועדה את המלצותיה.

משרד הפנים מסר בתשובה הנוספת כי השר הקודם (מר גדעון סער) לא הוציא "כתב מינוי פורמלי" לוועדה, וכי עבודת הוועדה "מצויה בשלבים סופיים לקראת הגשת הדוח לשר הפנים".

5. רק במאי 2013, זמן קצר לפני הבחירות לרשויות המקומיות, פרסם משרד הפנים מכרז פנימי לאיוש תפקיד המפקח הארצי על הבחירות.

דרישות הסף במכרז היו: (1) השכלה אקדמית - תואר ראשון, רצוי במדעי המדינה, במינהל ציבורי או במשפטים. עדיפות תינתן לבעל תואר שני באחד התחומים שלעיל. (2) ניסיון - חמש שנים לבעלי תואר שני (שש לבעלי תואר ראשון) בעבודה עם משרדי ממשלה, שלטון מקומי או גופים ציבוריים גדולים, מכלל זה ארבע שנות ניסיון מוכח בניהול צוות עובדים.

ב-15.9.13, רק כחמישה שבועות לפני הבחירות, נבחר מר יוסף ברון - ששימש בפועל בתפקיד כבר מ-12.9.12 - לתפקיד המפקח הארצי על הבחירות.

משרד מבקר המדינה העיר כי היה על משרד הפנים להיערך לקראת מכרז לתפקיד כה בכיר מיד לאחר פרישתו של מר ששי קציר, שמילא קודם לכן את התפקיד, בספטמבר 2012, בייחוד בהתחשב במועד הקרב של הבחירות לרשויות המקומיות.

מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר יגאל צרפתי, מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי ביצוע המכרז לתפקיד המפקח התעכב, ולמעשה לא התאפשר כלל, מכיוון שהמפקח הקודם, מר ששי קציר, שהיה בחל"ת בשתי תקופות המסתכמות בכשנה וחצי, וכל עוד לא סיים את החל"ת נבצר מהמשרד לפרסם את המכרז; בפועל איש מר ברון את המשרה משום שהדבר היה הכרחי על מנת לאפשר רציפות והמשך תפקוד של היחידה, בפרט לקראת הבחירות הקרבות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד הפנים להיערך בעוד מועד להשפעות של יציאתו לחל"ת לתקופה כה ממושכת של ממלא משרה כה בכירה, בפרט לנוכח הבחירות הממשמשות ובאות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה כי אי-פרסום המכרז בעיתוי הנדרש והטלת התפקיד בפועל על מר ברון פגעו במישרין באחד מעקרונות היסוד שעליהם אמור המכרז להיות מושתת, קרי שמירה על שוויון בין המועמדים לתפקיד, שכן בעת מינויו של מר ברון לתפקיד המפקח הארצי ניתן לו יתרון לא הוגן על פני מתמודדים אחרים, שאף הוחרף בעת שפורסם לבסוף המכרז, לנוכח העובדה שמילא בפועל תפקיד זה במשך כשנה. משרד מבקר המדינה גם העיר כי היה רצוי שמשרד הפנים יכלול בין הדרישות במכרז דרישה שהמועמד שייבחר לתפקיד יוכל לשרת בשתי מערכות בחירות ארציות לפחות, כדי שיצבור ידע וניסיון גם לקראת מערכות בחירות נוספות ולא ימלא את התפקיד באופן חד-פעמי במערכת בחירות אחת.

היחידה לתחום מימון הבחירות

כל רשימה וכל סיעה המתמודדת בבחירות לרשות מקומית זכאית למימון מאוצר המדינה עבור הוצאות הבחירות שלה. חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 מסדיר את פעילותן הכלכלית של המפלגות בישראל ומעניק להן מימון שוטף ומימון מיוחד לקראת בחירות, לפי גודל המפלגה. חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק המימון) קובע מי הם המועמדים והרשויות הזכאים לקבלת מימון ממלכתי (מאוצר המדינה) ובאילו תנאים עליהם לעמוד כדי להיות זכאים לכך. המימון ניתן בדיעבד, לאחר היוודע תוצאות הבחירות, בהתאם לתוצאות אלה. סכום מימון הבחירות הכולל שרשות מקומית זכאית לו הוא מכפלה של יחידת החישוב²¹ במספר בעלי זכות הבחירה ברשות המקומית (בבחירות חוזרות לראש רשות ישולם סכום נוסף). יצוין כי במסגרת הזכאות למימון הממלכתי מוטלות על הרשימות והסיעות האלה הגבלות בנוגע להוצאותיהן והכנסותיהן.

היחידה לתחום מימון הבחירות (להלן - היחידה לתחום המימון או היחידה) מלווה את יחידת המפקח הארצי על הבחירות בתחום הכספי בנושא מימון הבחירות. היחידה לתחום המימון מטפלת, בין היתר, באישור מתן מקדמות לסיעות ולרשימות המתמודדות בבחירות לכנסת ובבחירות לרשויות המקומיות, בדיקת הערבויות הכספיות שהן מפקידות, חילוט ערבויות לסיעות ולרשימות (שקיבלו מקדמות אך לא קיבלו מנדטים), חישוב הוצאות הבחירות ובהתחשבנות הסופית עם הסיעות והרשימות לאחר פרסום דוח מבקר המדינה על תוצאות בדיקת הרשימות והסיעות המשתתפות בבחירות.

הלכה למעשה מאשרת היחידה לתחום המימון את העברתם של מאות מיליוני ש"ח מקופת המדינה למימון הבחירות לרשויות המקומיות. לדוגמה, תקציב המימון לסיעות ולרשימות בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר ונובמבר 2013 הסתכם ביותר מ-270 מיליוני ש"ח.

21 במועד הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 הייתה יחידת החישוב 42 ש"ח.

הפעלת היחידה לתחום מימון הבחירות באמצעות משרד רואה חשבון

את היחידה לתחום המימון מפעיל באופן שוטף עבור משרד הפנים מינואר 2005 משרד רואה חשבון (להלן - משרד הר"ח).²²

באוקטובר 2011 קיים משרד הפנים בפעם הראשונה דיון בעניין ההתקשרות עם משרד הר"ח; בדיון העלה חשב משרד הפנים טענות על ליקויים בהליך אישור המימון על ידי היחידה לתחום המימון, שמקורם בכך שנושא המימון הופקד בידי של משרד חיצוני. הליקויים העיקריים שהעלה החשב היו אי-הכפיפות של זרוע חשבונאית של משרד הפנים לחשב המשרד, תהליך ביצוע התשלומים באופן שאינו מבוקר ב"רמה הנדרשת", היעדר בקרה בעת קליטת הנתונים ובעת התשלום, היעדר ממשק בין מערכת המחשב של משרד הפנים למערכת הבחירות ("אביב"), אי-שמירת הערבויות של הרשויות והסיעות בכספתו של משרד הפנים, אי-כפיפות של משרד חיצוני לכללים הנהוגים בשירות המדינה.²³

באותו דיון הועלו כמה הצעות לתיקון הליקויים האמורים, ובהן (1) היחידה לתחום המימון תהיה כפופה לחשב המשרד, והוא יגבש רשימת פעולות שישמשו עבורה הנחיות עבודה בפועל ואף יבדוק את הנוהל הנהוג ביחידה לתחום מימון הבחירות ויקבע אם לאשרו; (2) כל המסמכים הכספיים יישמרו בכספת של יחידת המפקח הארצי. לא הועלתה באותו דיון הצעה ולפיה את היחידה לתחום המימון ינהל הלכה למעשה עובד המשרד, ואם יהיה בכך צורך הוא ירכוש שירותים מגורמים חיצוניים.

בספטמבר 2012, למעלה משבע שנים לאחר שהחל משרד הפנים להעסיק את משרד הר"ח, העלה המפקח הארצי דאז, מר ששי קציר, במכתב ששלח לאגף משאבי אנוש במשרד הפנים, נימוקים ל"פתיחת משרה לנושא מימון הבחירות" על ידי נציבות שירות המדינה; לדבריו, איוש המשרה הכרחי מאחר שמצב שבו חברה חיצונית עוסקת במימון הבחירות ומבצעת "פעולה בלעדית הן בקבלת בקשות המימון והן במתן האישור להעברת כספים לחשבונות הבנק של המתמודדים מתוך סעיפי התקציב של משרד הפנים... אינו תקין בלשון המעטה", ולכן הציע להיערך לבחירות 2013 באמצעות אחת משתי החלופות האלו: "א. העמדת בעל תפקיד נוסף מטעם חשב המשרד שיבדוק ויאשר בחתימתו את עבודת החברה החיצונית וייתן הוראת תשלום בהתאם בתוך מערכת החשבות של המשרד. ב. ביצוע עבודת המימון על ידי עובד המשרד ללא חברה חיצונית. אנו נסתייע בחברה חיצונית רק לתגבור כ"א בעת בחירות תחת הנחיית עובד המשרד". מר קציר סיכם כי לנוכח האמור לעיל, "חלופה ב' היא העדיפה והחסכונית ביותר", והוסיף כי "ראוי לציין כי גובה התשלום שאנו משלמים לחברה החיצונית עבור שירות הניתן לכל מערכות הבחירות הינו כמיליון ש"ח, סכום זה גדול פי שניים ביחס לעלות העסקת עובד במשרה". לפיכך ביקש מר קציר מאגף משאבי אנוש, בסיפה של מכתבו, "לטפל בפתיחת משרת ר"ח כלכלנים, מימון בחירות".

22 משרד הפנים פרסם בסוף שנת 2004 מכרז פומבי לבחירת גורם שייתן שירותי ייעוץ ליחידה לתחום מימון הבחירות שליד המפקח הארצי על הבחירות. במכרז זכה משרד רואה חשבון מסוים, וב-23.1.05 נחתם עמו הסכם למתן השירות לפרק זמן של חמש שנים, עם אפשרות להאריכו בחמש שנים. ב-31.12.09, בסמוך למועד סיום ההתקשרות המקורית, האריך משרד הפנים את ההתקשרות עם המשרד בשנה, ובסיומה הוארכה ההתקשרות שוב עד 31.12.11. בספטמבר 2011 האריך משרד הפנים את ההתקשרות בפעם השלישית (עד 31.12.12).

23 בגלל היעדר הפיקוח נגרם, לפחות במקרה אחד, הפסד לקופת המדינה בסך כ-900,000 ש"ח, בשל טעות שנעשתה בסוף שנת 2012 בחישוב יחידת המימון לצורך מתן מימון למועמדים לבחירות במועצות האזוריות. הטעות נגרמה בגלל חישוב הצמדה ליחידת המימון שלא בהתאם להוראות הדין שקבעו כי סכומה של יחידת החישוב קבוע ואינו כולל מנגנון הצמדה. בסופו של דבר, לאחר שעמד משרד הפנים על הטעות, הוחזר סכום הכסף במלואו לקופת המדינה.

למרות הדיון שקיים משרד הפנים בעניין התקשרותו האמורה עם משרד הרו"ח ולמרות מכתבו האמור לעיל של המפקח הארצי האריך משרד הפנים בשנה את ההתקשרות עם משרד הרו"ח (עד 31.12.13) בהיקף של כ-459,000 ש"ח לשנת 2013.

נמצא כי הסכם ההארכה עם משרד הרו"ח נחתם רק ב-26.8.13, אף שתוקפו של הסכם ההתקשרות הקודם פג כמעט שמונה חודשים קודם לכן, ב-31.12.12.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי משרד הרו"ח המשיך במתן שירותי ייעוץ ליחידה לתחום המימון במשרדי המפקח ללא הסכם שבו הוגדרו בכתב נושאי מתן השירות והתמורה שתשולם בעדו, בניגוד לכללי מינהל תקין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי על מנת למנוע פגיעה בהליך הבחירות ובשירות של יחידה כה חשובה אושר בהסכמת חשב המשרד המשך העסקת משרד הרו"ח גם ללא הסכם תקף, "וזאת בהתאמה להסכמים שנכרתו עימו קודם לכן".

איוש תפקיד מנהל תחום המימון לבחירות ברשויות המקומיות

1. ביוני 2013 פרסם משרד הפנים מכרז פומבי לאיוש תפקידו של מנהל תחום המימון לבחירות ברשויות המקומיות²⁴ ובו פורטו תפקידיו²⁵. לשם מילוי כל המשימות הוקצתה משרה אחת בהיקף 50% בלבד (שדרגתה 40-42 בדירוג המח"ר). אחת מדרישות הסף שנקבעו הייתה "השכלה אקדמית (תואר ראשון) בכלכלה, מינהל עסקים, רואה חשבון מוסמך (מוכר ע"י מועצת רו"ח בישראל)", לרבות "3 שנות נסיון לבעלי תואר שני בתחום העיסוק של המשרה... או 4 לבעלי תואר ראשון בתחום העיסוק".
2. למשרה נבחר עובד א', ולאחר פחות משני חודשי הכשרה לתפקיד ועבודה בתפקיד הוא ניגש למכרז אחר ומונה לתפקיד אחר במשרה מלאה במשרד הפנים. העובדת שדורגה במקום השני במכרז הודיעה שהיא מוותרת על התפקיד²⁶.
3. לפיכך פנה המפקח הארצי למנהלת אגף משאבי אנוש של המשרד בירושלים, כדי שתפרסם מכרז חדש לאיוש משרת מנהל היחידה לתחום המימון. בד בבד הוארכה בתחילת מרץ 2014 (לפי החלטות ועדת המכרזים מסוף פברואר 2014) ההתקשרות עם משרד הרו"ח עד סוף אוגוסט 2014.

- 24 משרד הפנים מסר בתשובתו כי מכרז פומבי פורסם לאחר ש"מכרז פנימי לאיוש משרת רו"ח העוסק במימון המפלגות ביחידת המפקח... לא נשא תוצאות".
- 25 "הכנה ועדכון לתשתיות הנדרשות למימוש מימון לחוק בחירות לרשויות המקומיות; כתיבת נהלי עבודה ועדכונים; הגדרת צרכי המחשוב של יחידת המימון ועדכונים בהתאם לשינויי חקיקה ופסיקה; בדיקה ואישור בקשות למימון בחירות, בדיקת זכאות למימון וביצוע תשלומים לרשימות וסיעות במועצות המקומיות והאזוריות ולמועמדים לראשי רשויות; בדיקה ואישור בקשות מימון בחירות לסיעות הכנסת המשתתפות בבחירות למועצות המקומיות; גביית החזרי כספים מרשימות וסיעות ובעלי תפקידים שהשתתפו בבחירות; ביצוע החלטות מבקר המדינה ובקרה על נכונות הנתונים; ייעוץ לועדות הכנסת בעת שינויי חקיקה; מתן מידע לציבור על זכויותיו וחובותיו בנוגע למימון בחירות למועצות אזוריות ורשויות מקומיות, מתן עזרה במימוש זכויותיו".
- 26 לפי מכתב ששלח המפקח הארצי על הבחירות לאגף משאבי אנוש של משרד הפנים בפברואר 2014; סיבת הוויתור על המשרה לא פורטה במכתב.

במועד סיום הביקורת (מאי 2014) טרם פורסם מכרז חדש לאיוש המשרה, ומשרד הפנים עדיין לא גיבש רשימת פעולות והנחיות לקביעת המימשק בין תפקידיו של המפקח הארצי, האחראי לקליטה ולרישום של הרשימות המתמודדות בבחירות, ובין תפקידיו של מנהל היחידה לתחום המימון, הקובע אם לאשר את חלוקת המימון לרשימות המתמודדות. יתרה מזו, משרד הפנים לא קבע אילו דיווחים שוטפים יעביר משרד הרו"ח כדי לאפשר פיקוח על התשלומים שאישר וביצוע בדיקות בנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לפעול ללא דיחוי לפרסום מכרז חדש לאיוש משרת מנהל היחידה לתחום המימון, אשר יכלול את הגבלת היקף המשרה וכן הגדרה מחדש של דרישות התפקיד לנוכח הלקחים שהופקו מתוצאות המכרז הקודם, ועקב כך שבסופו של דבר התפקיד הנדרש לא אויש.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "עם איוש המשרה מחדש מתבצעת עבודת מטה לגיבוש הנחיות ספציפיות יותר בנושא הדיווחים שעליו להעביר". בתשובה הנוספת מסר המשרד כי לאחר בחינה מחודשת של היקף מכלול המשימות הנדרשות ממנהל תחום המימון, החליטה הנהלת המשרד שיש צורך לאישי משרה זו בהיקף של 100%, ולכן קיים המשרד מכרז פנימי לתפקיד. משרד הפנים מסר עוד כי לאחר שייבחר המועמד המתאים ביותר לתפקיד, יגובשו ההנחיות בעניין הדיווחים שעליו להעביר.

אי-הגשת בקשות למימון במועד הקבוע בחוק

1. בחוק המימון נקבעו תנאים שעל מגישי הבקשה למלא כדי להיות זכאים למימון, ובכלל זה מילוי טופס בקשה למימון וכן הודעה שעל הסיעה למסור לשר הפנים עד מועד מסוים. את טופס בקשת המימון ניתן היה למלא באתר האינטרנט של משרד הפנים, ומגישי הבקשה נדרשו להדפיס את הטופס המלא, להחתים אותו כנדרש ולהעבירו למשרדי המפקח הארצי על הבחירות.
2. בעניין מימון הבחירות עסקו שלושה חוזרים שפרסם המפקח הארצי בקרב מנהלי הבחירות בחודשים יולי-אוקטובר 2013, כלהלן:
 - א. ביולי 2013 נמסר למנהלי הבחירות חוזר ולפיו כל סיעה ורשימה זכאית לקבל מימון בחירות בהתאם למנדטים שזכתה בהם, וכי טופסי מימון מקוונים נמצאים באתר. בחוזר צוין גם כי שאלות בנושא המימון יש להפנות ליחידה לתחום המימון וצורפו מספרי הטלפונים של היחידה.
 - ב. בספטמבר 2013 קבע המפקח הארצי כי אף שמנהל הבחירות אינו עוסק בסוגיית מימון הבחירות, הרי ש"כדי להסיר מכשולים מדרך של הרשימות החדשות", המפקח הארצי הנחה את מנהלי הבחירות באמצעות חוזר לברר אצל מגישי רשימת המתמודדים אם הם הגישו בקשה למימון. אם נמסר למנהל הבחירות שהם הגישו בקשה, עליו להפנות את תשומת לבם לכך "שעליהם לציין בבא כוח הרשימה החדשה את שמו של מי שצוין בבא כוח בקשת המימון. טפסי הבקשה למימון ודברי הסבר נמצאים באתר האינטרנט שלנו" (ההדגשה במקור).
 - ג. באוקטובר 2013 מסר המפקח הארצי למנהלי הבחירות חוזר ולפיו כ-1,200 רשימות מועמדים טרם הגישו בקשות למימון, ולפיכך הם התבקשו להודיע לבאי הכוח של רשימות המועמדים ברשות שבה הם מכהנים כי המועד האחרון הקבוע בחוק להגשת בקשות למימון הוא 17.10.13.

3. בחוברת "רשימת מועמדים לבחירות למועצת הרשות המקומית" צוטט סעיף 9 להנחיות מימון הבחירות ברשויות המקומיות אשר בו נקבע כי "מומלץ להגיש את בקשת המימון בד בבד עם הגשת רשימת המועמדים, או במועד סמוך להגשת הרשימה".
4. נמצא כי סיעות רבות לא הגישו בקשה במועד הקבוע בחוק או לא מסרו הודעה כנדרש לשר הפנים. סיעות רבות אחרות אמנם הגישו בקשות במועד, אך הן נדחו בגלל ליקויים טכניים.
- בעקבות תלונות רבות של סיעות שלא הגישו בקשה במועד או שבקשותיהן לקבלת מימון ממלכתי נדחו, החליט המחוקק, בהוראת שעה, על מתן אפשרות נוספת להגשת בקשה לקבלת מימון ממלכתי, וב-10.3.14 פורסם חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראת שעה), התשע"ד-2014, שעל פיו סיעה או רשימה שהתמודדה בבחירות ולא מסרה במועד הודעה לשר הפנים רשאית למסור הודעה עד 8.4.14 ולקבל מימון בשיעור נמוך יותר בסך 85% מהמימון המגיע אילו הייתה מגישה במועד.
- במסגרת הוראות השעה הגישו 50 סיעות ורשימות בקשות למימון.
5. למשרד מבקר המדינה נמסר כי כמה סיעות התלוננו על סחבת וטיפול בלתי ראוי בבקשותיהן למימון אצל היחידה למימון ואצל יחידת המפקח הארצי. לטענתן הטיפול בעניינן הושהה כדי למסמס את בקשות המימון שלהן.
6. לדוגמה, נציגים של רשימה בנצרת עילית (תנועת "בית") הגישו את בקשת המימון למנהלי הבחירות בבניין עיריית נצרת עילית ב-15.9.13, זאת לאחר שמילאו ב-12.9.13 טופס מקוון באתר משרד הפנים לפי ההנחיות. למרות זאת, ב-15.10.13 קיבל בא כוח הסיעה לביתו מכתב בדואר רגיל מהיחידה ולפיו לא התקבלה אצלה בקשתה של הרשימה למימון. ב-8.12.13 הגיש סוף סוף מנהל הבחירות ליחידה את בקשת המימון שהוגשה לו ב-15.9.13, ולמחרת נציג הרשימה הגיש באופן אישי ליחידה את בקשת המימון המקורית לרבות תצהיר. הרשימה קיבלה את ההודעה ממשרד הפנים בדבר דחיית בקשת המימון - מהטעם כי "בקשת המימון הוגשה לאחר המועד האחרון על פי חוק" - רק בתחילת פברואר 2014, כשלושה חודשים וחצי לאחר הבחירות.
7. מהדוגמה המובאת לעיל בעניינה של נצרת עילית עולה כי המפקח הארצי לא הנחה את מנהלי הבחירות כיצד לטפל בבקשות למימון שהוגשו להם במקום שיוגשו ליחידה לתחום המימון. המפקח הארצי גם לא הנחה לשלוח לבאי כוח הסיעות והרשימות בדואר רשום הודעה בדבר דחיית בקשותיהם למימון.
- משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי המקרה בנצרת עילית היה יוצא דופן ואינו מעיד על ההתנהלות הכללית בנושא העברת בקשות למימון הרשימות והסיעות במועד. עוד מסר משרד הפנים כי הבקשות למימון שנדחו (להוציא נצרת עילית) לא נדחו עקב עיכובים הנוגעים למנהלי הבחירות, אלא משום "שלא עמדו בהוראות החוק ומשרד הפנים לא היה מוסמך לאשר אותן. הבקשות לא נדחו בשל עיכוב הטיפול על ידי משרד הפנים".
8. מבקר המדינה העיר למפקח הארצי כי התוצאה הישירה של דחיית בקשות של סיעות ורשימות רבות למימון עקב ליקויים טכניים או עקב השהיית הטיפול והסחבת בעניינן הייתה שסיעות ורשימות אלה לא קיבלו מימון לכיסוי הוצאותיהן על הבחירות. ולראיה משרד הפנים נאלץ אפוא לתקן בהוראת השעה את החוק ולאפשר להן להגיש באיחור בקשה למימון. חלק מהסיעות ומהרשימות אכן ניצלו את הוראת השעה ובסופו של יום קיבלו את המימון באיחור.

החזרת מקדמות לקופת המדינה

רשימה עצמאית²⁷ שמתמודדת בבחירות זכאית לקבל מקדמה ולמימוש הזכאות היא נדרשת להמציא לקופת המדינה ערבות בנקאית לא צמודה ששיעורה 110% מסך המקדמה שנטלה (המקדמה היא בשיעור של עד 60% מהמימון שהיא זכאית לקבל²⁸). את הערבות הבנקאית יש לחלט מן הבנק שנתן את כתב הערבות, לאחר היוודע תוצאות הבחירות (כולה או מקצתה, לפי העניין), אם הרשימה שנטלה את המקדמה אינה זכאית בסופו של דבר למימון מקופת המדינה בסכום העולה על המקדמה שקיבלה.

לפי נתוני היחידה לתחום המימון, 88 מהרשימות שהתמודדו באופן עצמאי בבחירות לרשויות המקומיות נטלו מקדמה מקופת המדינה, ולאחר פרסום תוצאות הבחירות התברר כי על 28 מהן מוטלת החובה להחזיר את המקדמה שנטלו, כולה או מקצתה.

נמצא כי בסוף אפריל 2014, למעלה מחצי שנה לאחר היוודע תוצאות הבחירות, טרם חילט משרד הרו"ח את הערבויות הבנקאיות שהופקדו בידיו, ומשרד הפנים לא הורה לו לעשות כן.

משרד הרו"ח מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2014 כי ב-20.5.14 "נדרשו המקדמות של סיעות שלא זכו במימון בחירות כלל, הכסף בגין סיעות אלו התקבל בחשבון משרד הפנים. סיעות אשר על פי תוצאות הבחירות היו צריכות להחזיר חלק מכספי המימון נדרשו כספי ההחזר בתאריך 13 ביולי 2014 וזאת עקב קושי טכני במערכת המחשב [אביב] לחלט פעמיים את אותה ערבות בנקאית".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לפי הנתונים המעודכנים לסוף אוגוסט 2014, כל הערבויות חולטו ידנית עקב התקלה הטכנית. בתשובה הנוספת מסר המשרד כי עם איוש המשרה של מנהל תחום המימון יוצאו הנחיות גם בנושא מועדי חילוט הערבויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי תוצאות הבחירות נודעו כבר באוקטובר 2013, ולכל המאוחר בתחילת נובמבר 2013, ברשויות שבהן התקיים סיכוב שני. על משרד הפנים היה אפוא לחלט את הערבויות הבנקאיות לכל המאוחר בסוף שנת 2013 ולא להמתין עם חילוט הערבויות חצי שנה נוספת. מלבד התקלה הטכנית, האיחור בחילוט הערבויות מקורו גם בעובדה שעבודת משרד הרו"ח לא עוגנה בהנחיות מתאימות.

תקצוב הבחירות הממלכתי

תקציב הבחירות נועד לקבוע את המסגרת הכספית לביצוע כל סוגי המטרות הקשורות לבחירות באותה שנה, ותפקידו המשני לקבוע את הקצאת הכספים הדרושים כדי לבצע את המטרות. התקציב הוא כלי בסיסי בתכנון הפעולות המורכבת של הבחירות. התקציב משמש גם כלי בקרה ושליטה המאפשר בין היתר להשוות את עלויות הביצוע לאומדן העלויות על פי התכנון. הנתונים המפורטים את העלויות בפועל של תקציב הבחירות הכוללות לרשויות המקומיות בשנת 2008 מהווים כל עזר בסיסי הדרוש כדי לקבל החלטה מיטבית בדבר גודלו של תקציב בחירות 2013 ומרכיביו העיקריים.

את תקציב הבחירות אישר משרד האוצר לבחירות באוקטובר-דצמבר 2013 (לרבות לבחירות למועצות האזוריות) רק ביוני 2013, והוא הסתכם בכ-351 מיליוני ש"ח - תקציב הגדול בכ-33% מתקציב בחירות 2008. כ-271 מיליון ש"ח מהסכום האמור נועדו למימון הוצאות הסיעות

27 שאינה רשימה בת או סיעה בת של "סיעה אם", דהיינו מפלגה שאותה מייצגת סיעה בכנסת.

28 בהתאם למספר המנדטים שלה במועצה היוצאת או בהתאם למנדט אחד, לפי הגדול שבהם.

והרשימות בבחירות²⁹; השאר, כ-80 מיליון ש"ח³⁰, הועמד לרשות המפקח הארצי לשם ניהול מערכת הבחירות.

כ-57% מהסכום שהוקצה לניהול מערכת הבחירות (45.42 מיליון ש"ח) יועד לתשלום שכר (בעיקר תשלום שכר למזכירי ועדות קלפי בסך 30.62 מיליון ש"ח), ורובה הגדול של היתרה (31.41 מיליון ש"ח) שימש לכיסוי הוצאות תפעול³¹.

1. הבדיקה העלתה כי ההוצאות על ההתקשרויות למתן שירותי תפעול ולוגיסטיקה בבחירות לרשויות המקומיות נרשמו בספרי החשבונות של משרד הפנים בתקנה אחרת, אשר כללה גם הוצאות של משרד הפנים על מערכת הבחירות לכנסת ה-19 שהתקיימה בינואר 2013 (כגון הוצאות על קמפיין הסברה לפרסום ועל קמפיין פנקס הבוחרים), הוצאות ששימשו למימון הבחירות למועצות האזוריות (כגון בניית למדת הדרכה, משלוח הודעות לבוחר, הכנת פרוטוקולים, כיבוד) וכן הוצאות שוטפות והוצאות המסווגות כ"שונות", שאינן קשורות לבחירות³².

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בעקבות הדוח על בחירות 2008 "הועברה למשרד האוצר בקשה לפתיחת תקנות שונות לסוגי ההוצאות השונות, אך בקשה זו סורבה מאחר והיא נוגדת את מגמת הממשלה לצמצום את מספר התקנות בממשלה... כיום, נפתח מרכז קרנות חדש בתקנה: 'בחירות לכנסת', אשר ישמש לביצוע התקשרויות הקשורות בבחירות לכנסת".

משרד האוצר מסר בתשובה נוספת בנובמבר 2014 כי אכן צומצמו מספר התקנות בתקציב המדינה על מנת לתת למשרדים גמישות בניהול התקציב. עם זאת בכל תקנה ניתן לבצע הפרדה לנושאים על ידי פתיחת "מרכז קרנות" לכל נושא, ועל בסיס הפרדה זו יכול כל משרד לבצע את ניתוח התקציב תוך כדי ניתוח התקציב לבחירות לכנסת, לבחירות ברשויות המקומיות ולהוצאות שונות בנפרד. משרד האוצר מסר עוד כי "עם זאת, לאור הביקורת האמורה לקראת הבחירות הבאות לכנסת, תיבחן בחיוב פתיחת תקנה נפרדת להוצאות הבחירות לכנסת".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד האוצר כי הפרדת ההוצאות לסוגיהן בחשבונות משרד הפנים מצד אחד ופתיחת תקנות משנה לסוגי ההוצאות שונות מצד אחר מאפשרות לקבל בקלות נתונים על אופן ניצול התקציב ועל העלות הממשית של מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, וכי הדבר נחוץ כדי לאפשר לקיים מעקב נאות ויעיל אחר אופן הוצאת הכספים ולהשוות בין ההוצאות שנצפו להוצאות שהוצאו בפועל.

2. בתחילת יולי 2013 פנה משרד הפנים לוועדה להתקשרויות חריגות הפועלת ביחידת החשב הכללי שבמשרד האוצר בבקשה לאשר פרסום שני מכרזים: האחד - מכרז למתן שירותי משלוח הודעות לבוחר בעלות של כ-5 מיליון ש"ח; והשני - מכרז למתן שירותי הובלות של הציוד הרגיש לקלפיות (פנקסי הבוחרים, פרוטוקולים של הבחירות, מעטפות ההצבעה

29 דוח זה אינו עוסק במימון הסיעות והרשימות לרשויות המקומיות וממילא אינו דן בסכומים שיועדו למטרה זו בתקציב המפקח הארצי על הבחירות.

30 ובכלל זה כ-4 מיליון ש"ח שיועדו לתשלום שכר מזכירי ועדות קלפי במערכת הבחירות למועצות האזוריות.

31 ואלה ההוצאות התפעוליות העיקריות, לפי האומדן התקציבי: תשלום ללשכת הפרסום הממשלית עבור פרסום ושידורי בחירות (10 מיליון ש"ח); מימון הבחירות בצה"ל (5.49 מיליון ש"ח); משלוח הודעות לבוחר (5 מיליון ש"ח); תשלום לחברת HP עבור הנפקת פנקסי בוחרים (4.9 מיליון ש"ח).

32 רכישת נייר צילום, תשלומים ל"בזק" ולחברת החשמל, ביטוח כלי רכב, ארנונה ותחזוקת יחידת מימון מפלגות לשנת 2011.

ומעטפות הארזיה) בעלות של 1.3 מיליון ש"ח. הוועדה אישרה לאחר ימים ספורים את בקשותיו האמורות של משרד הפנים. בתיקי משרד הפנים לא נמצא אומדן או תחשיב שמהם ניתן ללמוד כיצד נקבע הסכום של הוצאות אלה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הפניות לחשב הכללי נועדו לאפשר את הפשרת השימוש בתקציבים מתקציב המשרד "וזאת לאור היותנו מצויים באותה עת ללא תקציב מדינה מאושר על רקע עיכוב תקציב המדינה לשנת 2013". בעניין המכרז לשירותי הובלות מסר משרד הפנים כי בסופו של דבר מכרז זה לא התקיים, והציוד הועבר לקלפיות באמצעות עובדי המטה שלו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מועד הבחירות נקבע וידוע חמש שנים מראש, וראוי אפוא להיערך בעוד מועד להפעלת מערך התפעול, הרכש והלוגיסטיקה במערכת בחירות עתידיות, ובכלל זה להכין אומדן מפורט של ההוצאות ועלות ההתקשרויות. לו היה משרד הפנים נערך ומתכנן מבעוד מועד את העלויות הדרושות לתפעול, עיכוב אישורו של תקציב המדינה לשנת 2013 לא היה מונע שימוש בתקציב. ביצוע הפעולות הבסיסיות האלה בעוד מועד - לרבות היערכות לקבלת אישורים לפרסום מכרזים - יאפשר להרחיב את מסגרת הזמן הדרושה לקבלת החלטות מושכלות ואף לקיים הליך תחרותי שוויוני ובכך להוזיל את עלויות ההתקשרות.

מינוי מנהלי בחירות וסגנים

1. סעיף 29 לחוק הבחירות קובע כי שר הפנים ימנה מנהל בחירות לרשות מקומית שעומדות להתקיים בה בחירות. מנהל הבחירות משמש "זרועו הארוכה" של שר הפנים ברשות והוא הוסמך על פי חוק הבחירות לביצוע הבחירות ולניהולן³³.

בעקבות הפקת לקחים מדוח מבקר המדינה על בחירות 2008 פרסם המפקח הארצי ביוני 2013 נוהל למינוי מנהלי בחירות. בנוהל נקבע כי הליך המינוי יכלול את השלבים שלהלן: (א) הממונים על המחוזות במשרד הפנים יגישו למפקח הארצי, לאחר התייעצות עם מנהלי היחידות הרלוונטיים, רשימה ובה המלצות על עובדים שיומנו להדרכה מרוכזת של מנהלי בחירות. (ב) המפקח יקבע את רשימת המשתתפים בהדרכות, בין השאר בהתחשב בהמלצת הממונים ובהתחשב בניסיונם כמנהלי בחירות בעבר. (ג) כל מנהל בחירות שימונה לתפקיד יחויב להשתתף בהדרכה ולעמוד בהצלחה בתרגיל מסכם, ומרכז ההדרכה יגיש את חוות הדעת שלו ושל המדריכים על כל מועמד שהשתתף בהדרכה. (ד) הממונים על המחוזות במשרד הפנים יגישו למפקח הארצי המלצות בכתב על מינוי מנהלי בחירות בכל רשות מקומית

33 תפקידיו העיקריים של מנהל בחירות הם לכהן כיו"ר ועדת הבחירות עד למינוי ועדה ויו"ר בהתאם לחוק; למסור למפקח הארצי דיווח על שתי רשימות מועמדים שהתקשרו ביניהן בהסכם בדבר חלוקת מנדטים; להיות אחראי לרישום סיעות המועצה היוצאת; למסור את פנקס הבוחרים לרשימות המועמדים שאושרו ולוועדות הקלפי; לבדוק את המקומות שהוחלט להציב בהם קלפיות ולקבוע אם לאשרם; למנות את ועדות הקלפי, אם ועדת הבחירות לא מינתה אותן; למנות מזכירים לוועדות הקלפי ולהדריכם; לשאת באחריות לפרסום מודעות לקראת הבחירות; לדאוג לקבלת רשימות המועמדים ולקבלת ההצעות בדבר המועמד לראש הרשות; לאשר או לפסול את הרשימות בהתאם להוראות החוק; לקבל מרשימות המבקשות מקדמה - לפי חוק המימון - ערבויות כספיים; לקבוע אם לאשר את האותיות שבהן מסומנות הרשימות ואת כינויי הרשימות; לארגן, להכין ולחלק את הציוד הלוגיסטי הקשור להצבעה; לסכם את תוצאות הבחירות, ובכלל זה לקבוע את חברי המועצה שנבחרו ואת ראש הרשות שנבחר; לקבל מוועדות הקלפי את חומר ההצבעה ולבדקו; לבצע בחירות חוזרות במידת הצורך; להכין את פרסום ההודעה ברשומות על תוצאות הבחירות; לטפל בהליכים המשפטיים הנוגעים לבחירות.

שתקיים בחירות באותו מחוז. בתום כל מערכת בחירות יכין המפקח חוות דעת בכתב לגבי תפקוד מנהלי הבחירות, וניתן יהיה לעיין בהן לפני שיוחלט אם להמליץ על מינוי מנהלי הבחירות לתפקיד בעתיד.

נמצא כי הנוהל למינוי מנהלי בחירות פורסם לאחר שהושלם הליך בחירתם של מנהלי הבחירות, שהחל בפברואר-מרץ 2013, ואף לאחר שהושלמה הדרכתם לתפקיד (באפריל 2013).

בדיקת הליך מינוי מנהלי הבחירות העלתה כי לרשימות של המועמדים להדרכות למנהלי בחירות, שאותן הגישו הממונים על המחוזות במשרד הפנים למפקח הארצי, לא צורף מידע שאפשר ללמוד ממנו אם יש להם ניסיון כמנהלי בחירות בעבר או בתחום דומה, ואם כן - האם מילאו תפקידים אלה כנדרש. לפיכך גם לא בוצע הליך בחירה או סינון המאפשר לנפות את המועמדים הטובים פחות מכלל המועמדים. אף על פי כן כמעט כל המועמדים שנכללו ברשימות אלה אכן הוכשרו בסופו של דבר לתפקיד בהדרכות שהתקיימו בחודשים אפריל-יוני 2013.³⁴ עוד יצוין כי על המועמדים לתפקיד מנהלי בחירות ועל המועמדים לתפקיד סגניהם לא נכתבו חוות דעת של המדריכים ומרכז ההדרכה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מקורות כוח האדם ששימשו עד כה לאיוש תפקיד מנהל בחירות היו ברובם עובדי משרד הפנים ורשות האוכלוסין ובחלקם עובדי ציבור, עובדי הרשויות המקומיות ועובדי משרדי ממשלה שונים, מהם אף בעלי ניסיון רב בנושאי בחירות בזכות השתתפותם במערכות בחירות רבות. עוד מסר משרד הפנים כי בבחירות 2013 מונו 46 מנהלי בחירות חדשים (כרבע מכלל מנהלי הבחירות).

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול להכשיר לתפקיד מנהל בחירות גם מועמדים מקרב ציבור שלא נמנה עד כה עם מקורות כוח האדם שאיישו תפקיד זה.

משרד הפנים מסר כי חל עיכוב של ממש בהכנת חוות דעת אלו בשל סמיכות הבחירות במועצות האזוריות לאלו של הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הבחירות למועצות האזוריות הן בדרך כלל ל-20-25 רשויות מקומיות בלבד, לפיכך הן מצומצמות בהיקפן בהשוואה לבחירות בכלל הרשויות המקומיות ואין להיתלות בסמיכות ביניהן כאמתלה לעיכוב בהכנת חוות הדעת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי חוות הדעת האלה חיוניות לקביעת רמתו המקצועית של מועמד לתפקיד מנהל בחירות במערכת הבחירות העתידית. לפיכך על חוות הדעת להיכתב מיד עם תום מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, ויש להתחשב בה בעת בחירת מנהלי בחירות במערכות בחירות שיבואו אחריה.

הצוות לתיקון ליקויים שמינה המפקח הארצי בעקבות פרסום הדוח על בחירות 2008 (להלן גם - הצוות) קבע בדוח שפרסם כי רמתם המקצועית של מנהלי הבחירות במערכת הבחירות הקודמת לא השביעה רצון, ולפיכך הציע כי מדי שנה בשנה תיקבע רמת כשירותם המקצועית של מנהלי הבחירות והיא תישמר בפרקי הזמן שבין מערכות בחירות. הצוות אף המליץ להכין מאגר קבוע של מנהלי בחירות מיומנים ומקצועיים מקרב עובדי המדינה וגמלאיה.

34 המפקח הארצי פרסם ברשומות ביולי 2013 את רשימת מנהלי הבחירות לרשויות המקומיות, שאותם מינה מנכ"ל משרד הפנים בתוקף הסמכות שאצל לו שר הפנים.

הבדיקה העלתה כי שום הצעה מהצעותיהם האמורות של חברי הצוות לא אומצה.

משרד הפנים מסר בעניין זה כי "הסתבר שאין מקום לקיים הדרכות מדי שנה לצוות מנהלי הבחירות לאור העובדה שהבחירות מתקיימות כל 5 שנים".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לא הומצא לידיו - לא בעת הביקורת ולא בעת מתן התשובה - מסמך המלמד כי משרד הפנים דן בהמלצות חברי הצוות לתיקון ליקויים, התייחס לכל אחת מההצעות ונימק מדוע החליט שלא לבצע אף לא אחת מן ההמלצות.

שלא כנדרש בנהל למינוי מנהלי בחירות, לאחר סיום הבחירות לא הכין המפקח הארצי חוות דעת בכתב על תפקוד מנהלי הבחירות.

2. בקביעת התמורה שקיבלו מנהלי הבחירות עבור מילוי תפקידם לא נעשתה כל הבחנה בין רשויות מקומיות שהפעילו רק כמה קלפיות ובין רשויות מקומיות שהפעילו עשרות ואף מאות קלפיות, לאמור: הסכום ששולם למנהלי הבחירות עבור עבודתם במערכת הבחירות לא הושפע כהוא זה מגודל הרשות המקומית שבה עבדו, אף שככל שהרשות גדולה יותר היקף שעות עבודתם והמאמץ והפיקוח שהשקיעו במילוי תפקידם היו גדולים יותר (חוץ ממנהלי הבחירות בשלוש הערים הגדולות שקיבלו תוספת תשלום מזערית).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי התמורה לתשלום שכרם של מנהלי הבחירות עבור מילוי תפקידם נקבעה על-פי נוהל שגובש בין משרד הפנים, נציבות שירות המדינה והאוצר ובו נקבע כי ברשויות מקומיות שבהן 100,000 תושבים ומעלה יקבל מנהל הבחירות תוספת תשלום בשיעור של 70% מהמשכורת הקובעת בדרגה 23 של הדרג המינהלי, ואילו ברשויות מקומיות שבהן עד 100,000 תושבים יקבל מנהל הבחירות תשלום נוסף באותו שיעור מהמשכורת הקובעת בדרגה 22 של הדרג המינהלי.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לנוכח העובדה שמנהל בחירות ברשות מקומית גדולה נדרש להשקיע הרבה יותר במילוי תפקידו מאשר מנהל בחירות ברשות מקומית קטנה, מומלץ לשנות את הנוהל בהתאם ולקבוע כי במערכות בחירות עתידיות ישולם שכר מדורג בהתחשב בגודל היישוב, במספר הקלפיות המוצבות בו, במספר המצביעים ובמשתנים אחרים שיש בהם כדי להשפיע במישורין על היקף העבודה הנדרש ממנהל הבחירות ועל מספר הנסיעות ממקום מגוריו ליישוב שבו הוצב במסגרת תפקידו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "יקיים עבודת מטה בשיתוף הנציבות והאוצר לקביעת מדרגות שכר נוספות שתשולם למנהל הבחירות ברשויות השונות".

3. בחוק הבחירות נקבע כי "כל המעוניין זכאי לעיין בנוכחות מנהל הבחירות במסמכים הנוגעים לבחירות וכן זכאי לקבל, תמורת תשלום, צילומים מאותם מסמכים". בחוק נקבע גם כי המעוניינים בהגשת ערעור על תוצאות הבחירות או בהגשת תביעה פלילית בנושא הנוגע לבחירות יוכלו - בסייגים מסוימים, ולפי צו של בית המשפט לעניינים מינהליים - לעיין בפתקי ההצבעה.

בעקבות בחירות 2013 הוגשו ב-23 רשויות מקומיות ערעורים על תוצאות הבחירות.³⁵ יוצא אפוא כי מנהלי הבחירות ברשויות אלה הועסקו גם לאחר פרסום תוצאות הבחירות ברשויות ולפחות עד תום מועדי הערעור בכל התקופה הזאת. בדרך כלל הם לא קיבלו תגמול בעד עבודתם לאחר תום מערכת הבחירות.³⁶

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול את האפשרות לתגמל במערכות בחירות עתידיות את מנהל הבחירות באותם מקרים מיוחדים גם בעבור העבודה שהוא מבצע בתום מערכת הבחירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בחודש עבודתו הראשון של מנהל הבחירות מתבצעת ברוב הזמן פעילות מועטה בלבד, המסתכמת בסיור לבדיקת מקומות הקלפי ביישוב. תקופת זמן זו מתקזזת עם החודש האחרון של הבחירות, שבו מבוצעות פעולות רבות יותר, ועם פרק הזמן שבתום מערכת הבחירות. משרד הפנים הוסיף כי "יחד עם זאת המפקח ימליץ, לקראת הבחירות הבאות, על תגמול נוסף שייקבע עפ"י קריטריונים מסודרים".

4. המפקח הארצי פרסם ביוני 2013 גם נוהל למינוי סגן למנהל בחירות, ובו הסביר שעל מנהל הבחירות מוטלים תפקידים רבים, ולכן נחוץ למנות אדם שיסייע בידו במילויים. בנוהל נקבע כי המפקח ימליץ על מינוי סגן מנהל בחירות ברשויות שבהן מתקיים לפחות אחד מארבעת התבחינים האלה:

- א. רשות מקומית שבה למעלה מ-100 קלפיות.
 - ב. רשות מקומית שמשטרת ישראל המליצה שתמנה סגן למנהל הבחירות, בהתאם לממצאי הערכת סיכונים שביצעה המשטרה.
 - ג. רשות מקומית שבבחירות האחרונות אירעו בה אירועים חריגים רבים ויש חשש כי הם יישנו במערכת הבחירות הקרובה; לגבי רשות כזאת נקבע בנוהל כי המפקח הארצי יגיש למשטרת ישראל המלצה בנושא בצירוף דיווח של מנהל הבחירות בבחירות האחרונות והמלצה של הממונה על המחוז.
 - ד. רשות מקומית שאופי מערכת הבחירות בה צפוי להיות מורכב באופן חריג; לגבי רשות כזאת נקבע כי המפקח הארצי יגיש למשטרת ישראל המלצות שלו ושל הממונה על המחוז שבהן יפורטו הסיבות והנימוקים למינוי סגן למנהל הבחירות באותה רשות.
- בנוהל נקבע גם כי המפקח הארצי יגבש את המלצתו - המפורטת והמנומקת כאמור - על מינוי הסגנים ויגיש להם למנכ"ל משרד הפנים.
- הועלה כי משרד הפנים לא קבע בחוק או בתקנות שיש למנות סגן למנהל הבחירות, וכי בנוהל שקבע המפקח הארצי לא הוגדרו תפקידיו וסמכויותיו.
- ב-13 מ-32 הרשויות שבהן מונה סגן למנהל הבחירות היה מספר הקלפיות קטן מ-100, ולא נמצאו מסמכים המעידים כי התקיים בהן אחד מהתבחינים שצוינו לעיל. למשל, בשפרעם היו 38 קלפיות, בקריית אתא 72 קלפיות ובמודיעין-מכבים-רעות 86 קלפיות, ואף על פי כן בכולן מונה סגן למנהל הבחירות.

35 אבו גוש, בית שמש, בענה, ג'דידה-מכר, גני-תקווה, הרצליה, ירכא, כפר יאסיף, מעלה עירון, מעלות-תרשיחא, נצרת, נתניה, עילבון, עין מאהל, עפולה, ראשון לציון, רחובות, רמלה, שגב שלום, שלומי, שפרעם, תל אביב-יפו, תל מונד.

36 מנהלי הבחירות באותן רשויות בהן הוגשו ערעורים על תוצאות הבחירות, נדרשו להגיע למשרדי הרשות שבהם נשמרים מסמכי הבחירות ולהעמידם לרשות המעוניינת לעיין בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהמפקח הארצי ינהג בהתאם להנחיות הנוהל ולתבחינים שהוא עצמו קבע בעניין מינוי סגנים למנהלי בחירות, ובכלל זה ינמק בכתב את החלטותיו למינוי סגנים.

מינוי עובדי בחירות מטה ואופן התשלום ששולם להם

חוק הבחירות קובע כי יש למנות מנהלי בחירות בכל הרשויות המקומיות שבהן יתקיימו הבחירות. משרד הפנים נהג לשלם בכל מערכת בחירות תוספות שכר (להלן - מענק בחירות) לעשרות מעובדיו הנבחרים מקרב יחידות המשרד השונות, כגון חשבונות, אמרכלות, משאבי אנוש, הלשכה המשפטית ויחידת המחשוב (להלן - עובדי בחירות מטה או עובדי המטה) בנימוק כי זהו הליך מינהלי שנועד "לתגמל עובדים ביחידות המשרד השונות", שמוטלות עליהם בתקופת הבחירות משימות נוספות על אלו שהם מבצעים בעתות שגרה.

בעקבות בדיקה שנעשתה בנושא תוספות השכר לעובדי המטה בבחירות 2008 המליץ משרד מבקר המדינה לממונה על השכר במשרד האוצר לבחון אם שיטת התשלום שנבחרה לתגמול העובדים אכן חוקית.

בדוח על בחירות 2008 הוער כי "לא נקבעה הגדרת תפקיד של עובד בחירות מטה", וכי "שיטת התשלום שנבחרה לתגמול עובדים אלו פסולה מעיקרה". משרד מבקר המדינה המליץ לממונה על השכר במשרד האוצר "לבחון את חוקיותה" של ההוצאה הכספית הניכרת הזו וכן "לקבוע אמות מידה ברורות לאופן תגמול עובדים בתקופת בחירות לרבות אופן נחיצות התשלום".

הממונה על השכר במשרד האוצר מסר למבקר המדינה במרץ 2010 כי בכוונתו לבחון בשיטות משרד הפנים ונציבות שירות המדינה את מנגנון התגמול של "עובדי מטה בחירות", את נושא תוספות השכר, את סבירות היקפן הכספי ואת האפקטיביות שלהן בכל הנוגע להשגת היעדים. הממונה הוסיף כי "לאחר בחינה מקיפה של הנושא והסקת מסקנות באשר לאופן הפעלת תוספות השכר, בעתיד אם בכלל" ימסור למשרד מבקר המדינה את עמדתו בעניין.

בעקבות מכתבו זה של הממונה על השכר נעשתה עבודת מטה, בהשתתפות נציבות שירות המדינה, משרד הפנים ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר. בעבודת המטה נבחן נושא התשלום אשר ניתן לעובדי משרד הפנים אשר הועסקו בבחירות לרשויות המקומיות. המסקנות שהתקבלו הועלו במסמך ששלח בנובמבר 2011 סגן בכיר לממונה על השכר אל מנכ"ל משרד הפנים דאז מר עמרם קלעג'י (להלן - המסמך מ-2011).

במסמך מ-2011 פרסם משרד האוצר הנחיות חדשות ומנגנון תגמול חדש לעובדי משרד הפנים אשר יבצעו מטלות בתקופת הבחירות המוניציפליות, אחת לחמש שנים. במסמך נכתב, בין השאר, כי הואיל ויחידת המפקח הארצי היא יחידה מצומצמת הוחלט לאפשר לה לקלוט עובדים ארעיים על מנת לסייע לה בביצוע משימותיה המורחבות. עוד הוחלט להקצות לכל אחת מיחידות משרד הפנים מספר מרבי של חודשי עבודה לביצוע התפקידים. המפקח הארצי הוא שיהיה רשאי להקצות חודשי עבודה לפי שיקול דעתו, לבחור עובדים מתאימים ולייעד להם משימות שיפורטו בכתב בדף משימות שיינתן להם עם מינוים. משרד האוצר המליץ במסמך גם כי מספרם המרבי של חודשי העבודה שיחולקו בין היחידות השונות במערכת בחירות אחת יסתכם ב-242. במסמך נקבע גם אופן

חישוב מענק הבחירות שיינתן לעובדים כתגמול³⁷. עוד נקבע כי אם סכום המענק עולה על 60% משכרו הפנסיוני של העובד, הוא לא יוכל לעבוד שעות נוספות בחודשים שבהם משולם לו המענק, ואם סכום המענק יהיה קטן מהשיעור האמור הוא יוכל לעבוד לכל היותר 22 שעות נוספות בכל אחד מחודשים אלה.

נמצא כי בבחירות 2013 לרשויות שוב מונו עובדי בחירות מטה בהליך לא תקין ושולמו להם תוספות שכר חריגות, כמפורט להלן:

ביוני 2013 שלח המפקח הארצי למנהלת אגף משאבי אנוש במשרד הפנים מכתב ובו ציין כי "ההודעה לעובדים על תקופת מינויים תהיה לאחר כתב מינוי חתום על ידי מנכ"ל המשרד. מנהלים יכינו דף משימות לכל עובד שיקבל מינוי לצורך בקרה ומעקב". עוד ציין המפקח הארצי במכתבו כי עובדים שמועסקים במתכונת העסקה גלובלית (כגון חוזה בכירים) לא ייכללו ברשימה.

בספטמבר 2013, לקראת הבחירות לרשויות המקומיות, אישר בכתב מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר יגאל צרפתי, את העסקתם של 81 עובדי בחירות מטה שפורטו ברשימה. הרשימה התבססה על מכסה שקבע המפקח הארצי לכל אגף במשרד הפנים ועל החלטות של מנהלי האגפים בנוגע לזהות העובדים שימלאו את התפקידים ולפרק הזמן שיידרש לכך. המנכ"ל מינה 20 עובדי מטה נוספים כשבוע לפני הבחירות, באוקטובר 2013. כלל עובדי המטה הועסקו למשך שמונה ימים עד ארבעה חודשים, ובכלל זה כל עובדי יחידת המפקח הארצי, שזוהי עבודתם השוטפת היחידה בכל חודשי השנה. בסך הכול קיבלו כל עובדי המטה אישור לקבל תגמול בתקופת הבחירות בעבור 242 חודשי עבודה במצטבר.

מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר יגאל צרפתי, מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2014 כי הבסיס והעקרונות שלפיהם הועסקו עובדי משרד הפנים היו "שעבודה ע"י עובדי המשרד המיומנים הינה עדיפה יותר לאור ניסיונם המצטבר במשך השנים והן מפאת העובדה שגיוס כ"א חיצוני למשימות אלו היה כרוך בעלויות גבוהות יותר. זאת ועוד, המטרה... הייתה גם לאפשר גמישות ניהולית ליחידת המפקח על הבחירות בהעסקתו את העובדים, לאור הצורך במתן סיוע גם בנושאים שוטפים ולא רק קבועים וידועים מראש".

מנכ"ל משרד הפנים לא הוציא עבור מרבית עובדי המטה שהועסקו, ובכלל זה העובדים שאישר את העסקתם גם בבחירות החוזרות (בנובמבר 2013), כתב מינוי שבו, בין היתר, מוגדרים תפקידיהם, סמכויותיהם וחובותיהם. נוסף על כך לא נקבעו הצעדים שיינקטו לצורך בקרה על ביצוע המשימות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אי-ביצוע פעולות אלה לא עלה בקנה אחד עם ההנחיות שפורטו במסמך מ-2011.

נמצא כי מהאופן שבו רשמו בגזברות משרד הפנים את התשלומים ששולמו לעובדי המטה לא ניתן היה לדעת מה היה סכום התשלום לכל עובד ומה היו מרכיביו השונים, ובכלל זה אי-אפשר לברר איזה חלק מהתשלום שולם לו כמענק עבור עבודה בתקופת הבחירות, אילו סכומים שולמו תמורת

37 נקבע כי אופן חישוב המענק לעובד יהיה מספר חודשי העבודה המוקצים לעובד כפול שכר קובע לעובד הנדון לפי דרגה אחת מעל דרגתו הנוכחית.

עבודה ביום הבחירות (בשני סיבובי הבחירות) ואילו סכומים שולמו תמורת עבודה בתקופת הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בסוף שנת 2013.³⁸

במכתב מנובמבר 2013 הנחה המפקח הארצי את מנהלת תחום משכורות במשרד הפנים כי תשלום המענק לעובדי בחירות מטה יהיה בשיעור 70% משכר דרגה אחת מעל דרגתו הקבועה. המפקח ציין במכתבו כי הנחיותיו מבוססות על נוהל בנושא שגיבשו משרד הפנים ונציבות שירות המדינה.

נמצא כי המפקח הארצי הנחה במכתבו שתשלום המענק לא יפגע בזכאותו של העובד לקבל תשלום בעד שעות נוספות וכוננויות שהעובד מבצע במסגרת עבודתו הרגילה, זאת שלא לפי הנחיות משרד האוצר מנובמבר 2011.

בפועל קיבלו עובדי בחירות מטה את מענק הבחירות וגם תשלום עבור כל השעות הנוספות שעבדו בחודשים שבהם קיבלו את המענק, שלא לפי הנחיות משרד האוצר.

בסך הכול שולם לכל עובדי בחירות מטה שכר מ-1,052 ש"ח ועד 44,323 ש"ח. סכומם הכולל של מענקי הבחירות ששולמו לעובדי בחירות המטה היה כ-1.35 מיליון ש"ח.³⁹ סכומים אלו לא כללו כאמור את התשלומים ששולמו למרבית עובדים אלה תמורת השעות הנוספות שעליהן דיווחו בחודשים שבהם קיבלו את המענק.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במערכת הבחירות לשנת 2013, כמו במערכת הבחירות לשנת 2008, שולמו תוספות השכר תוך חריגה בוטה מכללי מינהל תקין: לא נקבעה הגדרת התפקיד של עובדי בחירות מטה ולא נעשתה עבודת מטה לניתוח ולבדיקה של צורכי העבודה הנוספים בתקופת הבחירות ושל משך הזמן הנדרש לביצועם; לא נקבעו אמות מידה ותנאי סף למינוי העובדים המתאימים למלא את התפקיד; לא הוגדרה תכנית עבודה לכל עובד שהתמנה לתפקיד זה ולא ברור אילו פעולות ותפקידים נוספים הוא נדרש לבצע בתקופת הבחירות; רוב העובדים שנבחרו לתפקיד לא מונו כנדרש על ידי מנכ"ל משרד הפנים; עובדים אשר מילאו את התפקיד לא נדרשו להגיש כל דיווח על הפעולות שביצעו במסגרת העבודה הנוספת.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי האופן שבו התבצע ההליך - החל בשלב בחירת העובדים וכלה בשלב שבו נרשמו באגף החשבות של המשרד הנתונים על חודשי הבחירות, המענקים והתשלומים שלהם כל עובד זכאי - לא אפשר בקרה נאותה.

משרד הפנים מסר בתשובותיו למשרד מבקר המדינה בעניין זה כי "בכוונת המשרד לבצע עבודת מטה על מנת לבחון את שיטת התשלום לתגמול עובדי מטה הבחירות", וכי "במסגרת עבודת המטה שתיבחן מחדש יושם דגש גם על תהליך הבקרה והפיקוח באמצעות הממונים הישירים. לרבות דיווח של הפעולות אשר ביצע כל עובד מטה".

הממונה על השכר במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2014 כי הוא הגביל את האפשרות לשלם לעובד בעד שעות נוספות מענק ותשלום בו זמנית. עוד מסר הממונה על

38 לפיכך נאלצו עובדי החשבות במשרד הפנים להכין לבקשת עובדי משרד מבקר המדינה מסמך שבו פורטו הסכומים שקיבל כל עובד בחירות מטה לפי סוג העבודה שביצע וכן סכום התגמול הכולל שקיבל בעבור כלל העבודות שביצע בתקופת הבחירות, לא כולל עבודה בבחירות למועצות האזוריות. רישום מדויק של כל התשלומים, לרבות הבחירות למועצות האזוריות, צורף רק בתשובה הנוספת של משרד הפנים בינואר 2015.

39 לא כולל תגמול תמורת עבודה ביום הבחירות (בכפר המכביה) ובתקופת הבחירות למועצות האזוריות.

השכר כי "לאחר שעבודת המטה העלתה כי קיים צורך לתגבר את יחידת המפקח הארצי על הבחירות לקראת מערכת בחירות, נבחנו שתי חלופות למתן תשלום לעובדים אשר ידרשו לבצע משימות נוספות, אשר אינן חלק מעיסוקם הרגיל. אפשרות אחת הייתה תשלום באמצעות שעות נוספות והאפשרות השנייה הייתה תשלום מענק בחירות. תשלום של שעות נוספות לעובדים הוא לגיטימי כאשר המטלות אשר מבצע העובד הן חלק מהעבודה השוטפת שלו. כאשר המטלות אינן חלק מעבודה השוטפת של העובד, תשלום באמצעות מענק נותן מענה עדיף. בנוסף לכך, בחירה בתשלום באמצעות מענק מאפשרת, 'תשלום חלקי של מענק הבחירות בהתאם לביצוע בפועל, לפי שיקול דעתם של מנהל היחידה והמפקח על הבחירות'. כלומר, מנגנון תשלום זה מאפשר לקשור בין תשלום ובין ביצוע בפועל (תשלום לפי תפוקות). תשלום על פי שעות נוספות עלול היה ליצור בקרב העובדים מוטיבציה להאריך את משך ביצוע הפרויקט, כיוון שתשלום כזה לא תלוי בביצוע המטלות". הממונה על השכר סיכם כי "כיוון שהתוצאה המצופה מכל עובד, בהתאם לכתב המינוי שעליו לקבל היא תפוקתית, כלומר פעילות זמנית ונקודתית, נכון יותר להשתמש במנגנון שמתגמל על פי תפוקה, אשר מאפשר גם למנהלים לרתום את העובדים לביצוע מטלותיהם".

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי שיטת התשלום שנבחרה (מענק בחירות) לתגמול עובדים אלו בעייתית ביותר, משום שעובד מדינה המבצע מטלות לאחר שעות עבודתו הרגילות זכאי לתגמול בעד שעות נוספות, אך לא לכפל תשלום של שעות נוספות ומענקים עבור עבודה זו, הפסול מעיקרו.

משרד מבקר המדינה מצר על כי עבודת מטה כזאת לא בוצעה אחרי בחירות 2008, שבהן הועלו אותם הליקויים ממש בתחום תשלום המענקים. משרד מבקר המדינה רואה צורך לקבוע בדחיפות רבה ככל האפשר את שיטת התגמול הראויה והחוקית לעובדי בחירות מטה וליישמה בבחירות עתידיות.

הממונה על השכר מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו כי "נציבות שירות המדינה, משרד הפנים והממונה על השכר יבצעו בחינה של אופן יישום הנחיות הממונה על השכר לאור התנהלות יחידת המפקח הארצי על הבחירות במשרד הפנים במערכת הבחירות של שנת 2013 ויפרסמו חידוד של ההנחיות, מסקנות אלו יועברו גם למשרד המבקר".

חוזרי המפקח הארצי

1. את הוראותיו למנהלי הבחירות הפיץ המפקח הארצי ב-15 חוזרים שפורסמו בחודשים יוני-אוקטובר 2013 (התקופה שבה פורסמו הנחיות בדבר הבחירות החוזרות). החוזרים, שעסקו במגוון רחב של נושאים שהוטל על מנהלי הבחירות לטפל בהם, נועדו להקל על מנהלי הבחירות את הארגון והניהול התקין של הבחירות ולהנחות אותם במילוי תפקידם.

נמצא כי חלק ניכר מהחוזרים פורסמו באיחור ובשל כך נגרם עומס עבודה רב בתקופה קצרה ואי-סדר בעבודת מנהלי הבחירות. לדוגמה, חוזר שעסק בכמה נושאים חשובים (דיווחים על הגשת רשימות מועמדים, צילום כל החומר שהגישו הרשימות, העברת החומר לקליטה ודיווח על תשלום ערבויות) פורסם רק בספטמבר 2013, ועקב העיכוב בפרסומו והפרסום בסמוך לחגי תשרי, לא הייתה למנהלי הבחירות שהות להשלים את המשימות שהם הונחו למלא בחוזר זה.

2. בתכנית ההדרכה למנהלי הבחירות יוחד פרק לנושא קליטת חומר הבחירות על ידי מנהל הבחירות, בליל הבחירות, לאחר סיום ספירת הקולות בקלפיות. בחוזר המפקח הארצי מיוני 2013 הוצג מודל לנוהל קליטת חומר הבחירות מוועדות הקלפי. הבדיקה העלתה כי בתכנית

ההדרכה, כמו בחזור שהפיץ המפקח הארצי, לא נדרשו מנהלי הבחירות להכין עבור המזכירים שיועדו לשמש כ"קולטי קלפיות"⁴⁰ תכנית בכתב, לרבות תרשים זרימה, שבה ייקבעו שלבי קליטת הקלפיות (וכן בעלי התפקידים המורשים להיכנס למתחם הקליטה), המקומות שבהם יוצבו שולחנות הקליטה, אופן סידורי אזור ההמתנה של מזכירי הקלפיות לקראת הקליטה, סדר הקליטה וסדר קבלת תוצאות ההצבעה, הפרוטוקולים והחומר הנוסף שיהיו בידי קולטי הקלפיות, מנהל הבחירות וועדת הבחירות. הבדיקה העלתה כי מרבית מנהלי הבחירות שנבדקו גם לא הכינו תכנית כזאת בעצמם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי לקבוע שמנהלי הבחירות יכינו עבור "קולטי הקלפיות" תכנית בכתב - בעיקר ברשויות המקומיות הבינוניות והגדולות - כדי לקלוט כהלכה את הקלפיות ולמנוע "צווארי בקבוק" והמתנה ממושכת במקום כינוס הקלפיות של מזכירי ועדות הקלפי (עם חומר הבחירות המובא על ידם), כאשר מרבית המזכירים מגיעים בו זמנית, כפי שאכן קרה ברשויות מקומיות שבהן שהו עובדי משרד מבקר המדינה בערבו של יום הבחירות, כגון חיפה, לוד, נצרת עילית, ראשון לציון ורהט. התכנית דרושה גם כדי שניתן יהיה לבדוק באופן המיטבי את תוצאות ההצבעה בכל קלפי ולוודא שהן מהימנות.

הצבת הקלפיות

קביעת מקומן של הקלפיות ואופן פריסתן

בחוק הבחירות נקבע כי על מנהל הבחירות לקבוע את מקום הקלפי בהתייעצות עם ועדת הבחירות המקומית. כמו כן עליו לבדוק, בשיתוף נציגי הרשות המקומית ונציגי המשטרה ובתיאום עמם, אם הקלפי מוצבת במקום המתאים לכך. חוק הבחירות אף קבע את מספרם המרבי של המצביעים בקלפי אחת (800), אך לא קבע את מספרם המזערי⁴¹.

נמצא כי מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בכ-100 קלפיות בירושלים עלה על 900 מצביעים בכל קלפי, ובמרבית המקרים אף על 1,000. למשל, באחת הקלפיות במזרח ירושלים מספר הבוחרים הרשומים להצבעה היה 1,369; ובקלפי אחרת באותו אזור היו רשומים 3,565 בוחרים להצבעה.

בכמה ערים הוצבו קלפיות רבות באותו אתר, עובדה שגרמה ברוב שעות ההצבעה לדוחק רב באותו מתחם ולהמתנה ממושכת בתור להצבעה. לדוגמה, באילת הוצבו עשר קלפיות באחד מבתי הספר ושמונה קלפיות בבית ספר אחר. כל תשע הקלפיות באורנית הוצבו בחטיבת הביניים שביישוב. יצוין כי במאות אתרים ברוב הרשויות המקומיות רוכזו ארבע קלפיות ומעלה.

40 מדובר בקליטת הקלפיות, לרבות תוצאות ההצבעה בהן, וכן כל הציוד הנלווה לקלפיות (פרוטוקולים, פתקי הצבעה, מעטפות הצבעה וכד'), שאותם משנעים מזכירי ועדות הקלפי לאחר תום ספירת הקולות בקלפיות למקום שקבעה הרשות המקומית כמקום כינוס הקלפיות.

41 חוק הבחירות קובע כי שטח המדינה יחולק לאזורי קלפי. לפי החוק חייבת הוועדה המרכזית לכנסת לקבוע את תחומיהם של אזורי הקלפי, על פי הצעת משרד הפנים. את השינויים והעדכונים בקביעת מקומן של הקלפיות מבצעת באופן שוטף, בין בחירות לבחירות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) עבור המפקח הארצי על הבחירות, אשר לו הואצלו סמכויות שר הפנים. העדכונים האלה מתבצעים באמצעות מערכת "אביב" של רשות האוכלוסין וההגירה ובאמצעות מערכת מידע גאוגרפית שפיתחה הלמ"ס. אשר לסקירה רחבה יותר של פריסת הקלפיות ברחבי הארץ, ראו משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה וניהולן (2014), עמ' 46-50.

עוד העלתה הבדיקה כי יש הבדלים ניכרים בין מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בכל אחת מהקלפיות המוצבות באותו מתחם (אתר). לדוגמה, באחד המתנ"סים בבית שמש הוצבו חמש קלפיות - בשתיים מהן היו רשומים 401 ו-444 מצביעים, ואילו בשאר הקלפיות היו רשומים 615, 627 ו-717 מצביעים. בכל אחת משתי קלפיות בבית ספר בלקייה היו רשומים 428 מצביעים, ואילו בשתי קלפיות אחרות שהוצבו באותו מתחם היו רשומים 690 ו-723 מצביעים. מצב דומה שרר גם במרבית הרשויות המקומיות שבהן הוצבו קלפיות רבות באותו אתר.

בביקור שקיימו עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות במתחם בית הספר בלקייה, שהוזכר לעיל, נמצא כי מצביעים רבים צבאו על דלתות הקלפיות שבהן היה רשום מספר בוחרים גדול, ואילו ההצבעה בשתי הקלפיות שבהן היו רשומים בוחרים מעטים התנהלה על מי מנוחות ומחוצה להן לא חיצו מצביעים בתור כדי להצביע.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המפקח על הבחירות היה ער לכך שבחלק מהקלפיות מספר הבוחרים רב מדי, ולכן עוד לפני הבחירות דאג לפצל קלפיות כאלה - 186 קלפיות פוצלו לשניים באופן שבכל אחת מהן הצביעו רק כ-400 בעלי זכות בחירה. משרד הפנים מסר גם כי הגורמים העוסקים בקביעת מקום הקלפיות פועלים באופן שוטף במשך כל השנה לבדיקה ולאיתור של מקומות שבהם יוצבו קלפיות חדשות כדי לדלל את מספר המצביעים בקלפיות עמוסות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ניסיון העבר מלמד שמוטב לפזר קלפיות בכמה מוקדים ברחבי היישוב, כדי שלא ייווצרו צפיפות, לחץ ומתח במקום שבו מרוכזות קלפיות רבות, וכי למרות פיצולן של 186 קלפיות, עדיין נותרו מאות רבות של קלפיות שבהן מספר המצביעים היה למעלה מ-700. עוד מעיר משרד מבקר מדינה כי גם ההבדלים הניכרים בין מספרי הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המוצבות באותו מתחם עלולים לגרום לצפיפות יתרה בחלק מאותן קלפיות ועקב כך להביא לחיכוכים בין המצביעים ואף לאלימות. לא די בפעילותם של כל הגורמים העוסקים בקביעת מקום הקלפיות בתקופה שבין בחירות לבחירות, וראוי לפעול עוד לשינוי המצב, לדלל ולאזן ככל הניתן את מספר המצביעים בכל הקלפיות ברחבי אותה רשות בכלל ובמתחמים שבהם מוצבות כמה קלפיות בפרט.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לגורמים הקובעים היכן יוצבו הקלפיות - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ומשרד הפנים - כי עליהם להיות ערים לרגישות התרבותית ולהיות קשובים למסורות התרבותיות והחברתיות וכן לדפוסי ההצבעה ברוב היישובים הלא-יהודיים, המושפעים מההשתייכות לחמולות. לנוכח שיקולים אלו מצופה כי דרישותיהם של נציגי רשימות ביישובים אלה ייענו וידולל ככל האפשר מספר המצביעים בכל אתר כדי לשמור על הסדר ועל שלום הציבור.

קלפיות הנגישות לאנשים מוגבלי ניידות

בחוק הבחירות נקבע כי בכל רשות מקומית תוצב לפחות קלפי אחת שתהיה נגישה לאנשים מוגבלי ניידות ותאפשר להם להצביע בה, בהתאם להנחיות שיקבע שר הפנים בתקנות⁴² (להלן - קלפי

42 למעשה קלפי נגישה היא קלפי רגילה המיועדת לכל ציבור הבוחרים, וייחודה בכך שבזכות מקומה והאופן שבו היא מסודרת היא מתאימה גם להצבעה של מוגבלי ניידות. צוות עובדים המשותף לוועדת הבחירות המרכזית ולמשרד הפנים פועל לאתר באופן שוטף בכל ימות השנה מקומות המתאימים להצבת קלפיות נגישות למוגבלי ניידות בכל רחבי הארץ (לצוות זה מתלווה בדרך כלל נציג של הרשות המקומית).

נגישה). לפי החוק, כל אחד מתושבי הרשות המקומית שניידותו מוגבלת מסיבה כלשהי יכול להצביע בקלפי כזאת גם אם אינו רשום בה, ואת מעטפות ההצבעה של מוגבלי הניידות שאינם רשומים בקלפי זו (למועצת הרשות ולראש הרשות) מכניס הבוחר למעטפה חיצונית (כנהוג בבחירות בצה"ל, ראו להלן), שעליה מצוינים מספר הזהות שלו וכתובתו.

בקלפיות הנגישות שהוצבו ברחבי הארץ - 893 במספר - הועסק מזכיר נוסף שתפקידו היה לטפל בבוחרים תושבי הרשות שניידותם מוגבלת ובאו להצביע באותן קלפיות אף שלא היו רשומים בהן. מתפקידו של המזכיר הנוסף היה גם להציב במקום הקלפי הזאת תא הצבעה (פרגוד) נוסף ומתקן להנחת פתקי הצבעה ובו פתקי הצבעה למועצת הרשות ולראש הרשות.

הבדיקה של אופן הצבת הקלפיות הנגישות העלתה את הממצאים שלהלן:

1. נמצאו הבדלים ניכרים בין הרשויות מבחינת היחס בין מספר הקלפיות הנגישות שהוצבו בהן ובין מספר תושביהן: בחלק מהרשויות היה היחס בין הקלפיות הנגישות לקלפיות הרגילות אחת לשש (ואף פחות), ואילו ברשויות אחרות - אחת ל-20 (ואף יותר).

2. מנתונים על מספר המצביעים מוגבלי הניידות בקלפיות הנגישות שאספו עובדי משרד מבקר המדינה ממנהלי בחירות ב-36 רשויות מקומיות⁴³ עולה כי ב-16 מהן מספרם הממוצע של המצביעים בקלפי נגישה היה קטן ביותר ולא עלה על שלושה. יתרה מזו, בשבע רשויות מקומיות (אליכין, בסמ"ה, בסמת טבעון, גיסר א-זרקא, זרזיר, כפר כנא ורינה - בסיבוב הבחירות השני) לא הצביעו בוחרים כלל בקלפיות הנגישות.

מהנתונים לעיל עולה כי מספר המצביעים מוגבלי הניידות שהצביעו במעטפות הכפולות היה זעום. ממצא זה הועלה גם בבדיקות שנעשו לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2008 וגם לאחר הבחירות לכנסת ה-19 בשנת 2013⁴⁴. בקלפיות שבהן מספר המצביעים במעטפות הכפולות היה אפסי לא היה אפוא כל צורך במזכיר נוסף, ובפועל הוא היה בטל מעבודה ביום הבחירות.

משרד הפנים מסר בעניין זה כי לנוכח חשיבותו של הצורך לחסוך כספי ציבור ניתנה חוות דעת משפטית ולפיה ניתן לצמצם את מספר המזכירים הנוספים בקלפיות, ומנהל הבחירות הוסמך לקבוע כי בחלק מהקלפיות עם סידורי גישה למוגבלי ניידות לא יוצב מזכיר נוסף. בהתאם לחוות דעת זו, משרד הפנים צמצם בפועל את מספר הקלפיות שבהן הוצב מזכיר נוסף.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המפקח הארצי לנתח, בעיקר על סמך נתונים מהעבר, את התפלגות המצביעים בקלפיות נגישות כאלה בכל רשות, ובהתאם לכך להימנע ממינוי מזכיר נוסף בקלפיות נגישות רבות נוספות שמוקמו במקומות שבהם אין צורך בכך, כפי שעולה מהנתונים שאספו עובדי משרד מבקר המדינה בבחירות 2013. הדבר יאפשר לצמצם חלק ניכר ממספר המזכירים הנוספים בקלפיות הנגישות, ובכך לחסוך מאות אלפי ש"ח לקופת הציבור.

43 אכסאל, אליכין, אלעד, אריאל, בית ג'ן, בני עיי"ש, בסמ"ה, בסמת טבעון, ג'לג'וליה, ג'יסר א-זרקא, דבורייה, הוד השרון, הר אדר, זרזיר, חצור הגלילית, טמרה, כסיפה, כפר יונה, כפר כנא, כפר קאסם, כרמיאל, לוד, לקייה, עכו, עפולה, צפת, קדימה-צורן, קריית ארבע, קריית גת, קריית מלאכי, קריית עקרון, קריית שמונה, רהט, רינה, שגב שלום, שדרות.

44 פירוט נוסף בעניין זה ראו משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה וניהולן, פברואר 2014, עמ' 53-54.

משרד הפנים מסר כי בינואר 2015 החליטה ממשלת ישראל⁴⁵ שמשרד הפנים וועדת הבחירות המרכזית יפעלו למתן סיוע לרשויות המקומיות לצורך שיפור נגישותם של מקומות המיועדים להצבת קלפיות שאינן נגישות לאנשים המוגבלים בניידות, ואשר הנגשתן דורשת התאמות קלות בלבד. עוד נקבע בהחלטה כי תכנית הסיוע, לרבות הליכי ההקצאה והפיקוח, תיקבע בתיאום על ידי צוות משותף (להלן - הצוות) שיורכב ממנכ"ל משרד הפנים וממנכ"לית ועדת הבחירות המרכזית. משרד הפנים מסר עוד כי הצוות "נמצא בשלבים סופיים של גיבוש נוהל בנושא".

3. בחוק הבחירות ניתנה הוראה להציב בקרבת הקלפיות הנגישות תמרור זמני שיהיה בתוקף ביום הבחירות ויבטיח שני מקומות חניה, בכל קלפי נגישה, למוגבלי ניידות.

כדי להבטיח גישה נאותה למוגבלי ניידות בבואם להצביע בקלפי המיועדת לכך, ראוי כי תהיה בקרבתה מדרכה מוגמרת וכי בדרך הגישה מהחניה עד למבנה לא יהיו כל מדרגות, ואם יש מדרגות כאמור יש לדאוג להנגשת הקלפי למוגבלי ניידות באמצעות מעלית או רמפה.

ביקורת שעשו עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות בכ-110 קלפיות נגישות ב-62 רשויות מקומיות העלתה כי קלפיות נגישות הוצבו גם במקומות שסידורי הגישה אליהם לא התאימו כלל למוגבלי ניידות; בקלפיות נגישות רבות אחרות שהציבה הרשות המקומית הועלו מפגעים שגרמו קשיים רבים למוגבלי הניידות בבואם להצביע. להלן כמה דוגמאות בולטות:

א. במג'אר הגישה לקלפיות הנגישות לא הייתה נוחה; מקום החניה המיועד לבאי המתחם שבו הוצבה הקלפי הנגישה היה מרוחק עשרות מטרים מהקלפי האמורה; באותו מתחם הוצבו עוד חמש קלפיות, ועקב כך היה קושי למצוא מקומות חניה; לא סומנו ולא נשמרו מקומות חניה לנכים; בכניסה למתחם נצפה עומס של כלי רכב, אשר מנע גישה מכלי רכב שבהם הובלו מוגבלי ניידות; בעת שרכב של מוגבל ניידות הוחנה, נחסם הרחוב לתנועה ונוצר פקק גדול.

ב. בג'וליה לא הייתה דרך נגישה לקלפי נגישה שהוצבה באחד מבתי הספר; שער בית הספר שבו היא הוצבה היה נעול וכן חסמו אותו מכוניות שחנו מול השער; בקלפי זו גם לא נשמרו מקומות חניה למוגבלי ניידות ולא הוצב תמרור המבטיח להם מקום חניה. נמצא כי מצב דומה שרר בקלפי נגישה שהוצבה באחד מבתי הספר בטיירה.

ג. בכניסה לבית הספר התיכון בלקייה הותקנה רמפה שיועדה לשימושם של מוגבלי ניידות. נמצא שבסמוך לרמפה היה מקווה מים שהשתרע על שטח נרחב ובו צמיגים ישנים, אבנים וזבל רב, ועקב כך למעשה הגישה לרמפה הייתה חסומה לכל הולכי הרגל, קל וחומר למוגבלי ניידות.

הכניסה לקלפי הנגישה בבית הספר התיכון בלקייה



ד. אמנם המבנה שבו הוצבו קלפיות נגישות באחד מבתי הספר בקריית גת היה נגיש, אך הקלפיות שהוצבו בו היו רחוקות מאוד מהכניסה לבתי הספר ולא היו מקומות חניה סמוכים למבנה; מקומות החניה שיועדו לנכים בבית ספר אחר בקריית גת, שבו הוצבה קלפי נגישה אחרת, כבר היו תפוסים על ידי כלי רכב ללא תו המעיד כי בעליהם הם מוגבלי ניידות.

ה. בקלפי נגישה באחד מבתי הספר בקריית מלאכי התמרור היחיד שהבטיח מקום חניה למוגבלי ניידות הוצמד לגדר בית הספר, רחוק ממקום החניה; נוסף על כך המדרכה במקום לא הייתה מונמכת; ואף לא היו חניות שמורות למצביעים מוגבלי ניידות. בבית ספר אחר בקריית מלאכי, שגם בו הוצבה קלפי נגישה, יש גדר הפרדה בטיחותית המוצבת לכל אורכו ומשמשת לשמירה על בטיחות הילדים, ועקב כך לא ניתן להוריד נוסע בסמוך לשער הכניסה.

ו. בקלפי נגישה בבני עיי"ש יועדו מקומות חניה למוגבלי ניידות, אך היה בהם מקום לכלי רכב אחד בלבד וגם המדרכה במקום לא הונמכה; בקלפי נגישה אחרת בבני עיי"ש החניה סומנה בכתב יד ולא בתמרור תקני כנדרש.

ז. בשבע קלפיות שהוצבו בשש רשויות מקומיות⁴⁶ לא הונמכה המדרכה בקרבת מבנה הקלפי על מנת לאפשר נגישות. ב-33 קלפיות נגישות שהוצבו ב-26 רשויות מקומיות⁴⁷ לא יועדו ולא נשמרו שני מקומות חניה למוגבלי ניידות; גם לא הוצב בהם תמרור המבטיח מקומות חניה למוגבלי ניידות. יצוין גם כי מקומות החניה בקלפיות הנגישות שנבדקו בעכו ובטמרה נמצאו במרחק של 25-60 מטרים ואף יותר מהקלפי; ב-14 מ-32 הקלפיות הנגישות גם לא הונמכה המדרכה בקרבת המבנה על מנת לאפשר נגישות לקלפיות, ובחלק מהקלפיות האלה גם היו מדרגות בדרך הגישה מהחניה ולא הותקנו אמצעי גישה למוגבלי ניידות (כגון מעלית או רמפה). בשמונה קלפיות נגישות אחרות הוצב תמרור המבטיח מקומות חניה למוגבלי ניידות, אך לא נשמרו שני מקומות חניה למוגבלי ניידות. בעשר קלפיות אחרות אמנם נשמרו מקומות חניה למוגבלי ניידות, אך לא הוצב לידם תמרור תואם.

46 אריאל (שתי קלפיות); דיר חנא, נצרת עילית, עמנואל, קריית גת וקרני שומרון.

47 אבו גוש (שתיים), אור עקיבא (שתיים), אלעד, אשקלון, בנימינה, בני עיי"ש, ג'לג'וליה, דאליית אל-כרמל, חדרה, טבריה, טירת כרמל, טמרה (שלוש), כפר יונה, כפר כמא, כפר קאסם, נצרת עילית, נתניה (שתיים), עכו (שתיים), עספיא, קדימה-צורן, קריית יערים, קריית מלאכי (שתיים), רמת גן, שדרות, שפרעם.

הנגשת הקלפיות למצביעים כבדי ראייה

לפי אתר השירות לעיוור במשרד הרווחה, בתחילת שנת 2013 חיו בישראל כ-24,000 אנשים המוגדרים עיוורים. לקראת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות ביקש אורח (שאינו סובל מליקוי ראייה) ממשרד מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור חוות דעת ותגובה על ההצעה לייעד קלפי למצביעים עיוורים, באמצעות פתקי הצבעה שהכתב עליהם מובלט בכתב ברייל.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אין כל קלפי המיועדת לעיוורים, וכי עיוורים נאלצו להצביע באמצעות מלווה, המתלווה אליהם מאחורי הפרגוד ובוחר עבורם את הפתק המבוקש. אופן הצבעה כזה עשוי לפגוע בחשאיות ההצבעה.

עוד העלתה הבדיקה כי לא התקיים בעבר דיון בעניין מתן אפשרות להעמיד בכל רשות מקומית קלפי אחת או יותר המיועדת לעיוורים שבה הסימון שעל פתקי ההצבעה יובלט גם בכתב ברייל, או באמצעי מתאים אחר.

משרד מבקר המדינה ממליץ אפוא כי אנשי מקצוע רלוונטיים יקיימו דיון בעניין האמור ובו יבחן סוגיית הצבעת העיוורים, על כל ההיבטים הכרוכים בכך, לרבות הקצאת המשאבים הדרושה להפעלת מערכת הצבעה כזאת, תוך שמירה על זכות הבחירה של העיוורים באופן שוויוני ומכבד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשל חשיבות הנושא "ובהמשך להערת המבקר המשרד יבצע דיון על מנת לבחון יישום נושא זה".

מסירת מידע מפנקס הבוחרים לרשימות המתמודדות

בחוק הבחירות מוסדר הנושא של מסירת מידע מפנקס הבוחרים למתמודדים כדי להקל עליהם ליצור קשר עם ציבור הבוחרים. החוק קובע כי כל רשימה⁴⁸ תוכל לקבל קובץ של "מידע פנקס" (להלן - מידע פנקס או הקובץ) ובו שם המשפחה של בעלי זכות ההצבעה לרשות המקומית שבה מתמודדת אותה רשימה, שמם הפרטי, שם האב או האם, שנת לידתם, המען ומספר הזהות. החוק קובע כי המפקח הארצי ימסור את הקובץ לרשימות באמצעי אלקטרוני או מגנטי בלבד, לכל המוקדם 150 יום לפני מועד הבחירות (כלומר לא לפני 26.5.13).

בשל רגישות המידע שבקובץ נקבע בחוק כי לבקשת המידע שתגיש כל רשימה תצורף התחייבות של מבקש המידע ושל האחראי לטיפול במידע מטעמו ולפיה הם לא ישתמשו במידע אלא לצורכי ההתמודדות בבחירות ויצירת קשר עם ציבור הבוחרים, וגם לא יעבירו מידע זה לאחר.

ב-12.9.13, לאחר הגשת הרשימות, נקבע הפנקס הסופי של בעלי זכות הבחירה. הפנקס הסופי הועבר לרשימות המתמודדות - על גבי תקליטורים - באמצעות המדרג המחוזי ובאמצעות מנהלי הבחירות.

בתקנות בדברי סדרי הבחירות נקבע כי לבקשה של נציג רשימת מועמדים לקבלת הקובץ יצורף כתב התחייבות ולפיו בא כוח רשימת המועמדים מתחייב להשמיד את "מידע הפנקס" וכל עיבוד שיעשה ממנו מיד לאחר תום המועד להגשת רשימות המועמדים - אם לא תוגש רשימת מועמדים ... או תוך

48 מפלגה, כל סיעה בכנסת וכל סיעה ברשות המקומית באישורו של ראש הרשות וכן כל נציג של רשימה חדשה שצירף חתימות של תומכים במועמדותו (50 במועצה מקומית, 100 בעירייה).

7 ימים לאחר תום המועד להגשת ערעורים על תוצאות הבחירות ואם הוגש ערעור - לא יאוחר מ-7 ימים לאחר מתן פס"ד סופי בערעור, הכל לפי המועד המוקדם יותר".

בנוהל העבודה של המפקח הארצי בעניין החזרת הקבצים (להלן בפרק זה - הנוהל) נקבע כלהלן:

עם סיום מערכת הבחירות מוחזרים הקבצים ליחידת המפקח (לחלופין מצהיר מבקש הקבצים על השמדתם); רכז הבחירות ביחידת המפקח יודא כי כל הקבצים התקבלו וירשום אותם, תוך קיום קשר מתמיד עם מנהל הבחירות; חודש לאחר יום הבחירות יישלח מכתב תזכורת, בחתימת סגן המפקח, להחזרת הקבצים למבקשים שעדיין לא החזירו אותם; חודשיים לאחר יום הבחירות ישלח רכז הבחירות ביחידת המפקח מכתב תזכורת נוסף; אם לא הוחזרו הקבצים לאחר כחודשיים, יעביר סגן המפקח את הטיפול בנושא אל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים, אשר אחראי לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"ט-1989, לאכוף את ההנחיות בנושא ההגנה על מידע אישי ולפקח על הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אין הלימה בין התקנות ולפיהן מחויב מקבל הקובץ להשמיד אותו ובין הנוהל שפרסם המפקח הארצי המחייב את מקבל הקובץ להחזירו או להצהיר על השמדתו. עוד מעיר כי אם התברר למשרד הפנים ולמפקח הארצי - לאחר בדיקה מדוקדקת של הנושא - שהדרך היעילה לאבטחת המידע היא החזרת הקבצים, יש לשנות בהתאם לכך את התקנות והטפסים וכן את דרכי רישום הקבצים, המעקב אחריהם והטיפול בהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבדוק את הסוגיה ויתקן את הוראות התקנות והנוהל בהתאם לממצאי הבדיקה.

בדיקה בנושא החזרת הקבצים (תקליטורים) שחולקו לאחר הגשת הרשימות (הפנקס הסופי של בעלי הזכות לבחור), ובין היתר פניות חוזרות ונשנות של משרד מבקר המדינה לקבלת נתונים, העלתה כי אין בידי יחידת המפקח הארצי טבלת נתונים המפרטת כמה תקליטורים נמסרו לידי כל אחד ממנהלי המדרג המחוזי ולמנהלי הבחירות, ומהם לידי כל אחת מהרשימות שהתמודדו בבחירות; כמה תקליטורים הוחזרו לידי המפקח הארצי; על כמה תקליטורים הצהיר "מבקש הקבצים" כי דאג להשמדתם; כמה תקליטורים נשארו בידי המדרג המחוזי ובידי מנהלי הבחירות וכמה תקליטורים נציגי הסיעות והרשימות לא החזירו כלל. נוסף על כך לא הומצאה לידי משרד מבקר המדינה רשימת מכתבי תזכורת שהופצו לבאי הכוח והנציגים של הרשימות שהתמודדו בבחירות ובהם הדרישה להחזיר את הקבצים שטרם הושבו לידי משרד הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי לכל רשות מקומית הועברו 30 תקליטורים (של "שליפה ב") ובסך הכול חולקו 5,700 תקליטורים.

נמצא כי בנוהל ובתקנות לא נקבעה דרישה כי "מבקשי הקבצים", קרי נציגי הסיעות או הרשויות המתמודדות בבחירות, יפקידו ערבות בנקאית או צ'ק ביטחון כדי להבטיח את החזרת התקליטורים. לחלופין, לא נשקלה אופציה של הטלת קנסות על הרשימות שלא החזירו או לא השמידו/הצהירו על השמדתם של התקליטורים שקיבלו.

ממידע שנמסר לעובדי משרד מבקר המדינה על ידי מנהל הבחירות בטירה עלה כי שום רשימת מועמדים שהתמודדה בטירה לא החזירה או הצהירה על השמדתם של התקליטורים שנמסרו לה לידי מנהל הבחירות שממנו קיבלה אותם, למרות בקשותיו; גם שתי סיעות בשדרות טענו כי איבדו את התקליטורים שנמסרו להן ולא השיבו אותם לידי מנהל הבחירות, למרות הפצרותיה.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה למשרד הפנים בעניין זה, דרש המפקח הארצי ממנהל הבחירות בטירה להשיב לידיו את התקליטורים, ובאוגוסט 2014 החזיר לו מנהל הבחירות את התקליטורים לאחר שקיבלם מרשימות המועמדים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמפקח הארצי כי הוראות חוק הבחירות לגבי מסירת מידע נועדו לשמור על הפרטיות של ציבור הבוחרים ולמנוע זליגת מידע וניצולו לצרכים מסחריים ואחרים. הוראות החוק הנוגעות למסירת מידע לא קוימו מכיוון שיחידת המפקח הארצי לא ניהלה בזמן אמת רישום כדי להבטיח את החזרת התקליטורים (או השמדתם) וגם לא דאגה לפעול להשבתם של התקליטורים לידיה. בעת ביצוע הביקורת לא היה בידי יחידת המפקח הארצי מידע זמין שאפשר ללמוד ממנו מה אירע לאלפי תקליטורים המכילים פרטים רגישים מאוד העלולים להגיע לידי גורמים שישתמשו בהם לא למטרות לשמן יועדו. גם לא הובהר למשרד מבקר המדינה מדוע חולקו 30 תקליטורים לכל רשות אף שבכל רשות התמודדו רק כעשר רשימות בממוצע ובשום רשות לא התמודדו 30 רשימות. על המפקח הארצי להכין בזמן אמת רשימה ובה יפורטו מספר התקליטורים שהועברו לרשימות השונות שהתמודדו בכל רשות מקומית, מספר התקליטורים שהוחזרו או הושמדו ומספרם של אלה שטרם הוחזרו או הושמדו והסיבות לכך.

רק באוגוסט 2014 צירף משרד הפנים לתשובתו את הרשימה ובה פירוט התקליטורים שהועברו ב"שליפה" לכל הרשויות שבהן התקיימו בחירות; רשימה זו לא הוכנה כאמור בעת ביצוע הביקורת.

מהרשימה שצורפה לתשובה למשרד מבקר המדינה עולה כי למעלה מ-300 תקליטורים לא הוחזרו לידי המפקח או לידי המדרג המחוזי או לא הושמדו. הסיבות לאי-החזרתם או לאי-השמדתם וגם מקום הימצאם לא פורטו ברשימה.

הרשות למשפט, טכנולוגיה ומידע במשרד המשפטים (להלן - רמו"ט) מסרה בסוף נובמבר 2014 למשרד מבקר המדינה כי בשנים 2008-2013 נפתחו ברמו"ט כמה תיקי פיקוח על אופן הפצת פנקס הבוחרים לבחירות הארציות ולבחירות המקומיות והשימושים שנעשים במידע זה. בין היתר המליצה רמו"ט, עוד בשנת 2009, על עריכת שינויים באופן הפצת פנקסי הבוחרים ועל הגברת מימוש האחריות של המפקח על הבחירות על התהליך, מראשיתו ועד סיומו. רמו"ט אף המליצה על שינוי אופן ההפצה מבחינה טכנולוגית, ליוותה את המפקח על הבחירות בתהליך בחינה של פתרונות, ואף הציעה פתרונות טכנולוגיים שונים. רמו"ט מסרה כי "התהליך הופסק מבלי שהושלם". עוד מסרה כי היא נוכחה במהלך השנים שעותקים של פנקסי בוחרים מגיעים לידיים שאינן מורשות לעשות בהם שימוש, ומשמשים לטיוב נתונים וסחר במידע, תוך פגיעה בפרטיות, לפיכך היא "תברך על חידוש תהליך שינוי אופן הפצת פנקסי הבוחרים ע"י המפקח על הבחירות, ותשמח לסייע ביישומם". רמו"ט הוסיפה כי הנוהל ולפיו המפקח על הבחירות יעביר כל מקרה של אי-החזרת פנקס לטיפול רשם מאגרי מידע ברמו"ט, אינו מוסכם עליה. רמו"ט הדגישה כי "האחריות לאיסוף הפנקסים היא של המפקח על הבחירות, ועליו לבצע משימה זו, שהיא בליבת הפעילות שלו והאחריות שלו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי יישומו החלקי של הנוהל הביא לכך שמאות תקליטורים לא הוחזרו או לא הושמדו. לפיכך ממליץ משרד מבקר המדינה כי בבחירות עתידיות ייושמו התקנות והנוהל לפרטי פרטים תוך תיקון הסתירה הקיימת ביניהם. רק אם משרד הפנים, שאיסוף התקליטורים הוא באחריותו, יגיע למסקנה שהשיטה הקיימת אינה ישימה, יהיה עליו לבחון אם יש שיטה אחרת, בטוחה יותר, להעברת המידע לידי הרשימות המתמודדות כדי להבטיח שהרשויות לא יחזיקו ברשותן את המידע שבפנקס הבוחרים.

רכש והתקשרויות**התקשרות עם חברה לשירותי מחשוב**

משרד הפנים התקשר כבר בשנת 1993 עם חברה פרטית לשירותי מחשוב (להלן - חברת המחשוב) לשם הקמת מערכת מאגרי מידע ממוחשבת, המכונה "מערכת אביב" (להלן - המערכת) במערכת זו נכללת גם מערכת לניהול בחירות שמטרתה לשמש מקור מידע אמין לצורך הפקת פנקס הבוחרים לבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות, וכן לצורך עיבוד ופרסום של תוצאות הבחירות לרשויות המקומיות. תקופת ההסכם הייתה אמורה להסתיים בסוף שנת 2004, אולם בפברואר 2003 היא הוארכה עד נובמבר 2009.

כבר בדוח מיוחד של מבקר המדינה מפברואר 2006⁴⁹ הועלו בין השאר ליקויים באופן תפקודו של משרד הפנים ובאופן קבלת החלטותיו הנוגעות להמשך ההתקשרות עם חברת המחשוב; ובדוח על בחירות 2008 מצא מבקר המדינה כי בתחילת שנת 2010, דהיינו 16 שנים לאחר מועד ההתקשרות עם חברת המחשוב, טרם פורסם מכרז חדש לבחירת ספק לתפעול המערכת.

בתגובת משרד האוצר על הממצאים שפורסמו בדוח על בחירות 2008 נאמר כי הוא המליץ למשרד הפנים בפברואר 2009 להיערך לפרסום מכרז להחלפת המערכת כולה משום שהיא נמצאת בשלבים מתקדמים של מחזור חיה ופועלת בטכנולוגיה מיושנת. מנהל רשות האוכלוסין מסר, בין השאר, שהיערכות למכרז שכזה היא תהליך האורך שנים ולכן ועדת הפטור במשרד האוצר אישרה למשרד הפנים לנהל משא ומתן עם חברת המחשוב להפעלת המערכת ולתחזוקתה למשך שלוש השנים הבאות. החשב הכללי במשרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2010 כי "ועדת המכרזים הבינמשרדית קבעה את מתווה המכרז ואישרה את הוצאת החלק הראשון שלו בתוך כחודשיים".

על אף תשובותיהם של משרד האוצר והפנים למשרד מבקר המדינה, ב-1.4.10 שוב הוארך תוקף ההתקשרות עם חברת המחשוב בשלוש שנים וניתנה אופציה להארכת ההתקשרות עד שנה (עד 31.3.14). בתוספת להסכם נקבע כי בעד השירותים שתיתן חברת המחשוב בתקופת הבחירות לכנסת ה-19 ולרשויות המקומיות במסגרת הארכת ההתקשרות, ישולם לה סך של כ-7.75 מיליון ש"ח; כ-4.9 מיליון ש"ח מזה עבור מתן שירותים במסגרת הבחירות לרשויות המקומיות, לא כולל הצמדה (לפי מדד בסיסי, פברואר 2010) ומע"ס. בתיקי משרד הפנים לא נמצא תחשיב שאפשר ללמוד ממנו כיצד נקבע הסכום שננקב עבור הבחירות לרשויות המקומיות לתקופת הארכת ההסכם. מבדיקה בספרי החשבונות בחשבות משרד הפנים עלה כי בסך הכול שולם לחברת המחשוב עבור כל השירותים שעליהם הוסכם עמה בתוספת להסכם שנחתם באפריל 2010 סכום של כ-9.7 מיליון ש"ח, כ-6.25 מיליון ש"ח מזה עבור השירותים שנתנה עבור הבחירות לרשויות המקומיות (4.9 מיליון ש"ח בתוספת הצמדה ומע"ס).

המפקח הארצי מסר לעובדי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת הנוכחית כי תוקף ההתקשרות עם חברת המחשוב, שהוארך בשנה ושפקע ב-31.3.14, יחודש פעם נוספת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההתעלמות ארוכת השנים של משרדי הפנים והאוצר מהממצאים בעניין הליקויים החמורים בקבלת ההחלטות לגבי ההתקשרות עם חברת המחשוב.

49 משרד מבקר המדינה, דוח ביקורת על הסכם להספקת שירותי מידע ממאגרי מרשם האוכלוסין (2006).

חמורים במיוחד חוסר המעש והסחבת המתמשכת של משרדי הפנים והאוצר, אשר למעשה, לא עשו דבר להסדרת הנושא. למרות התשובה שנתן החשב הכללי בנדון למבקר המדינה, במועד סיום הביקורת טרם הוחל בתהליך לפרסום מכרז להחלפת המערכת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא היה חייב להמשיך לקיים את ההתקשרות עם חברת המחשוב על מנת להבטיח שיוכל לקיים מערכת הבחירות, ובכלל זאת שיוכל לבצע את שלילת פנקס הבחורים, זאת עד לביצוע התקשרות עם חברה חדשה שתפעיל מערכת מחשוב חדשה. משרד הפנים מסר עוד כי עניין "בחירת ספק חדש למערכת האמורה, הינה סוגיה שאינה בתחום סמכותו ואחריותו של יחידת המפקח הארצי על הבחירות".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הפנים והאוצר כי המכרז נועד בין היתר לתת לגופים עסקיים הזדמנות שווה לבצע עסקאות עם גופים ציבוריים. לנוכח העובדה שמשרד הפנים לא מילא את חובתו לקיים מכרזים במשך שני עשורים ויותר, הוא הפלה לטובה את חברת המחשוב ופגע בזכותן של חברות אחרות להתחרות על ההתקשרות אתו וכן באינטרסים של המשרד ושל הציבור כולו. זאת משום שלדעת משרד האוצר כאמור, המערכת - הממלאת תפקיד מרכזי בתהליך הדמוקרטי - הייתה בשלבים מתקדמים של מחזור חייה יותר מחמש שנים לפני מועד סיום הביקורת, והיא ממשיכה לפעול בטכנולוגיה מיושנת יחסית לטכנולוגיות הקיימות כיום. יצוין גם כי במכרז חדש ניתן היה להביא להוזלת התעריפים ששולמו בעד כל השירותים שהוסכם עליהם ולחיסכון בכספי ציבור.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 כי "בשנת 2010 הוא הנחה אמנם את רשות האוכלוסין וההגירה להיערך ליציאה למכרז חדש ואף מינה ועדת מכרזים בין-משרדית בנושא ואולם, בחודש ספטמבר 2012, יצא כתב ביטול מינוי לוועדה הבין-משרדית אשר העביר את ניהול המכרז לאחריותה ולהנחייתה המקצועית של הממונה על התקשוב הממשלתי". עוד מסר משרד האוצר כי "תהליך פיתוח והחלפה של מערכת מחשובית חדשה הינו תהליך ארוך ומורכב... וזאת לאור ההשלכות הרבות שיש למערכת המחשובית על העבודה השוטפת ברשות והן במרשמי האוכלוסין הפרוסים בכל חלקי הארץ", וכי לפיכך פנתה הרשות לוועדת הפטור במשרד האוצר כדי להאריך את ההתקשרות עם החברה "עד להכרזה על ספק זוכה במסגרת המכרז החדש, אשר אמור לקבל לאחריותו את תפעול ותחזוקת מערכת אביב ובמקביל יפעל לצורך פיתוח מערכת חדשה אשר תחליף את מערכת אביב באופן הדרגתי. להערכת הרשות, בשנת 2016 יכריזו על זוכה במכרז החדש" (ההדגשה במקור).

רכישת שירותי פרסומי בחירות

לקראת הבחירות לכנסת ה-19, שהתקיימו כאמור בינואר 2013, הציעה בדצמבר 2012 לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - לפ"ם)⁵⁰ ליחידת המפקח הארצי על הבחירות הצעה תקציבית לפרסום לפי נושאי הפרסום שאותם הגדירה היחידה. הצעת התקציב הסתכמה בכ- 6.1 מיליון ש"ח.

בהתאם להצעה התקציבית הזאת העריך מר ברוך, המפקח הארצי, במסמך שאינו נושא תאריך, את עלות הפרסום לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באותו סכום. ההערכה נעשתה בהתבסס על התשדירים שפרסמה לפ"ם במערכת הבחירות לכנסת, בדצמבר 2012 ובינואר 2013.

50 לפ"ם היא יחידה מינהלית ממשלתית בתוך משרד התקשורת (בעבר - יחידה מינהלית במשרד ראש הממשלה ובמשרד ההסברה והתפוצות). לפ"ם מבצעת את שירותי הפרסום עבור כל משרדי הממשלה וכן עבור גופים ציבוריים אחרים.

ביוני 2013 הגישה לפ"ם למשרד הפנים "הצעה תקציבית עבור קמפיינים בנושאי מידע לציבור על הבחירות לרשויות המקומיות". ההצעה הסתכמה ב-10 מיליון ש"ח. בתיקי המפקח לא נמצא מסמך שיסביר מדוע התייך סכום ההצעה במידה כה ניכרת ואילו פרסומים התווספו במסגרת התקציב הסופי. עיון בהצעה מגלה כי מדובר בהצעה כללית ובה שבעה סעיפים שעסקו בעיקר בשאלה באיזו מדיה יוצג התשדיר. לדוגמה, פורט בהצעה כי 6.5 מיליון ש"ח מהסכום מיועדים להפקת "4 קמפיינים שונים [בטלוויזיה] במועדים שונים. כל קמפיין יימשך כ-10 ימים. פרסום בערוצי הטלוויזיה השונים ובשפות".

הבדיקה העלתה כי בהצעה לא פורט איזה קמפיין יבוצע, מי יבצע אותו, כמה ישולם למשתתפים בו, מהו קהל היעד שלו ובעיקר כיצד נקבעה עלותו האמורה.

עוד נמצא כי גם שאר הסעיפים בהצעה עוסקים בעיקר בסוג המדיה לפרסום (אינטרנט, עיתונות, רדיו), אך אינם כוללים רשימה המפרטת אילו תכנים ומסרים יועברו, כיצד נקבע התקציב בכלל, מהו הסכום שישולם לכל סוג מדיה בפרט (כל הסכומים המוזכרים בהצעת התקציב הם "עגולים"), ומה הם התחשיבים שלפיהם הוכן התקציב.

ועדת המכרזים של משרד הפנים אישרה באמצע יוני 2013 התקשרות עם לפ"ם לאספקת השירותים המפורטים לעיל. הוועדה הסתמכה על הוראות תכ"ם⁵¹ ולפיהן התקשרות לרכישת טובין או שירותים עם גופים ממשלתיים המספקים טובין ושירותים כגון אלו המבוקשים על ידי המפקח הארצי פטורה ממכרז. ממידע שמסרה חשבות משרד הפנים עולה כי לא נחתם הסכם בכתב בין הצדדים.

לפ"ם מסרה בעניין זה למשרד מבקר המדינה ביולי 2014 כי היא בגדר משרד ממשלתי לכל דבר ועניין, וכי "ההתקשרות בין זרועות הממשלה השונות מתבצעת באמצעות התחייבויות והעברות תקציביות פנימיות ואינה נעשית בחוזים".

מפרוטוקול ישיבותיה של הוועדה עולה כי היא לא ביקשה הסבר לגבי אופן קביעת הסכומים שצוינו בהצעת התקציב שהגישה לפ"ם, אף שמדובר בסכומים ניכרים. הוועדה גם לא ביקשה הבהרות לגבי התכנים של התשדירים המתוכננים, לגבי מטרותיהם, לגבי קהל היעד שלהם, לגבי הגוף שיפרסמם ולגבי שכרו הכולל. הוועדה גם לא תעדפה את נושאי ההתקשרויות עם לפ"ם, לא ביררה מהו הרווח (העמלה) שתרוויח לפ"ם בעסקה וגם לא הסמיכה את מי מחבריה לנהל משא ומתן עם לפ"ם להקטנת סכום העסקה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ראוי שלפני אישור התקשרות עתידי עם חברה הנותנת שירותי פרסומי בחירות במסגרת עסקה שסכומה אינו מבוטל⁵², יוגדרו המטרה העיקרית והמשנית של התשדירים וקהל היעד שלהם. שנית, ראוי כי יתקיימו דיונים מפורטים בנושא מידת נחיצותו ועלותו של כל סעיף בהתקשרות, יתבקשו תחשיבים והבהרות שונות כדי לברר כיצד נקבעו העלויות של כל אחד מהסעיפים (המסתכמות במאות אלפי ש"ח לפחות), ייקבעו סדרי העדיפויות של תוכני המסרים ושל אורך התשדירים בהתחשב בעלותם וכן יפורטו שכרם ושיעור עמלתם של כל המוטבים ונותני השירותים במסגרת התקשרות זו.

רק באמצע יולי 2013 מסרה לפ"ם למשרד הפנים "ברף קריאטיב" ובו נכתב כי מטרת הפרסום היא "העלאת שיעור ההצבעה תוך שמירה על מהלך הצבעה תקין", וכי קהל היעד הוא "בעלי זכות

51 הוראות החשב הכללי בעניין תקנון, כספים ומשק.

52 בבחירות 2013 מדובר ב-10 מיליון ש"ח - נתח נכבד (למעלה מ-12%) מכלל התקציב שיועד לקיום הבחירות לרשויות המקומיות.

ההצבעה, אוכלוסיות ייעודיות: אוכלוסיות מגזר חרדי, ערבי, בני 17-23 אשר מצביעים לראשונה". באותו מועד העבירה לפ"ם פירוט תקציב של הקמפיינים המתוכננים, לרבות לו"ז לפרסום ופירוט אמצעי המדיה, ובאותו החודש, במסגרת פגישת עבודה בין נציגי לפ"ם ובין דוברת משרד הפנים ויועצת התקשורת של משרד הפנים סוכם כי התסריט "רוג' המתלונן" יוביל את קמפיין עידוד הצבעה; נושא פנקס הבוחרים יפורסם במהלך חודש אוגוסט ויתר הפרסומים (עידוד הצבעה ומסמכי הצבעה) יעלו ב-1.10.2013 ויימשכו עד ליום הבחירות. לפ"ם שלחה בתחילת ספטמבר 2013 הצעת מחיר לפרסום לרשויות המקומיות בעניין קמפיין עידוד ההצבעה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שלפ"ם מסרה לו את המסמכים האמורים חודש ימים ויותר (חלק מהמסמכים - למשל הצעת המחיר לקמפיין העידוד - נשלחו לאחר כשלושה חודשים) לאחר שהחליט לאשר את ההתקשרות. במסמך מאמצע יולי 2013 לא נומק מדוע באוכלוסיות היעד של הקמפיין נכללו המגזר הערבי והמגזר החרדי, שבהם שיעורי ההצבעה היו גבוהים במיוחד בבחירות 2008 (כפי שיפורט להלן). כמו כן לא צוין במסמך האמור כי הסכומים שפורטו בהצעת לפ"ם גילמו גם את שיעור העמלה של לפ"ם, ואף לא צוין סכום העמלה, ועקב כך לא היה אפשר לוודא שסכום העמלה שגבתה לפ"ם עלה בקנה אחד עם הוראות החשכ"ל⁵³.

עד סוף שנת 2013 שילם משרד הפנים ללפ"ם כ-9.1 מיליון ש"ח עבור קמפיינים שפרסם לקראת הבחירות לרשויות המקומיות. גם לפני העברת התשלומים לא מצא משרד הפנים לנכון לברר את העמלה הכוללת שקיבלה לפ"ם, את עלות הפרסומים ואת עלות הקמפיין שפורסם ברדיו, בטלוויזיה ובעיתונות וקרא לציבור להצביע בבחירות - לרבות את שכרו של השחקן ששיחק את תפקיד "רוג' המתלונן" בקמפיין עידוד ההצבעה.

בחינת הפרסומים שפרסמה לפ"ם העלתה כי המסר העיקרי שהובלט בהם היה "לכו להצביע", "דאגו להגיע אל הקלפי". בפרסומים נמסר גם מידע בסיסי על שיטת ההצבעה ועל מועדי פתיחת הקלפיות ופורסמו מספרי טלפון לבירורים בדבר מקום הקלפי ופרטים נוספים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אמנם חשוב מאוד להצביע, אך ראוי שבבחירות עתידיות יתוכנן קמפיין שעלותו כה גבוהה ביתר קפידה. למשל, תישקל האפשרות לפרסם מסרים חשובים נוספים, כגון כיצד להימנע מהצבעה פסולה. כמו כן ראוי לשקול אם ראוי להקצות את כל המשאבים באופן אחיד לפרסום בכלל היישובים בארץ לרבות ליישובים שבהם מתגוררות אוכלוסיות מהמגזר החרדי והערבי ששיעורי ההצבעה שלהן גבוהים במיוחד, או להתמקד דווקא ביישובים ששיעורי ההצבעה בהם קטנים במיוחד.

התקשרות לשם מתן שירותי משלוח הודעות לבוחר

בחוק הבחירות נקבע כי שר הפנים ישלח לכל מי ששמו נכלל בפנקס הבוחרים הודעה בדבר מען הקלפי ששמו נכלל ברשימת הבוחרים שלה לא יאוחר מהיום ה-21 שלפני יום הבחירות.

53 הוראות החשכ"ל קובעות את סוגי השירותים שנותנת לפ"ם ואת שיעורי העמלות השונות לכל סוג שירות. לדוגמה, עבור פרסום ופעילות באינטרנט גובה לפ"ם 12%; עבור הפקות - 10%; עבור פרסום בערוצי מדיה - 8%, ועבור עבודות נוספות - 8%.

משרד הפנים פרסם ביולי 2013 מכרז⁵⁴ למתן שירותי משלוח הודעות לבוחר בבחירות לרשויות המקומיות ולמתן שירותים למערכות בחירות נוספות עד סוף שנת 2014.

במכרז נדרש המציע הזוכה לעמוד בדרישות שלהלן: (1) לספק נתונים מקיפים ומדויקים על היקף חלוקת ההודעות לבוחר, על שיעור הנמענים שקיבלו לכתובתם את ההודעות לבוחר ועל שיעור הכשלים במסירת ההודעות, וכן עליו לפרט מדוע אירעו כשלים אלה ולציין דרכים למנוע את הישנותם. כל זאת עליו לעשות לא יאוחר מיום הבחירות; (2) לתאר בפרוטרוט את אופן טיפולו בדואר חוזר ואת הפעולות שביכולתו לנקוט על מנת לצמצם את שיעור הדואר החוזר; (3) להכין תכנית עבודה מפורטת ובה צפי לגבי חלוקת ההודעות, לרבות תאריך משוער לחלוקה (לכל מיקוד או קוד חלוקת דואר); (4) להודיע למזמין בכל יום בתקופת חלוקת ההודעות אם יש שינוי בלוחות הזמנים ומה הסיבה לכך; (5) להכין טבלה מפורטת לפי יישובים, ובה ניתוח סטטיסטי של הסיבות לאי-מסירת ההודעות; (6) להכין תכנית מפורטת שלפיה צוותי בקרה מטעמו של המציע יבדקו, על חשבונם, את סוגיית אופן החלוקה (בהסכם נקבע כי בעת הכנת תכנית העבודה המציע ימסור למזמין פרטים על צוותי הבקרה ועל האופן שניתן להתקשר עמם); (7) לאפשר לנציגי משרד הפנים או למי מטעמו לבקר את פעולותיו ולפקח על אופן ביצוע הוראות המכרז וההסכם שייחתם בעקבותיו, ובכלל זה לפקח על השירותים שהמשרד מממן.

בתנאי המכרז נקבע גם כי משרד הפנים יהיה רשאי להפעיל צוותי פיקוח ובקרה על עבודת הזוכה במכרז, וכי על הזוכה להתחייב כי ישתף עמם פעולה. כמו כן נקבע כי משרד הפנים רשאי לבצע בדיקה מדגמית של הודעות לבוחר שחזרו ולברר אם הייתה הצדקה להחזרתן.

לפי פרוטוקול של דיון שקיימה ועדת המכרזים המשרדית בטלפון בתחילת אוגוסט 2013, תיבת המכרזים נפתחה שלושה ימים לפני כן ונמצאה בה הצעה של ספק אחד בלבד (להלן - נותן השירות)⁵⁵. ארבעה ימים לאחר הדיון הטלפוני אישרה הוועדה כי נותן השירות עמד בתנאי הסף וקבעה כי זכה במכרז, ובספטמבר אותה שנה חתם משרד הפנים על הסכם עמו. בהסכם נקבע כי נותן השירות יקבל בתמורה למתן השירות 0.78 ש"ח (כולל מע"מ) עבור משלוח של כל הודעה, וכי התמורה הכוללת בעד תקופת ההתקשרות (לרבות ההארכות, אם יהיו) לא תעלה על 5 מיליון ש"ח.

באוקטובר 2013 קיימה ועדת המכרזים המשרדית דיון נוסף בטלפון בנושא משלוח ההודעות לבוחר, ובו ביקש המפקח הארצי להגדיל את היקף ההתקשרות עם נותן השירות כדי לשלוח כ-248,000 הודעות נוספות לבוחרים חדשים (להלן - ההודעות הנוספות). הוועדה החליטה להביא את הבקשה להחלטת ועדת הפטור המשרדית, בשל הדחיפות לאשר את הבקשה לפני מועד הבחירות לרשויות המקומיות. ועדת הפטור המשרדית דנה עוד באותו יום בבקשה והחליטה לאשר את הגדלת היקף ההתקשרות עם נותן השירות בסך 193,440 ש"ח נוספים (כולל מע"מ).

הבדיקה העלתה כי יחידת המפקח הארצי לא הקפידה שנותן השירות יעמוד בכל דרישות המכרז וההסכם; נותן השירות אמנם דיווח לה בדואר אלקטרוני על מספר ההודעות לבוחר שהפיץ בכל אחת מהרשויות המקומיות - ובכלל זה פירט את כתובות הנמענים ותאריכי המשלוח - ועל הבעיות שעמן התמודדו מחלקי ההודעות לבוחר שאותם העסיק, ואף צירף לדיווח רשימה של מספר ההודעות החוזרות לפי יישובים. אולם הדיווח והרשימה לא הועילו ליחידת המפקח הארצי מכיוון שהוגשו לה רק בתחילת דצמבר 2013, כחודש וחצי לאחר הבחירות.

עוד העלתה הבדיקה כי בהסכם שנחתם עם נותן השירות לא קבע משרד הפנים מתי תתחיל חלוקת ההודעות ומתי תסתיים. לגבי הגדלת היקף ההתקשרות מאוקטובר 2013 - לא ניתן לדעת מתי החלה

54 מס' 8/2013; המכרז פורסם לאחר אישור טלפוני של חברי ועדת המכרזים המשרדית ב-4.7.13.
55 הוועדה מצאה כי נותן השירות עמד בכל תנאי הסף פרט לכך שלא צירף למסמכי המכרז תצהיר. לגבי תצהיר זה קבעה הוועדה כי מדובר בפגם טכני, וכי יש לפנות לחברה על מנת שתמציא את התצהיר למשרד הפנים.

והסתיימה חלוקת ההודעות הנוספות לכ-248,000 הבוחרים החדשים ואם כל ההודעות לבוחר הגיעו ליעדן לפני יום הבחירות, בייחוד לנוכח העובדה שוועדת המכרזים המשרדית אישרה את הגדלת היקף ההתקשרות עם נותן השירות רק שבועיים לפני יום הבחירות. המפקח הארצי גם לא דרש מנותן השירות לדווח לו מתי שלח את ההודעות הנוספות וכמה מהן חזרו אליו לאחר שלא הגיעו ליעדן.

משרד הפנים פרסם באמצע ספטמבר 2013 "נוהל פיקוח על הפצת ההודעות לבוחר". בנוהל נקבע, בין השאר, כי המפקח על הבחירות ימנה בכל מחוז צוות פיקוח מקרב עובדי משרד הפנים, אשר למחרת יום חלוקת ההודעות יסייר באזורי חלוקתן ויבצע בדיקה מדגמית באמצעות פנייה לתושבים כדי לבחון אם ההודעות אכן חולקו. על צוותי הפיקוח יוטל, לפי הנוהל, למסור למפקח הארצי דיווח יומיומי על ממצאי הבדיקה, והוא ירכז את הממצאים ויבטיח שנותן השירות יפעל לתיקון הליקויים, ובמידת הצורך ינקוט את הצעדים שפורטו בהסכם כדי לוודא שהעבודה תתבצע כנדרש. משרד הפנים הקצה לצוותי הפיקוח האלה תקציב בסך 250,000 ש"ח.

נמצא כי משרד הפנים לא קיים כלל את הנוהל שהוא עצמו פרסם בנושא. נוסף על כך לא עשה המשרד בקרה על טיב עבודתו של נותן השירות שחילק את ההודעות לבוחר, אף שקבע שכך יעשה במכרז שפרסם. המפקח הארצי גם לא דרש מנותן השירות לדווח לו על הסיבות לחזרה של כ-242,000 הודעות לבוחר⁵⁶ ולפלא עבורו את סוגי החזרה (כתובת שגויה, דואר לא נדרש וכו').

רק בסוף יולי 2014, לאחר משלוח פניית משרד מבקר המדינה, ביקש וקיבל המפקח הארצי את פירוט הסיבות להחזרת דברי הדואר החוזר, אך רשימה זו ממילא כבר לא הועילה ליחידת המפקח הארצי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מכיוון שלא הפעיל מנגנון פיקוח ובקרה על נותן השירות כפי שקבע הן במכרז והן בנוהל שפרסם בנושא, לא ניתן לדעת אם אכן כל ההודעות לבוחר הגיעו ליעדן לפני יום הבחירות, ואם הוחזרו רק כ-242,000 הודעות לבוחר⁵⁷. כמו כן, לא ניתן היה לקיים הליך הפקת לקחים בנושא מתן שירותי משלוח ההודעות לבוחר ובנושא הסיבות להחזרתן. משרד מבקר המדינה מדגיש כי הליך הפקת הלקחים חיוני לשיפור הליך ההפצה במערכות בחירות עתידיות.

התקשרות עם בעלי אתר שישמש להפעלת מטה בחירות

בדוח על בחירות 2008⁵⁸ הועלו ליקויים בנוגע להיערכות מאוחרת של משרד הפנים לאיתור מטה ליום הבחירות ולימים שלאחריו, איחור שבעטיו שולמו מחירים גבוהים עבור שכירת המטה וקבלת השירותים הנלווים.

בפרוטוקול ועדת המכרזים המשרדית מדצמבר 2011 צוין כי בעקבות האיחור האמור באיתור המקום להפעלת מטה התאפשר "ניהול סביר, אך רחוק מאידאלי של המשימות שנדרשו ביום הבחירות". עוד נכתב בפרוטוקול כי בעקבות הפקת הלקחים מכך ולנוכח הביקורת שנשמעה בנושא "נערכת יחידת הפיקוח על הבחירות לאתר מבעוד מועד אתר הולם". לפיכך התבקשו חברי ועדת המכרזים לאשר ליחידת הפיקוח הארצי לפרסם מיד מכרז פומבי לאיתור אתר להפעלת מטה

56 בעניין זה יצוין כי בהסכם שנחתם עם נותן השירות נקבע כי הודעות לבוחר שיחזרו עקב מעשה או מחדל של נותן השירות, ככל שייקבע על ידי משרד הפנים, הפיצוי שישלם נותן השירות למשרד הפנים יהיה בגובה כפל המחיר שנקבע למשלוח הודעה אחת לבוחר כפול מספר ההודעות שחזרו.

57 כך לפי הדיווח שמסר נותן השירות למפקח הארצי.

58 הערה 3, עמ' 523-524.

לבחירות 2013 לרשויות המקומיות ולהתקשר עם בעליו לשכירתו בעד סכום מרבי של 500,000 ש"ח כולל מע"מ⁵⁹, וכן לאשר את הקמתה של ועדת משנה מקצועית שתנהל את הליך המכרז עד שייבחר האתר המתאים.

ב-12.3.12 פרסם משרד הפנים מכרז פומבי לקבלת הצעות לאיתור מטה כאמור; נקבע כי המועד האחרון להגשת הצעות הוא 26.3.12.

במכרז נקבע כי ההצעות ייבדקו בשלושה שלבים: בשלב הראשון ייבחן אם ההצעות עומדות בתנאי הסף; בשלב השני תבצע הערכה של איכות ההצעות שעמדו בתנאי הסף על פי אמות מידה שנקבעו; ובשלב השלישי יינתן ציון עבור רכיב העלות רק להצעות שקיבלו ציון איכות גבוה מ-85%⁶⁰.

במכרז פורטו גם המאפיינים הנדרשים של אתר מטה הבחירות. בכלל זה נקבע, בסעיף "דרישות נוספות", כי מחירי הארוחות יהיו בהתאם לתעריפי נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). לגבי מחירי הלילה לא נקבע סעיף כזה (כי אף הם יהיו בהתאם לתעריפי נש"ם). כמו כן צוין כי "ההתקשרות תהא בתוקף עד ליום 23.10.2013 כולל, ללא אופציה להארכה".

ב-15.3.12 עורך דין מלשכת המפקח הארצי הביא לידיעתם של ארבעה ספקים את דבר פרסומו של המכרז.

ב-26.3.12 נפתחה תיבת המכרזים ונמצא כי שלושה מארבעת הספקים הגישו הצעות. מנייתן שביצעה ועדת המשנה עלה כי בכל ההצעות היה חסר תנאי סף כלשהו. ועדת המשנה פירטה ב-1.4.12 את הליקויים בכל הצעה וביקשה, בין השאר, להימנע מלפסול הצעות רק מחמת אי-עמידה בתנאי סף אחד ולאפשר לה לתת לכולן ציוני איכות.

למרות זאת החליטה ועדת המכרזים המשרדית ב-17.4.12 לפסול שתיים מההצעות בשל אי-עמידתן בתנאי הסף, כך שאחת ההצעות (של כפר המכבייה) תישאר ההצעה היחידה, ולפנות למציע בבקשה לתקן את תנאי הסף היחיד שלא עמד בו.

ב-22.4.12 אישרה ועדת המכרזים המשרדית את ציון האיכות שנתנה ועדת המשנה המקצועית לכפר המכבייה ואת עצם היותו הספק הזוכה במכרז, וכן אישרה ליחידת המפקח הארצי לנהל עם הספק הזוכה משא ומתן על הצעת המחיר שנתן עבור שירותי מזון ולינה.

נמצא כי גם לאחר המשא ומתן שנוהל עם הספק הזוכה, ושלא בהתאם לנקבע במסמכי המכרז, היו התעריפים שנקבעו בהצעתו לשירותי מזון גבוהים מתעריפי נש"ם⁶¹; גם התעריפים שנקבעו בהצעת הספק ללינה היו גבוהים מתעריפי נש"ם: המחיר שנקבע עם הספק הזוכה ללינת לילה היה 675 ש"ח לאדם, ואילו תעריף נש"ם ללינת לילה (לרבות ארוחת בוקר) היה 240 ש"ח בלבד⁶².

1. בנובמבר 2012 נחתם הסכם עם כפר המכבייה ולפיו המקום ישמש למשך חמישה ימים (ב-15.10.13, ומ-20.10.13 עד 23.10.13) כמטה הבחירות עבור משרד הפנים. בהסכם נקבע כי תמורת השימוש באתר ובמתקניו, לרבות הוצאות על חשמל ומיזוג, תקשורת, ניקיון, אבטחה וחינה (אך לא עבור הוצאות מזון ולינה), ישולמו לכפר המכבייה 591,600 ש"ח (כולל מע"ם).

59 במסמך מקדים שכתב בנובמבר 2011 עו"ד בלשכת המפקח הארצי לוועדת המכרזים המשרדית הוא מציין ש"נסיון העבר מלמד כי עלות האתר בתוספת מזון ולינה היא כ-100,000 ש"ח ליום".

60 הערכת איכות ההצעות נקבעה לפי כמה אמות מידה, ובהן דרכי גישה נוחות אל האתר וממנו, אפשרות לקבל שירותי מזון ושירותי לינה, התרשמות מן האולמות המוצעים. לכל אמת מידה ניתן משקל שונה. שצוינו בחוזר נציבות שירות המדינה מ-20.9.12 וחלו מ-1.10.12 ואילך.

61 התעריף שנקבע עבור ארוחת צהריים או ערב הוא 85 ש"ח, ואילו התעריף שקבעה נש"ם היה 72 ש"ח בלבד; התעריף שנקבע עבור כריך ושתייה הוא 25 ש"ח, לעומת 18 ש"ח על פי תעריף נש"ם.

הבדיקה העלתה כי לפני שפרסם משרד הפנים את המכרז הוא לא הכין אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בהתקשרות. גם לא נמצא תחשיב המפרט את אופן קביעת הסכום שהוסכם לשלם לכפר המכבייה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי להכנת אומדן ותחשיב יש חשיבות רבה במיוחד לנוכח העובדה שאף כי התקיים הליך מכרז לקבלת השירות, לא ניתן היה לדעת אם ההצעה הזוכה הייתה יקרה או זולה.

2. ממסמכים שהמציא אגף החשבות במשרד הפנים למשרד מבקר המדינה נמצא כי ההתחייבות הכוללת כלפי כפר המכבייה הסתכמה ב-848,184 ש"ח כולל מע"מ - כ-70% יותר מהסכום הראשוני שאישרה ועדת המכרזים המשרדית להתקשרות (500,000 ש"ח כולל מע"מ).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסכום הראשוני שאישרה ועדת המכרזים אינו מדויק, כי הוא אינו כולל את שירותי האירוח והלינה ואת התוספת לסבב הבחירות השני, אשר "לא עמדה מראש אל מול עיני ועדת המכרזים לעת שאישרה את המסגרת התקציבית להתקשרות זו, לכן סך ההוצאות הסתכמו בכ-789,000 ש"ח בלבד". משרד הפנים לא המציא תדפיס המכיל פירוט סך ההוצאות האלה, אף שהתבקש לעשות כן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מאחר שהמכרז בוצע זמן רב לפני מועד הבחירות הייתה שהות להכין אומדן יסודי ומקיף של העלויות העתידיות הכרוכות בהתקשרות ואף לאתר הצעות פוטנציאליות רבות ככל האפשר כדי שניתן יהיה להשוות ביניהן על מנת לבחור בהצעה המתאימה ביותר מבחינת האיומים והעלות. ראוי אפוא שההצעות ייבחנו גם על פי תחשיב מפורט של הסכום שקבע המציע עבור השירותים שישפיק, על מנת שלא לבזבז לריק כספי ציבור.

3. הועלה כי בידי יחידת המפקח הארצי גם לא היו רשימות המפרטות את הזכאים להסעדה (שמות ותפקידים) ואף לא רשימה של הזכאים לאספקת שירותי לינה.

4. ההסכם עם כפר המכבייה לא כלל שום התייחסות לסיבוב הבחירות השני שהתקיים ב-5.11.13, ואף נקבע במכרז כאמור כי לא תהיה אופציה להאריך את ההתקשרות לאחר 23.10.13.

בעניין זה צוין בפרוטוקול של הדיון הטלפוני שקיימה ועדת המכרזים המשרדית בסוף אוקטובר 2013 כי "מבוקש לאשר הרחבת התקשרות מול כפר המכבייה לצורך הנ"ל בהיקף של 84,960 ש"ח כולל מע"מ. לאור העובדה כי במכרז המקורי לא נלקח בחשבון נושא של בחירות חוזרות, ולאור היקף כמות הרשויות שבהן מתקיימות בחירות חוזרות (38)". עוד צוין בפרוטוקול האמור כי "נעשה ניסיון לקיים זאת בבית הארחה בית וגן בו למשרד יש התקשרות בתוקף, אך... הסתבר שבמקום לא קיימת תשתית שתתן מענה לצרכים הנדרשים... לאור הלו"ז הצפוף לא קיימת אופציה להתקשרות אחרת". אי-אפשר להבין מהפרוטוקול מדוע היה צורך לשכור דווקא את שירותיו של כפר המכבייה לסיבוב הבחירות הנוסף.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי במהלך הבחירות לשנת 2013 ניהלה ועדת המכרזים עשרות דיונים, והם התקיימו בנוכחות כל חברי ועדת המכרזים אחת לשבוע ולא באופן טלפוני. החלטות שבוצעו באופן טלפוני היו "רק במקום בו הייתה דחיפות יתרה. ההחלטה שהתקבלה לגבי אישור הרחבת ההתקשרות עם כפר המכבייה, הייתה דחופה מאחר ואישרה את ההתקשרות עם כפר המכבייה לסיבוב הבחירות השני שהתקיים (שישה ימים לאחר מכן!)".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שמרבות החלטותיה של ועדת המכרזים לגבי בחירת ספקים ונותני שירותים לתקופת הבחירות התקבלו בטלפון. על משרד הפנים להבחין בין עניין טכני או פעוט או נושא שכבר נדון והמצריך רק קבלת החלטה נוספת, אשר די ללפנו באמצעות התייעצות טלפונית, ובין עניין עקרוני ומהותי המחייב דיון באמצעות כינוס פנים אל פנים.

באותו היום אישרה ועדת הפטור המשרדית את הרחבת היקף ההתקשרות עם כפר המכבייה וזאת לנוכח הצורך הדחוף בקבלת השירותים, שישה ימים בלבד לפני מועד הבחירות החוזרות. הוועדה הדגישה בהחלטתה כי "במסגרת ההיערכות לבחירות הבאות, יש ליתן את הדעת מבעוד מועד לביצוע ההתקשרויות הנדרשות לצורך קבלת השירותים הנדרשים לצורך הבחירות החוזרות".

לאחר שהתקבלה החלטת הוועדה נקבעה תוספת להסכם עם כפר המכבייה לפרק הזמן ש"מיום חתימת החשב עד ליום 12.11.2013". במסגרת ההסכם התחייב הספק לספק אולם וחמש כיתות ליום הבחירות החוזרות וכן שירותי מזון, ריהוט, תקשורת, חשמל, ניקיון, אבטחה וחניה (לארבעה ימים), על פי פירוט שהוסכם. תמורת שירותים אלו הוסכם לשלם לספק הזוכה 84,960 כולל מע"מ.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בזמן הוצאת המכרז המקורי הייתה כוונה לקיים את שלב הבחירות החוזרות באחת מיחידות המשרד, ולפיכך לא הוספה למסמכי המסמך זכות בררה למימוש ההתקשרות עם כפר המכבייה לבחירות החוזרות, אך לאחר "הערכה מחדש של הצרכים על רקע הצרכים העדכניים וקושי למצוא מקום מתאים באחת מיחידות המשרד שנותן מענה כנדרש, נדרש המשרד לאתר בדחיפות אתר המאפשר מתן שירות כאמור".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים וליחידת המפקח הארצי כי ראוי לתת את הדעת גם על השלב של בחירות חוזרות, להיערך אליו מבעוד מועד ולקיים לצורך כך מטה בחירות באחת מיחידות המשרד כפי שנעשה בבחירות החוזרות שהתקיימו בשנת 2008 (ב-31 רשויות מקומיות) או במקום מתאים אחר שעמו יש למשרד התקשרות תקפה. בפרוטוקול הדיון הטלפוני של ועדת המכרזים לא הובהר מדוע היה צורך לשכור דווקא את שירותי כפר המכבייה גם לסיבוב הבחירות הנוסף, ונראה כי מדובר בבזבוז כספים שלא היה מקום לאשרו.

התקשרות עם חברה לקבלת מידע על תפעול מערכת הבחירות בסיבוב השני ועל תוצאותיהן

משרד הפנים התקשר ב-28.10.13 עם חברת תקשורת (להלן - חברת התקשורת) למטרה שהוגדרה במסמך כלהלן⁶³: "המשרד מבקש להקים שתי מערכות מסונכרנות שיספקו מידע באמצעות מסרונים (SMS) על מועדי פתיחת הקלפיות ושיעורי ההצבעה וכן מידע על תוצאות הבחירות". על החברה הוטל לתפעל את המערכת המבוקשת בסבב השני של הבחירות לראשי הרשויות המקומיות (בנובמבר 2013) ואחר כך גם בבחירות למועצות האזוריות (בדצמבר 2013).

63 מטרת ההתקשרות נוסחה במסמך שכותרתו "בקשה לקבלת הצעות לקבלת מידע על תפעול ותוצאות יום הבחירות לרשויות המקומיות".

במסמך צוינו גם המפרט המבוקש של תהליך קבלת הנתונים וקליטתם, תהליך הדיווח והמועדים לדיווח. בפרק העוסק בדיווח על מספר המצביעים בקלפיות נקבע כי יתקבלו דיווחים על כך בכל שעותיים (החל ב-13:00 ביום הבחירות החוזרות לראשי הרשויות המקומיות, והחל ב-10:00 ביום הבחירות למועצות האזוריות).

למסמך האמור, ובכלל זה למפרט, לא צורף מסמך אחר שאפשר ללמוד ממנו מי יזם את כתיבת המפרט, מה הטעם בקבלת דיווח על תוצאות ההצבעה בתדירות כה גבוהה, מי דרש לקבל את הדיווח ועל אילו תוצאות ניתן לדווח במועד הבחירות החוזרות בשעה 13:00, שהיא שעת תחילת ההצבעה.

בעניין זה יצוין כי במרבית הרשויות המקומיות בהן ביקרו נציגי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות בסבב הראשון, הביעו מנהלי הבחירות את מורת רוחם לנוכח הצורך לדווח בתדירות גבוהה (אחת לשעתיים) למטה הבחירות על שיעורי ההצבעה המצטברים ברשות המקומית שהעסיקה אותם; לצורך הדיווחים האמורים הם נאלצו להפסיק את עבודתם החיונית השוטפת, המתבצעת בעיקר מול ועדות הקלפי, אשר מטרתה לפתור את הבעיות השוטפות שהתעוררו במהלך ההצבעה ולהתמקד בעיקר באיסוף נתונים על שיעורי ההצבעה מוועדות הקלפי. חברי ועדות הקלפי, ובייחוד המזכירים, התלוננו כי הדבר הקשה עליהם מאוד לבצע כיאות את המטלות הנדרשות מהם במסגרת הגדרת תפקידם.

משרד הפנים לא קיים הליך פרסום מכרז לקבלת השירות המבוקש ולא קיים כלל דיון לבחינת הצורך בקבלת השירות הזה. במקום זאת שלח המשרד ב-27.10.13 מכתב אלקטרוני לשלושה נותני שירות ובו ביקש לקבל מהם הצעות לתפעול המערכת המבוקשת. לנותני השירות הוקצו פחות מ-24 שעות להגשת ההצעות⁶⁴. רק חברת התקשורת הגישה הצעה למשרד הפנים, והיא תמחרה אותה ב-48,380 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בחוק הבחירות או בתקנות לא נקבע שיש לדווח באופן שוטף על שיעורי ההצבעה, ומשרד הפנים גם לא קיים דיון בדבר הצורך בשירות הזה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מסירת דיווחים כאמור, בייחוד בתדירות שנדרשה, הייתה כרוכה בעלות נוספת, ולפי מספר ניכר של מנהלי בחירות, היה בה גם כדי לפגוע במישיין בתפקוד שלהם ושל חברי ועדות הקלפי, אשר הופקדו, על פי חוק, לשמור על הליך הצבעה סדיר ותקין.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מקובל זה שנים רבות - במערכת הבחירות לכנסת וגם לרשויות המקומיות - לקיים מעקב שוטף כאמור אחרי אחוזי ההצבעה, וכי נתונים אלה היו חשובים ביותר לצורך מעקב אחר מהלך ההצבעה, "עידוד ויידוע בעלי זכות ההצבעה להצביע ולצורך הסקת מסקנות והפקת לקחים לגבי בחירות בעתיד". עוד מסר משרד הפנים כי מדובר בהיקף התקשורת נמוך, וכי "הטענות והקשיים שהועלו על ידי מנהלי הבחירות בכל הנוגע להעברת דיווחים ובעיקר בתדירות שנדרשה, [יובאו] בחשבון במסגרת הפקת הלקחים וקביעת ההוראות והמנגנונים שיקבעו לגבי העברת דיווחים לקראת הבחירות הבאות".

64 משרד הפנים קבע כי מועד העברת המסמך לנותני השירות יהיה 27.10.13; המועד האחרון לשאלות הבהרה - 28.10.13 (בשעה 13:00); מועד מתן תשובות לשאלות ספקים - 28.10.13 (בשעה 15:00); מועד אחרון להגשת הצעות למשרד 28.10.13 (בשעה 19:00).

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אמנם יש צורך בדיווח שוטף, אך הדבר צריך להיעשות באופן מידתי ובהתחשב בשאר המשימות של חברי ועדת הקלפי ומנהלי הבחירות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי לא התקיים דיון יסודי בצורך בקבלת השירות המבוקש בטרם ההתקשרות עם חברת התקשורת וכי כל שלבי הליך ההתקשרות עמה בוצעו בחיפזון. לידי משרד מבקר המדינה גם לא הועברו מסמכים שניתן ללמוד מהם מה התועלת בשירות האמור, אילו מסקנות הוסקו ואילו לקחים הופקו מהנתונים שנאספו לצורך בחירות בעתיד.

היערכות הרשויות המקומיות לבחירות

תקצוב הבחירות וההוצאה בפועל

בסעיף 10 לחוק הבחירות נקבע כי "ההוצאות הכרוכות בעריכת הבחירות ישולמו מתוך קופת הרשות המקומית". מדובר בעיקר בהוצאות על שכר מזכירים, סדרנים ומאבטחים, ובהוצאות על רכישת ציוד לקלפיות, פרסום וציוד משרדי.

בחזור שפרסם המנהל הכללי של משרד הפנים בדצמבר 2012 התבקשו כל הרשויות המקומיות המקיימות בחירות בשנת 2013 "לכלול בתקציב הרשות לשנת 2013 סעיף הוצאות בחירות... שלא יפחת מבסיס ההוצאה בפועל בבחירות הקודמות בתוספת מקדם המגלם היבטי בלאי ורכש לנוכח צרכים תוספתיים, ככל שאלו קיימים במסגרת הבחירות הצפויות, לרבות הוצאות הנדרשות לאבטחה". עוד נקבע בחזור כי במסגרת קביעת הסכום שנדרש לשריין בתקציב יש "להביא בחשבון, בין היתר, הכנת קלפיות ופרגודים לכל קלפי, ציוד משרדי לוועדת הקלפי, תשלומים לסדרנים בקלפיות ולעובדי רשות אחרים בקשר לארגון הבחירות, ארגון ציוד ופיזור, הדפסת מודעות של פקיד הבחירות וועדת הבחירות המחויבת לפי חוק, הדפסת שילוט לקלפיות, שירותי מזכירות לפקיד הבחירות וכו'". בסוף יוני 2013 הופץ בקרב מנהלי הבחירות חוזר שפרסם המפקח הארצי, ובו דיווח למנהלי הבחירות כי הרשויות המקומיות הונחו לשריין תקציב מתאים לקיום הבחירות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי לא די בהנחיה שפרסם המפקח הארצי, מכיוון ששומה עליו להנחות את הרשויות המקומיות להכין תקציב מפורט לפי סוגי הוצאה וגם להנחותן לשריין מימון לסיבוב בחירות נוסף אם יידרש הדבר. על משרד הפנים גם לבדוק אם התקציב שהרשויות משריינות לסיבוב בחירות נוסף הוא ריאלי.

משרד מבקר המדינה פנה בסוף דצמבר 2013 לגזברים של 85 רשויות מקומיות בבקשה לקבל נתונים שאפשר ללמוד מהם על הסעיף התקציבי שייעדה הרשות המקומית לצורך הבחירות, לפי סוגי ההוצאה; כיצד נקבע הסכום שתוקצב; האם הרשות המקומית הכינה תקציב למימון סבב בחירות נוסף ובכמה הסתכמה ההוצאה בפועל על מערכת הבחירות, לפי סוגי ההוצאות השונים.

חמישה גזברים (של עיריית קריית מלאכי ושל המועצות המקומיות ג'יסר-א-זרקא, כפר כנא, לקייה ורינה) לא מסרו עד סוף אוגוסט 2014 את הנתונים המבוקשים למשרד מבקר המדינה אף שהתבקשו לעשות כך כמה פעמים.

בדיקת האופן שבו תקצבו 80 רשויות מקומיות את מערכת הבחירות לרשויות המקומיות העלתה את הממצאים האלה:

1. אמנם 50 מהרשויות שנבדקו⁶⁵ ייעדו תקציב להוצאות על הבחירות לרשויות המקומיות, אך הן הקצו לכך סכום כולל שהתבסס בדרך כלל על הוצאותיהן במערכת הבחירות בשנת 2008. בידי מרביתן לא נמצא תחשיב מפורט של ההוצאות הצפויות, לסוגיהן, על הבחירות. לפיכך אצל מרביתן לא נמצאה התאמה בין הסכום שהוקצה לסכום שהוצא בפועל. לדוגמה, עיריית נצרת הקצתה 350,000 ש"ח למערכת הבחירות, והוצאותיה הסתכמו בכ-573,000 ש"ח (לא כולל הבחירות החוזרות) - חריגה של כ-164%; עיריית נשר הקצתה 75,000 ש"ח והוצאותיה הסתכמו בכ-196,000 (חריגה של כ-161%); מאידך, המועצה המקומית אבן יהודה הקצתה לבחירות 250,000 ש"ח אך הוצאותיה על כך הסתכמו בכ-56,000 ש"ח בלבד (רק כ-22% מהסכום שיעדה לכך).
 2. ארבע רשויות מקומיות אחרות - עיריית קריית מלאכי והמועצות המקומיות אליכין, בית ג'ן וקריית ארבע - ייעדו תקציב להוצאות שמקורן בשני סוגי פעולות בלבד: האחד - תשלום שכר למזכירי ועדות קלפי (שמומן ברובו מהשתתפות משרד הפנים); והשני - סעיף "שונות". המועצה המקומית מצפה רמון ייעדה אף היא תקציב לשני סוגי פעולות בלבד: רכישות ציוד ושונות; המועצה המקומית קרני שומרון הקצתה אף היא תקציב עבור שתי פעולות בלבד: תשלום שכר מזכירים ורכישת ציוד. עיריית אלעד הוסיפה סוג פעולה אחד נוסף: תשלום שכר סדרנים. המועצה המקומית אבו גוש הוסיפה אף היא סוג פעולה נוסף: רכישת ציוד.
 3. רק 12 רשויות מקומיות⁶⁶ הכינו גם תקציב למימון סיבוב בחירות נוסף אם יידרש הדבר. עם זאת, רק שלוש מהן (עיריות פתח תקווה ורהט והמועצה המקומית דבוריה) הכינו תחשיב של הוצאות הבחירות הצפויות. שאר תשע הרשויות ייעדו לכך סכום כולל בלבד ללא תחשיב מפורט.
 4. רק עשר רשויות מקומיות⁶⁷ אמנם ייעדו בתקציבן סכום עבור ארוחות, אך למרות זאת מרביתן (מבין העשר) לא ניצלו את התקציב שעמד לרשותן ולא מצאו לנכון לספק לפחות כריכים ושתייה קרה למזכירי ועדות הקלפי ולסדרני הקלפיות במהלך יום הבחירות.
- בנושא זה הועלו תלונות רבות של מנהלי בחירות, מזכירי ועדות קלפי וסדרני הקלפיות לפני עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות. טענתם העיקרית הייתה כי שלא כיתר חברי ועדות הקלפי המקבלים אספקה שוטפת של אוכל ושתייה במהלך משמרתם, הנמשכת בדרך כלל עד שמונה שעות בלבד, המזכירים - אשר נדרשים שלא לעזוב כלל את הקלפי - אינם מקבלים

65 העיריות: אור עקיבא, אריאל, אשדוד, אשקלון, בית שאן, בית שמש, ביתר עלית, דימונה, חיפה, טירה, טירת כרמל, טמרה, כפר יונה, כפר קאסם, כרמיאל, נצרת, נשר, נתיבות, סח'נין, עכו, עפולה, צפת, קלנסווה, קריית גת, קריית שמונה, ראש העין, שפרעם; המועצות המקומיות: אבן יהודה, אכסאל, אלפי מנשה, בנימינה-גבעת עדה, בני עיי"ש, בסמ"ה, גבעת זאב, ג'דידה-מכר, ג'לג'וליה, הר אדר, חצור הגלילית, כאוכב אבו אל-היג'א, כסיפה, כפר תבור, לקייה, מבשרת ציון, מג'אר, מעלות תרשיחא, עילבון, קריית יערים, קריית עקרון, שעב, תל מונד.

66 העיריות: טמרה, כפר יונה, כפר קאסם, כרמיאל, פתח תקווה, רהט; המועצות המקומיות: ג'לג'וליה, דבוריה, כאוכב אבו אל-היג'א, מג'אר, עספיא, קריית עקרון.

67 אופקים, אור יהודה, זריר, דיר חנא, חדרה, ירושלים, פתח תקווה, ראשון לציון, רהט ורמת גן.

אוכל ושתייה במשך כל יום עבודתם, שנמשך לעתים אף 20 שעות, ועקב כך מרגישים שממעיטים בערכם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לוודא שהתקציב שישורייך להוצאות עבור מערכת הבחירות יהיה ריאלי. משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי להבא עליהן להקצות את המשאבים הנחוצים לקיום הבחירות ולייעד אותם לסוגי ההוצאות הצפויים, בהסתמך על מערכות בחירות שהתקיימו בעבר. ראוי גם שבמערכות הבחירות העתידיות ידאגו הרשויות המקומיות לאספקת מזון ושתייה למזכירי ועדות הקלפי ולסדרניה ביום הבחירות.

הועלה כי ב-33 מהרשויות המקומיות שנבדקו⁶⁸ ההוצאה בפועל על הבחירות הייתה גבוהה מהסכום שהן ייעדו בתקציבן למטרה זו. להלן כמה דוגמאות בולטות:

א. המועצה המקומית בית ג'ן תקצבה את הוצאות הבחירות ב-64,000 ש"ח; הוצאותיה הסתכמו ב-138,220 ש"ח, כלומר חריגה של 74,220 ש"ח (כ-116%); המועצה המקומית בסמ"ה תקצבה 80,000 ש"ח והוציאה בפועל למעלה מפי שניים (166,939 ש"ח); המועצה המקומית חצור הגלילית ייעדה 20,000 ש"ח לצורכי בחירות וחרגה ב-42,295 ש"ח מהסכום שתקצבה (כ-111%).

ב. עיריית חדרה תקצבה את הוצאות הבחירות ב-500,000 ש"ח. ההוצאה בפועל הסתכמה ב-849,836 ש"ח (חריגה של 70%); עיקר החריגה הייתה בסעיף "שכר מזכירים" שתוקצב ב-140,000 ש"ח וההוצאה בפועל הסתכמה ב-302,710 ש"ח.

ג. עיריית הוד השרון ייעדה בתקציבה 420,000 ש"ח לצורכי בחירות. כיוון שהתקיים בה סיכוב בחירות נוסף שלא תוקצב מראש, הסתכמה ההוצאה על הבחירות ב-665,644 ש"ח, כלומר חריגה של 245,644 ש"ח (כ-58%).

ד. עיריית ראש העין תקצבה 200,000 ש"ח לצורכי בחירות וחרגה מסכום זה ב-74,209 ש"ח (37%), ואילו הוצאותיה של עיריית ראשון לציון על הבחירות הסתכמו בכ-1.88 מיליון ש"ח, חריגה של כ-370,000 ש"ח (כ-25%) בהשוואה לתקציב הראשוני שיייעדה לכך (1.5 מיליון ש"ח). עיריית ראשון לציון מסרה כי החריגה מקורה בהצבת עובדים נוספים בקלפיות מכיוון שרשימות רבות לא הציבו בקלפיות חברי ועדה מטעמן (בעניין זה יורחב בהמשך).

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי עליהן להקצות את המשאבים הריאליים הנחוצים לבחירות בהסתמך על מחירי מרכיביהן של ההוצאות על הבחירות (כגון שכר מזכירים, רכישות ציוד ופרסום), שמרביתם היו ידועים להן, ולא להסתמך רק על הסכומים שהוצאו במערכות בחירות קודמות.

68 העיריות: אור יהודה, ביתר עילית, דימונה, הוד השרון, חדרה, כפר יונה, לוד, נצרת, נשר, נתיבות, סח'נין, עכו, עפולה, פתח תקווה, קריית שמונה, ראש העין, ראשון לציון. המועצות המקומיות: אבו גוש, אליכין, בית-ג'ן, בסמ"ה, בסמת טבעון, גבעת זאב, הר אדר, זרזיר, חצור הגלילית, טירה, כווכב אבו אל-היג'א, מג'אר, עילבון, קריית ארבע, קריית עקרון, שעב.

מינוי ועדת בחירות מקומית

בחוק הבחירות נקבע כי לא יאוחר מ-60 יום לפני יום הבחירות תבחר המועצה ועדת בחירות בהשתתפות נציגי הסיעות המיוצגות במועצה, ואת אחד מהם תבחר ליושב ראש. עוד נקבע כי אם לא תוקם ועדת בחירות עד המועד שנקבע, ימנה אותה השר לא יאוחר מ-58 ימים לפני יום הבחירות.

בחוק הבחירות גם נקבע כי ברשות מקומית שבה אינה מכהנת מועצה נבחרת ימנה השר, לא יאוחר מ-60 יום לפני יום הבחירות, ועדת בחירות שמספר החברים בה כמספר חברי המועצה העומדת לבחירה, והיא תורכב לאחר התייעצות עם גופים המייצגים, לדעת השר, את תושבי המקום ובהתחשב ככל האפשר בתוצאות הבחירות האחרונות למועצה.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא מינה ועדת בחירות למועצה המקומית דבוריה, שלא כחוק, אף שמנהל הבחירות פנה למפקח הארצי על הבחירות פעמיים לפחות - בסוף יולי 2013 ובתחילת אוקטובר אותה שנה - בבקשה לעשות כן.

שיתוף הפעולה בין מנהל הבחירות ובין האחראי לבחירות מטעם הרשות המקומית

תפקידו של האחראי לבחירות מטעם הרשות המקומית הוא לעזור למנהל הבחירות למלא את משימותיו באמצעות הקצאת הסיוע הלוגיסטי (כגון כוח אדם) והכספי (כגון תקציב לצידוד); לפיכך נודעת חשיבות רבה לטיב שיתוף הפעולה בינו ובין מנהל הבחירות.

1. הבדיקה העלתה כי מנהלת הבחירות בעיריית עפולה התלוננה במשך כל תקופת הבחירות כי עובדת העירייה שמונתה לאחראית הבחירות מטעם הרשות לעבוד מולה (להלן - אשת הקשר) פגעה באופן קבוע בעבודתה השוטפת, עד כדי סיכון ההליך התקין של הבחירות. מנהלת הבחירות מסרה כי ביום קבלת הרשימות המתמודדות דרשה אשת הקשר לקבל את הרשימות, אף שהטיפול ברשימות הוא תפקידה של מנהלת הבחירות, וכי ביום הבחירות עצמו הסתובבה אשת הקשר בקלפיות והורתה לחברי ועדות הקלפי כיצד להתנהג; מנהלת הבחירות מסרה עוד כי התנאים הפיזיים שסופקו לה בעירייה היו ירודים ביותר: היא קיבלה חדר זעיר ("מטר על מטר") ובו קו טלפון אחד וארון נעול, ולא סופקו לה האמצעים המינימליים הדרושים לעבודתה; היא מיינה לבדה ללא כל עזרה את כל חומר הבחירות שהוכנס לה בחבילה אחת, ונוסף על כך - בכל תקופת עבודתה קיבלה טלפונים לא נעימים מבעלי תפקידים בעירייה, לרבות אימים כי ידאגו לפטרה לא רק מתפקידה כמנהלת הבחירות, אלא גם מעבודתה במשרד הפנים.

2. מנהל הבחירות בכפר כמא מסר כי איש הקשר שמונה מטעם הרשות לעבוד מולו הושעה מתפקידו בשבועות הסמוכים לבחירות ונאסר עליו להיכנס לבניין המועצה גם ביום הבחירות עצמו. המועצה לא דאגה למנות איש קשר אחר מטעמה, עקב כך מנהל הבחירות פעל ביום הבחירות לבדו, ללא קבלת סיוע מקצועי מטעם הרשות.

3. מנהל הבחירות בזרזיר מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי ראש המועצה היוצא והמועצה לא שיתפו עמו פעולה בכלל. הוא לא קיבל אמצעים מינימליים לביצוע תפקידו, כגון חדר, מחשב וארון. יתרה מזו, ראש המועצה איים עליו וקילל אותו גם ביום הבחירות עצמו. מנהל הבחירות מסר עוד כי מאחר שלא קיבל מהמועצה מקום לאחסון החומרים הרגישים, ביום הגשת

הרשימות נכנס אדם מרשימתו של ראש המועצה, דפדף ברשימות שהוגשו ובדק אילו רשימות מתמודדות.

עוד מסר מנהל הבחירות בזרזיר בתשובתו בכתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2014: "לא היה שיתוף פעולה מצד הגוף המנהל ואף יותר מזה ניסיון חד משמעי להכשיל את [מנהל הבחירות] מלבצע את תפקידו, זה נעשה בכל דרך אפשרית תוך חבלה ממשית בעבודה השוטפת ותוך איזמים והפחדה על עובדי המועצה בנושא עבודתם לאחר יום המחר ליום הבחירות, ניסיון לשיבוש בחירת מקומות ההצבעה, לחצים מכל הסוגים על המנהל והשפעה של גורמים שונים הן מתוך משרד הפנים והן מקומיים כדי להשפיע. למותר להזכיר כי מנהל הבחירות פועל במקום הזה לבד, ותוך עזרה חלקית של מזכיר ועדה אשר נבחר על ידי ראש המועצה המכהן, דבר המעמיד בצל כבד מאוד את האובייקטיביות ושיתוף הפעולה של האדם הזה, כמו כן במקרה הנ"ל הוחלף המזכיר מאחר והתנהל בצורה בזויה ובחוסר כיבוד החוק... המועצה המקומית לא העמידה לצורך הבחירות תקציב בניגוד לחוק וזאת על אף כל הפצרותי בפני הממונים שלי בעל פה ובכתב, נאמר לי שוב ושוב כי זה מקום קטן ללא תקציב כי אין מה לעשות וצריך להסתדר בלי כלום... ראוי לתת את הדעת כי עבודה במגזר הזה כרוכה בסיכון חיים, באלימות ובמתחים, עבודה בשעות מרובות ללא הפסקה אחת, בשיעורי הצבעה של למעלה מ-97 אחוז... העבודה הייתה בליווי שוטרים בכל ימות העבודה ובהערכות משטרת כבדה בשל ארועים שונים, דבר אשר השפיע על האווירה הכללית וחייבת להיות חשיבה מחודשת על הנושא". מנהל הבחירות בזרזיר טען כי הרגיש שמשרד הפנים לא היה מעוניין להתמודד עם הבעיות שהעלה או לפתור אותן, וכי הוא חש שנותר בודד במערכה, בלי תמיכה מהמשרד.

ראוי שהמפקח הארצי יבחן את המקרים שבהם לא שיתפו בעלי תפקידים ברשויות המקומיות פעולה עם מנהלי הבחירות ויסב את תשומת לב הרשויות המקומיות הרלוונטיות על מנת שבבחירות עתידיות הן לא ישבצו בכלל את בעלי התפקידים שלא שיתפו פעולה עם מנהלי הבחירות. כן ראוי כי המפקח הארצי ינחה את מנהלי הבחירות שמאוימים במהלך תפקידם להגיש תלונה במשטרת ישראל כדי שהליך הבחירות יהיה נקי מהשפעות כאלה ואחרות.

מינוי מזכירי ועדת קלפי

מזכירי ועדות הקלפי הם הציר המקצועי המרכזי שסביבו מתנהל יום הבחירות לרשויות המקומיות, בעיקר משום שהרשימות בבחירות לרשויות המקומיות אינן מקבלות מימון מיוחד לחברי ועדות הקלפי וקשה מאוד למצוא מתנדבים שיסכימו לשמש חברי ועדת קלפי (ראו גם להלן).

על מזכירי ועדות הקלפי מוטלים אחריות כבדה ועומס רב, באשר רבים הם תפקידיהם שנקבעו בחוק הבחירות ובתקנות: קבלת החומר והציוד, העברתו למקום הקלפי ושמירתו; זיהוי המצביעים; עזרה ליו"ר ועדת הקלפי בשמירת הסדר במקום הקלפי; דיווח על הפעילות השוטפת בקלפי ועל אירועים חריגים; רישום הפרוטוקולים לרבות תוצאות ספירת הקולות; אריזת חומר הבחירות בסיום עבודת הקלפי והעברתו לידי מנהל הבחירות.

המפקח הארצי על הבחירות פרסם ביולי 2013 באמצעות חוזר, נוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי והעסקתם (להלן - הנוהל למינוי מזכירי ועדות מ-2013 או הנוהל מ-2013) והורה כי "על מנהלי הבחירות להקפיד ולפעול אך ורק על פי הנוהל". בנוהל מ-2013 נקבע כי גיוס מזכירי ועדות הקלפי

יבוצע בהליך שוויוני ומבועד מועד, תוך הקפדה על בחירת המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד. בנוהל מ-2013 נקבע גם הליך הגיוס המחייב של מזכירי ועדות קלפי, ולפיו מנהל הבחירות, באמצעות הרשות המקומית, יפרסם מודעה בעיתונות המקומית ובאתר האינטרנט של הרשות המקומית, המזמינה את הציבור להציע מועמדות לתפקיד. המודעה תתפרסם גם באתר האינטרנט של משרד הפנים. הגשת המועמדות, כך נקבע בנוהל מ-2013, תבוצע באמצעות מילוי טופס שיעבר למנהל הבחירות, בדרך שיקבע מנהל הבחירות; המועמדים יזמנו לריאיון קצר שיקיימו מנהל הבחירות ושני נציגים שבחרה ועדת הבחירות, לפי סדר עדיפויות⁶⁹, ובסיום כל ריאיון יסכמו המראיינים את הריאיון בכתב וסיכומם יכלול פירוט קצר של ההתרשמות מהמועמד, שעליו יחתמו המראיינים.

עוד נקבע בנוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי מ-2013 כי מועמד שעמד בהצלחה בריאיון מחויב "לבצע ולעבור באופן מלא" את למדת ההכשרה למזכירי ועדת קלפי, באמצעות אתר האינטרנט של משרד הפנים, וכי רק מועמד שעמד בהצלחה במבחן שבסיום הלומדה (בציון של 80 לפחות) יזמן להדרכה; בסיום ההדרכה יגיש המדריך למנהל הבחירות חוות דעת כתובה על כל מודרך; בשלב האחרון של ההליך נדרש כי "מנהל הבחירות יודא לגבי כל מועמד שהוא עומד בתנאי הסף ועבר בהצלחה את כל השלבים הנדרשים... ירכז את סיכום הריאיון, אישור ביצוע הלומדה וחוות דעת המדריך ויביאם בפני ועדת הבחירות במסגרת ההתייעצות הנדרשת. לאחר התייעצות עם ועדת הבחירות יעביר מנהל הבחירות את כתב המינוי לכל מזכיר שמונה".

משרד מבקר המדינה בדק את אופן גיוסם ותהליך מינוים והדרכתם של מזכירי ועדות קלפי ב-67 רשויות מקומיות⁷⁰. הבדיקה העלתה כי מרבית מנהלי הבחירות לא מילאו חלק מהוראות הנוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי מ-2013 הנוגעות להליך גיוס המזכירים, כמפורט להלן.

אופן הפרסום והצעת מועמדים לתפקיד מזכיר ועדת קלפי

1. 32 רשויות מקומיות פרסמו מודעה המזמינה את הציבור להציע מועמדות לתפקיד מזכיר ועדת קלפי גם באתר מקומי וגם באינטרנט, כנדרש⁷¹.
2. חמישה מנהלי בחירות (ברשויות המקומיות גבעת זאב, עפולה, קריית יערים, קרני שומרון, רהט) פרסמו את המודעה רק בעיתון מקומי, אך לא באתר האינטרנט של הרשות המקומית; מנהל הבחירות בשעב פרסם את המודעה בעיתון מקומי, ובהיעדר אתר אינטרנט של המועצה פרסם אותה גם באמצעות תליית מודעות ברחבי המועצה.

69 עדיפות ראשונה ניתנת למי שיש ניסיון קודם כמזכיר ועדת קלפי (בבחירות לכנסת או לרשויות המקומיות); עדיפות פחותה ניתנת לעובדי מדינה ואחר כך למועמדים אחרים שעומדים בתנאי הסף. העיריות: אופקים, אור עקיבא, אלעד, אריאל, אשדוד, אשקלון, ביתר עילית, בית שמש, גבעתיים, דימונה, הוד השרון, חדרה, טבריה, טירת כרמל, טמרה, ירושלים, כפר יונה, כפר קאסם, כרמיאל, לוד, נצרת, נצרת עילית, נשר, נתיבות, סח'נין, עכו, עפולה, צפת, קלנסווה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית גת, קריית מלאכי, קריית שמונה, ראש העין, ראשון לציון, רהט, רמת גן, שדרות, שפרעם. המועצות המקומיות: אבו גוש, אבן יהודה, אכסאל, בנימינה-גבעת עדה, בני עיי"ש, בסמת טבעון, גבעת זאב, ג'לג'וליה, דיר חנא, זוזיר, חצור הגלילית, כסיפה, כפר כמא, לקייה, מבשרת ציון, מג'אר, מצפה רמון, עמנואל, עספיא, עראבה, קדימה-צורן, קריית טבעון, קריית יערים, קרני שומרון, שעב, תל מונד. 71 אופקים, אור עקיבא, אלעד, אשדוד, ביתר עילית, בני עיי"ש, בנימינה-גבעת עדה, גבעתיים, ג'לג'וליה, דימונה, הוד השרון, חדרה, טירת כרמל, ירושלים, כפר יונה, כרמיאל, לוד, לקייה, מבשרת ציון, נשר, סח'נין, עכו, עספיא, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית גת, קריית טבעון (לרבות פרסום באתר האינטרנט של משרד הפנים ובלוחות המודעות ביישוב), קריית שמונה, ראש העין, ראשון לציון, שדרות ותל מונד.

3. שמונה מנהלי בחירות (ברשויות המקומיות אבן יהודה, אריאל, זרזיר, מצפה רמון, נצרת, נצרת עילית, קריית מלאכי, רמת גן) פרסמו את המודעה רק באתר האינטרנט של הרשות אך לא בעיתונות המקומית, חלקם בגלל היעדר עיתונים מקומיים בתחום הרשות.
- מנהל הבחירות בטמרה פרסם את המודעה באתר האינטרנט וגם שלח אותה למוסדות ממשלתיים באזור ולבתי ספר; מנהלת הבחירות בקדימה-צורן פרסמה את המודעה באתר המועצה ובלוחות המודעות ומסרה כי לא פרסמה במקומון מכיוון שגודלו כגודל "חוברת הפרסום של חברות האשראי". מנהל הבחירות בטירה פרסם את המודעה באתר מסחרי; מנהלי הבחירות בכפר קאסם ובקלנסווה פרסמו את המודעה, בהיעדר אתר אינטרנט של המועצה, בשני אתרים אלקטרוניים מקומיים. מנהלת הבחירות בקלנסווה פרסמה את המודעה גם במודעות שתלתה ברחבי העיר.
- מנהלת הבחירות בקריית מלאכי מסרה כי המודעה לא פורסמה בעיתון מקומי משום "שלא קיבלנו את האישור שלו [של החשב המלווה של הרשות] במועד".
4. חמישה מנהלי בחירות (ברשויות המקומיות חצור הגלילית, כפר כמא, מג'אר, נתיבות, צפת) השתמשו בעיקר במאגר נתונים שהיה לרשות המקומית על מזכירי ועדות קלפי שמילאו תפקיד זה בבחירות קודמות.
5. מנהל הבחירות בעראבה פנה אל מנהלי בחירות אחרים כדי שימליצו לו על מועמדים לתפקיד.
6. מנהלי הבחירות באבו גוש ובשפרעם פנו אל מועמדים על סמך היכרות אישית עמם; מנהלת הבחירות בבסמת טבעון תלתה מודעה במשרדי המועצה אך בחרה את מרבית המזכירים לבדה, מתוך היכרות אישית עמם, ומרביתם הועסקו בבחירות לכנסת ה-19 בינואר 2013.
7. מנהלי הבחירות באכסאל, בכסיפה ובעמנואל תלו מודעות ברחבי היישוב.
- מנהלת הבחירות באכסאל הסבירה כי בישיבת מליאת המועצה הוחלט כי המזכירים באכסאל לא יהיו תושבי המועצה ולפיכך חלק מהמזכירים, ברובם עובדי משרד הפנים, התמנו בעקבות פנייה למנהלת הבחירות, חלקם היו עובדי מדינה שהופנו באמצעות משרדי ממשלה אחרים, ומקצתם עובדים מנוסים ממערכות הבחירות לכנסת.
8. מנהל הבחירות בטבריה העובד ברשות המסים הציע בדואר פנימי לעובדי רשות המסים להגיש מועמדות לתפקיד.
9. עיריית אשקלון רכשה מחברה פרטית מערכת אינטרנטית, ובאמצעותה ביצעה את כל הליך הבחירה והמיון של המזכירים.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות ולמנהלי הבחירות כי גיוס מזכירים שלא בהתאם להוראות הנוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי מ-2013 פגע ביכולת לקיים הליך שוויוני של גיוס מזכירים ולאחר את המזכירים המתאימים והאיכותיים ביותר. על המפקח הארצי לחדד את ההנחיות בעת הכשרת מנהלי הבחירות לתפקידם ואף לשקול נקיטת צעדים נמרצים יותר על מנת להבטיח שבעתיד לא יגויסו מזכירים בדרך שאינה מתיישבת עם הנוהל שקבע. על המפקח הארצי גם לתת דעתו לאופן הפרסום להצעות מועמדים לשמש מזכירים ברשויות המקומיות שבהן אין אתר אינטרנט פעיל, כאלה שאין בהן מקומון ובעיקר באותן רשויות מקומיות שמעדיפות שלא להעסיק בקלפיות שלהן את תושבי אותה הרשות.

ביצוע ריאיון מקדים עם המועמדים

1. שלושה מנהלי בחירות (בכפר קאסם, בקדימה-צורן ובקריית גת) לא קיימו כלל ריאיון מקדים. מנהל הבחירות בכפר קאסם מסר למשרד מבקר המדינה כי לא קיים ריאיון מכיוון שרוב המועמדים לתפקיד היו בני המקום "אשר היו מוכרים הן לראש הרשות והן למזכיר ועדת הבחירות המקומית באופן אישי והומלצו על ידם". מנהלת הבחירות בקדימה-צורן מסרה כי אמנם לא קיים ריאיון מקדים אך נעשה הליך בחירה עם מנכ"ל המועצה.
2. שני מנהלי בחירות (באבו גוש וברהט) קיימו ריאיון מקדים עם המועמדים למזכירי ועדות קלפי רק באמצעות הטלפון.
3. ב-20 מהרשויות שנבדקו⁷² קיימו את הריאיון מנהלי הבחירות לבדם. חלקם הוסמכו לכך על ידי חברי ועדת הבחירות שבחרו שלא להצטרף להליך הבחירה. בעיריית שפרעם קיימה את הריאיון סגנית מנהלת הבחירות⁷³.
4. רק בתשע רשויות מקומיות (אלעד, אשדוד, טירת כרמל, ירושלים, כפר יונה, נצרת עילית, נשר, עספיא, עפולה) קיים את הריאיון צוות מראיינים שכלל את מנהל הבחירות ושני נציגים לפחות שבחרה ועדת הבחירות, כפי שנקבע בנוהל. באור עקיבא, בשניים משלושת ימי הראיונות, ובאריאל, באחד משני סבבי הראיונות, קיים את הריאיון צוות מראיינים כפי שנקבע בנוהל ולאחר מכן מנהלי הבחירות קיימו את הראיונות לבדם, מכיוון שחברי ועדת הבחירות בחרו שלא להגיע.

חוות דעת כתובה על כל מודרך

ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו לא נמסרה למנהל הבחירות חוות דעת כתובה על כל מודרך, שלא לפי הנוהל מ-2013. בדימונה, במבשרת ציון ובראשון לציון נמסרה חוות דעת כתובה רק על מודרכים שציוני בחינתם היו גבוליים או על מועמדים שאינם מתאימים; בנתיבות רק אחד משני המדריכים שקיימו את ההדרכות למזכירים מסר חוות דעת כתובה על כל מודרך.

72 אבו גוש, אבן יהודה, אופקים, אכסאל, בנימינה-גבעת עדה, (עם חלקם באמצעות הטלפון), בסמת טבעון, ג'לג'וליה, זרזיר, טבריה, טמרה (בנוכחות נציג של העירייה), כסיפה, לקייה (עם חלקם באמצעות הטלפון), מג'אר, סח'נין, עכו, עמנואל, עראבה, קלנסווה, קרני שומרון, שדרות.

73 בשבע רשויות אחרות (ביתר עילית, בני עיי"ש, טירה, נצרת, צפת, קריית שמונה, רמת גן) השתתף בריאיון גם יו"ר ועדת הבחירות המקומית או חבר נוסף של ועדת הבחירות; בשמונה רשויות מקומיות (דימונה, הוד השרון, מבשרת ציון, מצפה רמון, נתיבות, קריית מלאכי, ראש העין ושעב) קיימו את הריאיון מנהל הבחירות בצוותא עם איש הקשר מטעם הרשות המקומית שמולו עבד; באשקלון קיימו את הריאיון מנהל הבחירות, סגניתו ומזכיר ועדת הבחירות; בגבעתיים קיימו את הריאיון מנהל הבחירות, מזכיר הבחירות מטעם הרשות והממונה על כוח אדם ברשות; בלוד קיימה את הריאיון מנהלת הבחירות, סגניתה ואיש הקשר מטעם העירייה; בקריית אתא קיימו את הריאיון מנהל הבחירות, סגניתו ומזכיר ועדת הבחירות; בקריית ביאליק קיימו את הריאיון מנהל הבחירות, מנכ"ל העירייה ויועצה המשפטי; בקריית טבעון קיימו את הריאיון חברי ועדת הבחירות; בראשון לציון קיימו את הראיונות מנהלת הבחירות וסגנה בשיתוף ובסיוע של אגף כוח אדם של העירייה; בתל מונד קיים את הריאיון איש הקשר מטעם הרשות לבדו.

הצגת כלל המסמכים לוועדת הבחירות

למעלה מ-50 ממנהלי הבחירות לא הציגו לוועדת הבחירות המקומית את המסמכים הנדרשים. למעשה במרבית הרשויות בחרו מנהלי הבחירות באופן בלעדי את המזכירים לתפקיד, שלא בהתאם למנגנון השיתופי שנקבע בנוהל וללא הסתמכות על המסמכים הנדרשים.

דרישות בסיסיות ממזכיר ועדת קלפי

1. לפי הנוהל, הדרישות הבסיסיות מהמועמדים לתפקיד מזכירי ועדות קלפי הן יסודיות ודיוק בפרטים; ידיעת השפה העברית; התחייבות לעבודה ביום הבחירות משעת פתיחת הקלפיות ועד לסיום הליכי הספירה ומסירת החומרים; עמידה בתנאי לחץ ועומס; ניידות. ברשויות שבהן שיעור האוכלוסייה דוברת השפה הערבית הוא מעל 25% מכלל האוכלוסייה נדרשה ממועמד לתפקיד מזכיר גם ידיעת השפה הערבית.

הועלה כי מזכירים שאיישו את ועדות הקלפי בכסיפה, בלקייה וביישובים אחרים שנבדקו שכל אוכלוסייתם ערבית לא נדרשו לדעת ולא ידעו את השפה הערבית, שלא לפי הנוהל.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי היה קשה מאוד לאתר מזכירי קלפי שעומדים במכלול הדרישות ובכלל זה ידיעת השפה הערבית, ואף סוגיה זו תיבחן במסגרת בחינת הנוהל והקשיים ליישמו.

2. בנוהל מ-2013 נקבע כי על מועמד המגיש בקשה לשמש מזכיר ועדת קלפי להצהיר כי בחמש השנים האחרונות אין הוא חבר מפלגה או חבר ברשימה מקומית, כי אינו פעיל בשום מפלגה וכי לא חתם כמגיש רשימה או כמועמד בבחירות אלה. כמו כן עליו להצהיר כי אין הוא קרוב משפחה של מנהל הבחירות באותה רשות.

הבדיקה העלתה כי מנהל הבחירות בג'לג'וליה כלל לא החתים את המזכירים על ההצהרות האלה; מנהל הבחירות בטירה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה הצהרה של מזכיר אחד בלבד, ולאחר שנדרש להציג את הצהרות שאר המזכירים (27) הוא טען שהשמיד אותן לאחר יום הבחירות.

3. בנוהל מ-2013 לא נקבע כי תינתן למזכירים הערכה על טיב תפקודם לפי סולם ציונים אחיד. דירוג כזה חשוב שכן הוא נועד לאתר את המזכירים המתאימים והאיכותיים ביותר וכדי ליצור אחידות בהליך שבו מנהלי בחירות שונים מעריכים את עבודתם של המזכירים במסגרת הריאיון ובכך לאפשר הערכה שוויונית ככל האפשר של עבודתם. נוסף על כך לא נקבע שיוקם מאגר מידע כללי שבו ירכזו מנהלי הבחירות סיכומים בנושא התרשמותם מהריאיונות עם המועמדים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המפקח הארצי לפעול להרחבת הנוהל למינוי מזכירי ועדות באופן שכל מנהלי הבחירות (ונציגי ועדת הבחירות) יעריכו את התרשמותם מהמזכירים לאחר ביצוע הריאיון עמם על בסיס אמות מידה וסולמות הערכה אחידים. על המפקח הכללי מוטל גם ליצור מאגר מידע ובו ירוכזו ציוני ההערכות על המזכירים כמו גם ריכוז הציונים שניתנו להם על תפקודם ביום הבחירות לאחר תום עבודתם כדי שהמאגר יישמש לבחירות עתידיות, כל זאת כדי לשפר את הליך גיוס המזכירים לקראת כל מערכת בחירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי תנאי הסף לאיתור ולגיוס של המזכירים שנקבעו דומים לאלה שקבעה ועדת הבחירות המרכזית של הכנסת בבחירות לשנת 2013; מרבית מנהלי הבחירות

גייסו מזכירים לאחר ראיונות שקיימו עמם בשיתוף נציגי ועדת הבחירות. בחלק מהרשויות התבססו מנהלי הבחירות על רשימות של מי שכיהנו בעבר כמזכירי ועדות קלפי. הכנת מאגר של מזכירי קלפי בבחירות לרשויות המקומיות היא פעולה מורכבת, משום שלנוכח ההבדלים הניכרים בין הרשויות המקומיות הרבות, לרשויות שונות יש דרישות שונות מהמועמדים לתפקיד מזכירי קלפי. למשל, ברשויות מסוימות מהמגזר הלא יהודי ניתנה הנחיה שלא להעסיק את עובדי הרשות המקומית בתפקיד מזכירי קלפי, ואילו באחרות הייתה העדפה להעסיק בתפקיד את עובדי הרשות דווקא, ובלבד שאינם עובדים בצמידות לראש הרשות. משרד הפנים מסר עוד כי המפקח מקבל את המלצת הביקורת וימליץ למנהלי הבחירות "להתחיל להקים מאגר מזכירים ברשויות המקומיות כאשר בחירת המזכירים תהיה באופן שייתן העדפה לגיוס מזכירים שהם בעלי ניסיון ובעלי הערכה חיובית ויחד עם זאת יגויסו מזכירים חדשים בהתאם לנוהל שהוציא המפקח בנושא".

הדרכות למזכירי ועדות קלפי ולחברי הוועדות

משרד הפנים חתם עם בעל עסק ל"הכשרת מדריכים ומורי דרך בדיעת הארץ, ייעוץ ארגוני לשיפור איכות הדרכה" (להלן - בעל העסק) חוזה ולפיו בעסק שבבעלותו יתקיים מערך שיעורי ההדרכה למועמדים לתפקיד מזכירי ועדות קלפי. בעל העסק לא התווה תכנית הדרכה לתפקיד מזכירי ועדות קלפי ולא קבע תאריכי הדרכה, ואף המפקח הארצי לא עשה זאת. לפיכך התפרס טווח ההדרכה מסוף אוגוסט ועד יום לפני הבחירות.

עוד נמצא כי חברי ועדות הקלפי - נציגי הרשימות והסיעות השונות - לא קיבלו שום הדרכה מכל גורם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמפקח הארצי כי יש מקום לקבל, לפחות מחלק ממזכירי ועדות הקלפי, משוב על שאלות ובעיות שהועלו במהלך יום ההצבעה ושלא ניתן מענה עליהן בעת התרחשותן וכן על הצעות לשיפור שלא באו לידי ביטוי ברישום בפרוטוקול. המשוב וההצעות לשיפור, אם ייושמו, ישפיעו על התנהלות טובה יותר בבחירות עתידיות.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים ולמפקח הארצי כי קיימת חשיבות מרובה לקיים הדרכה מסודרת גם לחברי ועדות הקלפי בנושא תפקידיהם וסמכויותיהם, גם מכיוון שהם מחליטים, בין השאר, אילו פתקים ייפסלו ואילו יאושרו, גם אם הוראות החוק אינן מחייבות זאת.

משרד הפנים מסר בעניין זה כי פעולות הדרכה לחברי ועדות קלפי "בוצעו בהתאם לדרישה במספר רב של רשויות מקומיות". בעקבות בקשת משרד מבקר המדינה להמציא לו את רשימת הרשויות שבהן ניתנה הדרכה זו לרבות תאריכי ההדרכה, המדריכים ושמות המשתתפים בהדרכות אלה, המציא משרד הפנים פירוט שש הדרכות שניתנו לשש רשויות מקומיות גדולות במרכז הארץ (תל אביב, גבעתיים, הרצליה, רמת גן, בת ים ובני ברק), שבכל אחת מהן כיהנו לכל הפחות מאות חברי ועדות ופעילים, ללא פירוט מספר המשתתפים ושמותיהם בפעולות ההדרכה האלה.

מינוי קרובי משפחה למזכירים

1. בנוהל למינוי מזכירי ועדות שפרסם המפקח הארצי ביולי 2013 נקבע כי אחד מתנאי הסף הוא: "לא יועסק מועמד שיש לו קרבת משפחה למנהל הבחירות באותה רשות מקומית. לעניין זה,

קרבת משפחה - בן או בת זוג, לרבות ידוע בציבור, הורה, הורי הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיינ, אחיינית, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, או נכדה - לרבות קרבת משפחה חורגת או הנצרת עקב אימוץ.

2. נמצא כי אף שנוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי שפורסם בשנת 2008 (להלן - הנוהל מ-2008) קבע כי "תחת אחריות מנהל בחירות אחד לא יועסקו מזכירי ועדות קלפי בקרבה ראשונה זה לזה", הושמט תנאי סף זה מהנוהל שפורסם ב-2013. בנוהל שפורסם לקראת בחירות 2013 גם לא נכלל איסור על העסקת קרובי משפחה של בעל התפקיד שהרשות המקומית מינתה לאיש הקשר שלה מול מנהל הבחירות לארגון הבחירות.

3. משרד מבקר המדינה בדק בקרב כ-11,800 מזכירי ועדות קלפי שכיהנו בכ-110 רשויות מקומיות אם התקיימה קרבה משפחתית מהסוג שאסר המפקח בנוהל מ-2013 בין מזכירי ועדות הקלפי ובין מנהלי הבחירות באותן רשויות, וכן אם התקיימה קרבה משפחתית מהסוג שנאסר בנוהל מ-2008 בין מזכירי ועדות הקלפי באותה רשות מקומית. להלן הממצאים שהועלו:

א. עשרה מנהלי בחירות העסיקו 17 קרובי משפחה מדרגה ראשונה: מנהל הבחירות בבענה העסיק את אמו, בן זוגה, שניים מילדיה ואת בת אביו; מנהל הבחירות באשקלון העסיק שניים מאחייניו; מנהלת הבחירות בגבעת זאב העסיקה את אחותה וגיסתה; מנהלת הבחירות ברמת השרון העסיקה את אחיינה וגיסה בצוות הקליטה בלילה⁷⁴.

מנהל הבחירות בבענה מסר למשרד מבקר המדינה כי הוא הבין מהנוהל למינוי מזכירי ועדות קלפי מ-2013 "שאינן להעסיק קרוב משפחה שלי שעובד או גר באותה רשות מקומית שבה אני מנהל הבחירות וכך עקרון זה גם אם פורש בטעות על ידי, שימש כקו מנחה בהתנהלותי בעת שקרובי משפחתי הועסקו כמזכירים ומכאן שהכל נעשה בתום לב וללא כל כוונת זדון או רמייה". מנהל הבחירות מסר עוד כי "דרכי לגיוס המזכירים הייתה רצופה בקשיים מרובים ובהיענות נמוכה מאוד עד אפסית של מועמדים מתאימים ובכפוף לקריטריונים המתבקשים, בין השאר מהסיבה שמדובר בבחירות ביישוב של המגזר הערבי... ומשלא נותרה ברירה ומועד הבחירות התקרב בצעדי ענק, גויסו למשימה קרובי משפחתי, אשר הצילו פשוטו כמשמעו את יום הבחירות וניהולו התקין. גיוסם של הנ"ל... ברצף בשקיפות מלאה ובאישורם של הממונים עליי".

מנהלת הבחירות ברמת השרון מסרה כי קרובי משפחתה הועסקו בצוות הקליטה בלילה ולא כמזכירי קלפי, "בשל בקיאותם בחומר, הידע והניסיון. בתפקיד זה מעל הכל יש להעסיק אנשי אמון שעליהם יכול מנהל הבחירות לסמוך". מנהלת הבחירות מסרה עוד כי קרובי משפחתה "לא קשורים לעיר רמת השרון... אין להם שום עניין בפוליטיקה של רמת השרון".

מנהל הבחירות בכפר כנא מסר כי מונה לתפקידו באיחור, ומעת מינויו לתפקיד "לא היה זמן רב לגיוס עובדים היות ואנשים לא היו מעוניינים לעבוד שם, מפני שהאוכלוסייה הייתה בעייתית וכל התהליך לוהה באימים". לטענתו, בשל מגבלות שמקורן בלחץ הזמן ובמחסור במזכירים זמינים לא הייתה ברירה אלא למנות לתפקיד את גיסו. מנהל הבחירות מסר עוד כי גיסו "הוא רופא במקצועו ואינו זקוק להכנסה כספית, הוא היה זמין כדי שאוכל לבקש את עזרתו לעבודה בה נדרשו דוברי השפה".

74 שישה מנהלי בחירות נוספים העסיקו בן משפחה אחד כלהלן: מנהל הבחירות בחולון העסיק את חתנו; מנהל הבחירות בכפר כנא העסיק את גיסו; מנהלת הבחירות במג'אר העסיקה את אחיינה בבחירות החוזרות; מנהל הבחירות ברינה העסיק את חתנו; מנהלת הבחירות בשוהם העסיקה את גיסתה; סגן מנהל הבחירות בנתניה העסיק את גיסו.

מנהלת הבחירות במג'אר מסרה כי בבחירות החוזרות היה צורך לאישי את הקלפיות ב-44 עוזרי מזכירים, בגלל מחסור בחברי ועדת קלפי, והיא התקשתה לגייס מזכירים כה רבים בהתערות זמן קצרה; בנסיבות אלה נאלצה להעסיק את אחיינה.

מנהל הבחירות ברינה מסר כי חתנו הועסק עקב חוסר גדול במזכירים. מלכתחילה הוא לא היה מיועד לרינה ושובץ "בדקה התשעים לאחר שאושר לי ע"י המפקח הארצי להעסיק שני מזכירים בכל קלפי מעל 700 בוחרים".

מנהלת הבחירות בשוהם מסרה כי סמוך מאוד לבחירות היא נאלצה להוסיף מזכיר נוסף לצוות שלה מכיוון שנוספה קלפי נגישה ביישוב ומאחר ש"בימים שלפני הבחירות, הייתי עסוקה מאוד בהיערכות לבחירות... לא היה בנמצא זמן פנוי לבדיקת מאגר מזכירים עם מנהלי בחירות אחרים לא נותר לי אלא לשבץ את גיסתי שהייתה זמינה, עובדת מדינה ותיקה, עברה הדרכה כמזכירת קלפי במעלה אדומים אך לא שובצה מפאת חוסר מקום, והינה בעלת ניסיון כמזכירת קלפי בבחירות קודמות... גיוסה לתפקיד נעשה ברגע האחרון ובלית ברירה".

מנהל הבחירות באשקלון מסר כי העסיק את שני אחייניו מכיוון שחשב "שאינם קרובי משפחה מדרגה ראשונה".

סגן מנהל הבחירות בנתניה מסר כי הוא ידע ש"גיסו הגיש ביוזמתו מועמדות לעבודה ובתום לב נקלט בהבנה שאינו קרוב משפחה מקרבה ראשונה כמו אח/אחות, אם/אב, בן או בת. ולא ידע שקרבה רחוקה כמו גיס אינם יכולים להגיש מועמדות לתפקיד... המינוי נעשה בתום לב!" (ההדגשה במקור).

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שחלק ממנהלי הבחירות, ששימשו "זרועו הארוכה" של המפקח הארצי והיו מופקדים על המהלך התקין של תהליך הבחירות ברשות שבה כיהנו, טעו, לא הבינו או נתנו פירוש מצמצם לחוזרים ומינו את קרובי משפחתם לתפקיד מזכיר ועדת קלפי, כך שחוזרי המפקח הארצי והוראותיו לא קוימו כנדרש. בייחוד אמורים הדברים במנהלת הבחירות בגבעת זאב, שגם בבחירות 2008 העסיקה את קרובי משפחתה כמזכירי ועדות קלפי.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי עליו הייתה מוטלת האחריות לוודא שהנחיותיו ברורות ולפקח על מנהלי הבחירות שיפעלו לפי הוראותיו והנחיותיו בנושא.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין ביכולתו או ביכולת המפקח הארצי "לבצע בדיקה מעין זו שנעשתה על ידי מבקר המדינה על העסקת קרובי משפחה כאמור וזאת בהעדר סמכות וגישת למאגרי המידע שבהם נעשה שימוש".

בתשובה נוספת מספטמבר 2014 מסר משרד הפנים כי המנכ"ל קבע - בעקבות הערות משרד מבקר המדינה - שיש לזמן את מנהלי הבחירות שצוינו בדוח ולקיים עמם בירור בדבר התעלמותם מהוראות הנוהל ומהנחיות המפקח הארצי על הבחירות; לפיכך בסוף אוגוסט 2014 ובתחילת ספטמבר 2014 קיים הליך בירור עם כל מנהלי הבחירות.

משרד מבקר המדינה דורש כי המפקח הארצי ישקול אם יש מקום להעסיק להבא מנהלי בחירות שחרגו חריגה בוטה מהנחיותיו, המתבססות על עקרונות של שוויון ומינהל תקין.

ב. ב-89 רשויות מקומיות העסיקו מנהלי הבחירות מזכירי ועדות קלפי שהיו קרובי משפחה מדרגה ראשונה של מזכירי ועדות קלפי אחרים. מספר קרובי המשפחה שהועסקו הסתכם ב-2,736.

התופעה בלטה בייחוד בערים הגדולות: בירושלים הועסקו 410 קרובי משפחה, בתל אביב-יפו - 337; בחיפה - 228; בפתח תקווה - 144; באשדוד - 133 ובבאר שבע - 127.

מנהל הבחירות בתל אביב-יפו מסר למשרד מבקר המדינה כי "מבחינה טכנית זיהוי קרובי משפחה בין מזכירים הוא קשה ביותר. למנהל הבחירות אין את הכלים שיש למבקר המדינה. גיוס מאות המזכירים נערך בתקופה קצרה מאוד. הראיונות נערכים במקביל במספר ימים אחדים. וכך גם הבחינות. ולכן כאמור האפשרות לזהות קרבה משפחתית בין מזכירים היא קשה מאוד".

מנהל הבחירות בירושלים מסר כי כל מועמד לתפקיד מזכיר חתם על טופס הצהרה ולפיו אין קרבה משפחתית בינו ובין מועמד אחר, וכי אם הייתה קרבה כאמור היה עליו להצהיר על כך. ענייניהם של כל המועמדים שהצהירו על קרבה משפחתית למועמד אחר הובאו לפני ועדת חריגים - בהשתתפות מנהל הבחירות, יועץ משפטי, נציג הרשות המקומית ונציג ועדת הבחירות - ובמקרים חריגים החליטה הוועדה לאשר את העסקתם. מנהל הבחירות בירושלים צירף לתשובתו גם את פרוטוקול ועדת החריגים שממנו עולה כי ל-48 בני משפחה שהצהירו על קרבה משפחתית למועמד אחד אישרה הוועדה לעבוד כמזכירי ועדות קלפי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובת מנהל הבחירות בירושלים עולה כי נראה שהרוב המוחלט של קרובי המשפחה שהועסקו לא הצהירו שיש להם קרבת משפחה למועמד אחר, או אף חמור יותר - הצהירו כי אין להם קרבת משפחה למועמד אחר לתפקיד.

מנהל הבחירות בבאר שבע מסר כי אין בנוהל כל איסור לבחור מבין המועמדים קרובי משפחה. לדבריו, "מזכירים אלה אינם עובדים תחת מזכירים אחרים ואינם כפופים זה לזה". מנהל הבחירות בבאר שבע הוסיף כי "כל העובדים אשר הועסקו ביום הבחירות נרשמו באתר האינטרנט במועדים שנקבעו. בין היתר נרשמו גם בני משפחה שלהם אין קשר למנהל הבחירות. סביר להניח כי קרובי משפחה אשר עסקו בעבר בבחירות, נהנו מהעבודה על אף השכר, פעלו להגשת מועמדות במשותף באתר האינטרנט אשר היה פתוח בפני כולם".

ג. בעשרות מקרים הועסקו בתפקיד מזכירי ועדות קלפי יותר משני בני משפחה שהקרבה המשפחתית ביניהם הייתה מדרגה ראשונה. להלן יוצגו כמה מקרים בולטים: במג'אר הועסקו כמזכירי ועדות קלפי שבעה בני משפחה מורחבת אחת: אדם אחד, שני דודיו, גיסו ושלושת בני דודיו. גם ברעננה הועסקו שבעה בני משפחה אחת: בעל ואישה, אחות האישה, שלוש אחייניותיה ואחיינה. באשדוד הועסקו שבעה בני משפחה אחת: שני אחים

ואחות, בן זוגה של האחות, גיסה, אחיינה ואחייניתה; ושישה בני משפחה אחרת באשדוד: בני זוג ובנם, אחיין ואחיינית האב ואחי האם.⁷⁵

מנהל הבחירות ברעננה מסר למשרד מבקר המדינה כי "בהנחיות המפקח שהופצו למנהלי הבחירות לא נכללה כל הוראה בדבר איסור העסקת מספר בני משפחה אחת בתפקיד מזכיר. האיסורים הקשורים להעסקת מזכירים שהורה עליהם המפקח נגעו רק לאיסור קשר משפחתי למנהל הבחירות עצמו ולאיסור מעורבות פוליטית של המועמדים לתפקיד. יתר על כן, בעת תהליך גיוס המזכירים הפניתי שאלה בעניין למדרג המחוזי במשרד הפנים ונעניתי כי לא קיים איסור מטעם המפקח בנדון". מנהל הבחירות מסר עוד כי כשמדובר בעובדים שקרבת המשפחה ביניהם אינה ראשונה או שאינם בעלי שמות משפחה זהים, "אין ביכולתנו לזהות את קרבת המשפחה ולכן גם לא ניתן היה לדעת כי ממשפחה אחת מועסקים כמספר האנשים המצויין".

גם מנהל הבחירות בבתי ים מסר כי "שישה בני משפחה אלה אינם בני משפחה של מנהל הבחירות. כך שמנינו... אינו סותר... את הנחיות המפקח הארצי על הבחירות, מאחר וההנחיות אינן אוסרות על העסקת מזכירי קלפי בני אותה משפחה, במידה והם עברו את כל ההליכים הנדרשים לשם מינויים למזכיר קלפי".

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי אין הוא רואה "כל קושי עקרוני בקירבה משפחתית בין מזכירים בוועדות שונות ובלבד שאין חשש להעדפה מכוונת של קרובי משפחה".

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי התופעה החמורה של העסקת אלפי קרובי משפחה כמזכירים מנעה במישורין ממועמדים מתאימים אחרים להיבחר לתפקיד מזכירי ועדות הקלפי ומעוררת - לגבי כל מינוי - חשש לפגיעה בטוהר המידות. מתן עדיפות להעסקת קרובי משפחה באותן רשויות מקומיות שלא היה בהן מחסור במועמדים לתפקיד מזכיר ועדת קלפי בגלל היעדר הנחיה מסוימת של המפקח הארצי בעניין, כמו בבחירות 2008, גרם לפגיעה בשוויון ההזדמנויות ובאפשרות לאתר את הכשירים והמתאימים ביותר לתפקיד וכן לפגיעה בחובת הנאמנות של המפקח הארצי על הבחירות.

מינוי מזכירים רזרביים

בחוק הבחירות נקבע כי מנהל הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, ימנה מזכירים נוספים שמספרם לא יעלה על שליש ממספר הקלפיות שברשות המקומית, והם ישמשו חברי ועדת קלפי או מזכירי ועדת קלפי בעת הצורך. תפקיד המזכירים הנוספים: להחליף מזכירים שלא התייצבו לתפקיד ביום הבחירות, לתגבר קלפיות שאיושן לא היה מלא, לתגבר קלפיות שהתעוררו לגביהן בעיות מיוחדות, לרענן בעת הצורך או להחליף מזכירים מסיבות שונות.

75 גם בבתי ים הועסקו שישה בני משפחה: שתי אחיות, שתי בנות דודתן, אחיין וגיסה של אחת מהן. בחיפה הועסקו שלוש משפחות שונות, בכל אחת שישה בני משפחה: באחת - זוג, בנם, גיסתה של בת הזוג ובן דודה. בשנייה - שתי אחיות, חתנה ושלושה גיסיה של אחת האחיות. בשלישית - אב, בתו, אחיינו, אחייניתו, חמיו וחמותו. גם בירושלים הועסקו שישה בני משפחה אחת: אחות ובעלה, אחיה, אחיין של האשה ושני בני דודיה. בתל אביב הועסקו שישה בני משפחה מורחבת אחת: שלוש אחיות ואח וכן בעל גיס של אחת האחיות.

1. הבדיקה העלתה כי 85 רשויות מקומיות העסיקו בפועל, רובן באישור משרד הפנים, מזכירים רבים יותר מהמספר המרבי המותר. בסך הכול הועסקו לא פחות מ-1,469 מזכירים באופן העולה על המספר המרבי שהותר בחוק הבחירות על חשבון הקופה הציבורית; עלות העסקתם של המזכירים הנוספים הללו הסתכמה בכ-1.4 מיליון ש"ח.

להלן כמה דוגמאות:

א. בחיפה הוצבו 410 קלפיות, 35 מהן קלפיות נגישות מיוחדות. לפי חוק הבחירות הותרה הצבתם של 125 מזכירים נוספים, ומשום שהחוק מתיר הצבת שני מזכירים בכל קלפי נגישה מיוחדת (ראו להלן), מספר המזכירים המרבי לפי החוק הסתכם ב-570. אולם עיריית חיפה העסיקה 735 מזכירים, לאמור 165 מזכירים יותר מהמספר שהותר על פי חוק (תוספת של כ-29%).

ב. בירושלים הוצבו 767 קלפיות, 42 מהן קלפיות נגישות מיוחדות. בסך הכול הותר להעסיק בירושלים 1,051 מזכירים. למרות זאת הועסקו וקיבלו תשלום 1,264 מזכירים, 213 מזכירים יותר ממה שהותר להעסיק (תוספת של כ-20%).

מנהל הבחירות בירושלים מסר כי "בכל מערכת בחירות בירושלים נמנעים תושבי מזרח ירושלים מלהגיע לקלפיות, אחוז ההצבעה של המגזר הערבי במזרח העיר עומד על 0%. לאור עובדה זו נמנעות כל הרשימות מלאישי את וועדות הקלפי במזרח העיר. כמו גם במערכות בחירות קודמות - מינוי עוזרי המזכיר במזרח העיר נעשה באישורו של המפקח הארצי ... על מנת לאפשר קיום יום הבחירות בקלפיות [במזרח העיר]".

ג. בתל אביב הוצבו 674 קלפיות, 51 מהן נגישות מיוחדות. על פי החוק הותרה העסקתם של 933 מזכירים, אך בפועל הועסקו 1,092 מזכירים - 159 מזכירים יותר מהמותר על פי החוק (תוספת של 17%).

מנהל הבחירות בתל אביב-יפו מסר למשרד מבקר המדינה כי בתל אביב-יפו נוצרו נסיבות מיוחדות שהצדיקו את העסקתם של מזכירים רזרביים כה רבים מכיוון שהסיעות השונות "הודיעו למנהל הבחירות וליו"ר ועדת הבחירות על אי כוונתן למנות חברי ועדת קלפי. יו"ר ועדת הבחירות מחשש לפגיעה בניהול התקין של הבחירות פנה כאמור למפקח הארצי על הבחירות בבקשת סיוע ונענה באישור לקליטת מזכירים רזרביים נוספים וכן העסקתם של מזכירים נוספים".

2. ברינה 15 קלפיות (מהן קלפי אחת נגישה מיוחדת). מנהל הבחירות דיווח על העסקתם של 34 מזכירים, 13 מעבר למספר המותר על פי חוק (כ-61% חריגה). הבדיקה העלתה כי לגבי תשעה מהם הוא קיבל את אישור המפקח הארצי בשל העובדה כי שיעורי ההצבעה ברינה היו גבוהים במיוחד (כ-85% בשנת 2008) ומשום שהיו סכסוכי חמולות ביישוב. עוד העלתה הבדיקה כי שישה מהמזכירים שדווח עליהם וקיבלו תשלום כולל בסך כ-11,000 ש"ח הם עובדים בכירים של הרשות המקומית, ובהם מנכ"ל המועצה, המבקר הפנימי שלה ונציג ציבור בוועדת בחירות, אשר בפועל לא מילאו תפקיד של מזכיר ועדת קלפי.

מנהל הבחירות ברינה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ששת המזכירים הרזרביים שהועסקו "לא עסקו בבחירות כי אם בניהול הלוגיסטי והאירגוני של יום הבחירות"; אחד הבכירים "היה מזכיר ועדת הבחירות ועוזר למנהל הבחירות", ובכיר נוסף "שימש כאיש הקשר בין הוועדה למנהל הבחירות".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לדרוש מהמועצה להשיב את התשלום שקיבלה בעקבות הדיווח על העסקתם של ששת עובדיה כמזכירי ועדת קלפי, אף שלפי הסבירי מנהל הבחירות הם כלל לא שימשו בתפקיד זה, וכן עליו לבחון אם לנקוט צעדים נגד המעורבים בהעסקתם ונגד ממלאי הדוח שאינו אמת שהוגש לו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבחן את סוגיית התשלום שהועבר לששת העובדים הבכירים במועצה המקומית רינה ואת האפשרות לנקוט צעדים נגד האחראים להעסקתם ובכלל זה לדרוש מהמועצה להחזיר את התשלום ששילמה להם עבור העסקתם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב העסקת יתר של כ-1,500 מזכירים נגרם בזבוז ניכר של כספי ציבור; ראוי שאישור העסקת מזכירים נוספים יינתן במשורה ובנסיבות חריגות בלבד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "הצורך בסיוע רב כל כך למזכירים" מקורו בכך שברשויות רבות נציגי הרשימות המתמודדות בבחירות לא שלחו נציגים לוועדות הקלפי. משרד הפנים הוסיף כי לצורך הסדרת הנושא ומתן פתרון לבעיות באיוש ועדות הקלפי, הוא ישקול לבצע שינוי חקיקה בנושא, באופן שיאפשר למנהל הבחירות למנות שני מזכירים לכל ועדת קלפי, בתנאים מסוימים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בעיית איוש ועדות הקלפי נוצרה עוד לפני מערכת הבחירות הנוכחית, וכבר אחרי בחירות 2008 המליץ משרד מבקר המדינה למפקח הארצי ליזום שינוי של החוק באופן שבכל קלפי יוצבו שני מזכירים והם יישמשו גם חברי ועדות קלפי. אימוץ המלצה זו היה פותר את בעיית איוש הוועדות לפחות בחלקה. מן הראוי שמשרד הפנים יפעל ללא דיחוי נוסף לשינוי חקיקה כאמור אשר תיתן מענה לבעיית איוש הקלפיות.

אי-מתן אפשרות למזכירי ועדת קלפי להשתתף בהצבעה

1. הזכות להצביע היא אחת הזכויות הבסיסיות של האזרח והתושב. בחוק הבחירות נקבע כי כל מי שרשום בפנקס הבוחרים של רשות מקומית זכאי להצביע בבחירות לאותה רשות.
2. משרד מבקר המדינה כבר העיר בדוח על בחירות 2008 כי לא ראוי לשלול ממזכירי ועדות הקלפי את האפשרות לבחור בבחירות המקומיות, והמליץ למפקח הארצי לדאוג כי בעתיד תימצא דרך לאפשר לכל מזכיר לממש את זכות ההצבעה.

3. נמצא כי במועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר פרסום הדוח על בחירות 2008, משרד הפנים לא פתר את הסוגיה, ובכלל זאת לא שקל את האפשרות להציב בכל רשות מקומית קלפי אחת שבה תתבצע הצבעת מזכירים ומנהלי הבחירות בדומה לקלפי חיילים בבחירות למועצות אזוריות, או לחלופין לאפשר הצבעתם במעטפות כפולות - כשם שהותר לראשונה למזכירים ולחברי ועדות קלפי בבחירות לכנסת ה-19.

4. הבדיקה העלתה כי כ-250 מנהלי הבחירות וסגניהם וכן אלפי מזכירים בוועדות הקלפי היו מנועים מלכתחילה מלהצביע מכיוון שכל אחד הועסק ביום הבחירות ברשות המקומית שלא בה היו רשומים בפנקס הבוחרים. להלן כמה דוגמאות:

א. במועצות המקומיות בני ע"ש, לקייה וכסייפה לא שובצו מזכירים תושבי הרשות ולמותר לציין כי נבצר מהם להצביע, ומנהלי הבחירות אף ציינו זאת לפנייהם לפני קבלתם לעבודה. גם מחצית המזכירים ששימשו בתפקיד זה ברהט לא היו תושבי הרשות ונמנעה מהם היכולת להצביע.

מנהל הבחירות בלקייה מסר: "לכל מזכיר ניתנה האפשרות ללכת להצביע ביום הבחירות. בכל קלפי נכחו 2 מזכירים כמו כן כל המזכירים הגיעו עם רכבם. מזכיר אחד אף מימש את זכות ההצבעה".

ב. גם בקלפיות בטירה, בנצרת, בקריית גת, בקריית מלאכי ובשפרעם שובצו מזכירים שאינם בני המקום; לאותם מזכירים לא התאפשר מימוש זכות ההצבעה בקלפי במקום מגוריהם.

מנהל הבחירות בקריית מלאכי מסר למשרד מבקר המדינה כי בעת שרואינו מועמדים לתפקיד מזכירי ועדות קלפי "נאמר והובהר לכל מי שהגיש מועמדות כמזכיר ואינו תושב קריית מלאכי שלא תהיה לו אפשרות להצביע בעיר מגוריו, כך שההחלטה הייתה נתונה בידי וידע את ההשלכות לכך, ומנהלי הבחירות לא היו צד להחלטה".

ג. עובדי משרד מבקר המדינה שבדקו ביום הבחירות קלפיות בעשרות רשויות העלו כי לא ניתנה אפשרות הצבעה למזכירים גם בקלפיות שהוצבו בשש רשויות מקומיות אחרות: אכסאל, בית שמש, בסמת טבעון, גבעת זאב, זרזיר ולוד.

מנהלי הבחירות באכסאל, בבסמת טבעון ובבני ע"ש מסרו כי הם אפשרו למזכירים אשר ביקשו להצביע במקום מגוריהם לצאת ולהצביע והחליפו אותם לצורך ההצבעה במזכירים זרזירים.

מנהל הבחירות בזרזיר מסר כי "המטה של ועדת הבחירות נוהל כמבצר מבוצר אשר היה שמור על ידי יותר ממאה שוטרים, נושא היציאה מהקלפי היה כתוצאה מאיומים בליווי שוטרים וגם ביציאה מהישוב היה בליווי ניידות בשיירה על כן לתת למזכירים לצאת לבחור הוא חלום של מדינה בארופה ולא של ישראל". עוד מסר מנהל הבחירות בזרזיר כי "לא ניתן להעסיק עובדים מקומיים בשל המבנה החמולתי של המועצה", כאשר לאף חמולה אין אמון, אם ימונו מזכירי וחברי ועדות קלפי של החמולה האחרת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שהזכות להצביע נמנעה ממנהלי הבחירות וממרבית מזכירי ועדות הקלפי במקומות שנבדקו, וקרוב לוודאי שגם ברשויות מקומיות רבות אחרות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו למצוא פתרונות שיאפשרו לממלאי תפקיד בבחירות להשתתף בהליך הדמוקרטי, וכן לבחון חלופות לשיטות טיפול יעילות בליקויים האמורים. התעלמות מליקויים אלה, שאותם ציין מבקר המדינה כבר בדוח על הבחירות 2008, גרמו במישורין לכך שנשללה מאלפי מצביעים בפוטנציה הזכות להצביע. ראוי לפעול עתה בהקדם לטיפול בסוגיה זו, כדי להבטיח שעד הבחירות הבאות יוסדר הנושא כנדרש.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "חוקי הבחירות השונים קובעים את כללי הריתוק לקלפי ואת החריגים להם. הסמכות להרחבת החריגים לכלל הריתוק מסורה למחוקק בלבד", וכי מתן אפשרות למזכירי קלפי ולמנהלי הבחירות להצביע במעטפות כפולות שלא בתחום

הרשות שבה הם גרים "יצריך להעביר את מכלול המעטפות הכפולות לאחר סיום יום הבחירות וקליטת כל הקלפיות בתחום הרשות המקומית, למערך איסוף ארצי, אשר יידרש להקמת מנגנון לקליטת המעטפות, מיון המעטפות וחלוקתן בחזרה לרשויות המקומיות". הליך כזה יחייב הקצאת משאבים רבים ויגרום לעיכוב מהותי ביכולת להשלים את הליך הבחירות ולהכריז על הזוכים בבחירות אלו. לכן סבר המשרד כי לא יהיה נכון לפעול לקידום חקיקה שתאפשר למנהלי הבחירות ולמזכירי הקלפיות להצביע שלא בתחום מקום מגוריהם. עוד מסר משרד הפנים כי הקושי למנהלי הבחירות להצביע במקום מגוריהם נובע ממגבלות טכניות, הקשורות בקשיים לוגיסטיים משמעותיים, המגבילים אפשרות להסיע עובדים אלו להצביע במקום מגוריהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי לבחון את האפשרות לאפשר למזכירים ולחברי ועדות קלפי להצביע בקלפי שבה מילאו תפקיד, אפשרות שכאמור יושמה לראשונה בבחירות לכנסת ה-19, ובכלל זה לבחון את העלות הכרוכה בשינוע כפול של המעטפות ואת העיכוב בזמן קבלת התוצאות הסופיות, ולו כדי לאפשר מתן זכות הצבעה גם לממלאי תפקידים חיוניים במערכת הבחירות.

העסקת סדרנים

מתקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973, עולה כי ניתן למנות סדרנים לקלפיות שיהיו כפופים ליו"ר ועדת הקלפי ויושיטו לו כל עזרה שתידרש. ועדת הבחירות לכנסת ה-19 קבעה בנובמבר 2012 את תעריפי השכר לעובדי יום הבחירות ובכלל זה לסדרנים (ולאבות בית). ועדת הבחירות המרכזית קבעה כי התשלום לסדרן עבור מילוי תפקידו בקלפי אחת יהיה 1,113 ש"ח; וכי תמורת מילוי תפקידו בכל קלפי נוספת יהיה הסדרן זכאי לתוספת בסך 47 ש"ח. מספרן המרבי של הקלפיות שהוא רשאי לשמש אחראי להן הוא 16 קלפיות, ותמורת זאת יקבל שכר המסתכם ב-1,865 ש"ח.

1. הבדיקה העלתה כי המפקח הארצי לא הנחה את הרשויות המקומיות כיצד לגייס את הסדרנים ולהדריכם לקראת התפקיד המוטל עליהם ביום הבחירות. המפקח גם לא הגדיר את תפקידו של הסדרן ביום הבחירות עצמו (לרבות את זמן סגירת הקלפיות לפני ספירת הקולות) ואת מכסת שעות עבודתו. המפקח גם לא הנחה את הרשויות המקומיות לקבוע את שכר הסדרנים לפי התעריפים שקבעה ועדת הבחירות המרכזית.

2. משרד מבקר המדינה בדק בכ-50 רשויות מקומיות את תהליך גיוס הסדרנים ואת תנאי העסקתם וכן בחן אם ניתנה להם אפשרות להצביע בבחירות ברשות שבה הם מתגוררים. להלן הממצאים שהועלו:

א. בהיעדר נוהל מסודר גייסה כל רשות מקומית סדרנים כראות עיניה. חלק מהרשויות המקומיות גייסו את הסדרנים באמצעות מודעה באתר האינטרנט של הרשות ונתנו עדיפות להעסקת עובדי הרשות, בייחוד שרתי בתי הספר שבהם הוצבו הקלפיות. רק שתי רשויות שנבדקו (עיריית ראשון לציון ועיריית אשדוד) פרסמו גם בעיתונות המקומית מודעה ובה פנייה להגשת מועמדות לתפקיד, ורק אחת מרשויות אלה (עיריית אשדוד) ראינה מועמדים שפנו בעקבות פרסום המודעה. שש רשויות אחרות (עיריית עכו, רמת גן ואור יהודה) והמועצות המקומיות בסמת טבעון, חצור הגלילית וכפר כמא) בחרו את הסדרנים באמצעות ועדת הבחירות המקומית, יו"ר ועדת הבחירות או מנהל הבחירות. ב-15 רשויות

מקומיות (עיריות בית שאן, כפר קאסם, נצרת, סח'נין, ראש העין ושרפרעם; והמועצות המקומיות אבן יהודה, אכסאל, בנימינה-גבעת עדה, בני עי"ש, דיר חנא, הר אדר, זרזיר, מצפה רמון וקדימה-צורן) הועסקו סדרנים העובדים בחברת אבטחה או סדרנים שחלקם עובדי חברת אבטחה וחלקם עובדי הרשות.

ב. הבדיקה העלתה כי במודעות שפרסמו הרשויות, וכן באופני הגיוס האחרים, לא פירטו מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו את הכישורים הנדרשים מהסדרנים, את המשימות שיוטלו עליהם ביום הבחירות, את שעות העבודה ואת השכר שישולם להם. מרביתן גם לא הוציאו הנחיות בכתב לסדרנים בנוגע לתפקידם ביום הבחירות, לא קיימו עבורם הדרכות ולא חילקו להם כתבי מינוי לתפקידם ביום הבחירות.

ג. מנתונים שהתקבלו מ-35 מהרשויות המקומיות ושנבדקו לגבי תשלום שכרם של הסדרנים ביום הבחירות עולה כי היו פערים ניכרים, של למעלה מפי שניים, בין השכר הנמוך ביותר ששולם ליום עבודה (500 ש"ח) לשכר הגבוה ביותר (1,213 ש"ח). עם זאת, 13 רשויות מקומיות שילמו לסדרן 1,113 ש"ח (כשכר שהשתכר סדרן בבחירות לכנסת ה-19) וארבע רשויות אחרות שילמו לסדרן 1,160 ש"ח.

ד. ביום הבחירות העלו עובדי משרד מבקר המדינה שעשו ביקורת בג'לג'וליה כי אף שמספר המצביעים בבחירות לרשויות היה גדול מאוד, לא הוצבו בקלפיות שנבדקו סדרנים, עובדי חברת אבטחה או שוטרים.

ה. מנהל הבחירות בזרזיר מסר לעובדי משרד מבקר המדינה כי ביקש מבעוד מועד מהחברה המספקת שירותי אבטחה למועצה רשימה של המאבטחים שיועסקו ביום הבחירות בזרזיר על מנת לאשרה במשטרה (מנהל הבחירות ציין כי חשוב היה לאשר את הרשימה במשטרה כדי לוודא שלא מדובר במאבטחים המשתייכים לאותה "חמולה"). המשטרה אישרה את הרשימה, אולם בבוקר יום הבחירות לא הגיעו המאבטחים והסדרנים, ומנהל הבחירות סירב לפתוח את הקלפיות. מי שכינה בתפקיד ראש המועצה התקיף את מנהל הבחירות ואף איים עליו. לבסוף הגיעו מאבטחים שאיש מהם לא נכלל ברשימה שהועברה למשטרה מראש וקיבלה את אישורה. חברת האבטחה טענה ש"התבלבלה". מנהל הבחירות ביקש רשימה חדשה, אך לא היה זמן לאשרה מול המשטרה. הקלפיות נפתחו באיחור ניכר (ב-7:45) ובסמוך לכך החלה מהומה באחד מריכוזי הקלפיות שהוצבו בבית ספר, ואף נורו יריות בעקבות כך שהתושבים זיהו שכל המאבטחים נמנים עם ה"חמולה" של ראש המועצה. מנהל הבחירות הגיע למקום עם סגן מנהל המחוז, ולאחר שהבטיחו שיביאו מאבטחים חלופיים, הוצבו שוטרים ונפתחו הקלפיות. לאחר מכן המשטרה החליפה גם את המאבטחים.

משרד מבקר המדינה העיר כי בתשובתו של המפקח הארצי דאז למשרד מבקר המדינה בעקבות פרסום דוח 2008 נאמר כי לקראת הבחירות הבאות יועלה נושא העסקת הסדרנים לדיון במרכז השלטון המקומי "לשם גיבוש הנחיות משותפות", אולם נמצא כי הנושא לא הועלה ולא התקיים דיון כאמור. מן הראוי שמשרד הפנים יפעל, בצוותא עם מרכז השלטון המקומי, לקבוע הוראות ברורות ומחייבות בנוגע להעסקת סדרנים ביום הבחירות, לרבות קביעת התשלום שישולם להם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי תיקון הליקויים עליהם הצביע מבקר המדינה בדוח על בחירות 2008.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי העסקת הסדרנים והתשלום בעד עבודתם הם באחריות הרשות המקומית, וכי בחוק לא נקבעה החובה להעסיק סדרנים ואף לא נקבע מי הגוף המוסמך להעסיקם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי אמנם מכוח חוק הבחירות נדרשת הרשות המקומית לשאת בהוצאות על העסקת סדרנים והמפקח הארצי אינו מתערב בכך, אך הוטל עליו, בהיותו המפקח הארצי על הבחירות, ובכלל זה על הבחירות לרשויות המקומיות, להגדיר את תפקיד הסדרן ביום הבחירות ולקבוע הוראות ברורות ומחייבות בנוגע לשעות העבודה הנדרשות ממנו. מאחר ששעות העבודה במרבית הרשויות המקומיות היו זהות, ראוי שגם השכר שישולם לסדרנים יהיה זהה והרשויות המקומיות לא יקבעו את שכרם כראות עיניהן.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא "עובד על נוהל חדש לסדרנים בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי".

רכישת ציוד לקלפיות

- בתקנות הרשויות המקומיות (סדרי בחירות לראש הרשות וסגניו), התשל"ו-1975 (להלן - תקנות סדרי הבחירות), נקבעו המידות של הקלפי והמנעול והחומרים שמהם יש להכין, הגודל והצבע של מעטפות ההצבעה ופתקי ההצבעה וכן תוכן המודעות שעל פקיד הבחירות לפרסם במקומות הקלפי. עוד נקבע בתקנות כי נחוץ להתקין בקלפי פרגודים, מתקן להנחת פתקי ההצבעה ומעמד משופד לצורך ספירת הקולות.
- בחוק הבחירות ובתקנות סדרי הבחירות נקבע כי משרד הפנים יספק את רשימת הבוחרים, את הפרוטוקולים של הבחירות לראשות הרשות ולמועצת הרשות, את מעטפות ההצבעה ואת מעטפות האריזה (להלן - החומר הרגיש), ואילו הרשות המקומית תספק את תיבות הקלפי התקניות, סוגרי המתכת הממוספרים, הפרגודים העומדים, המגשים (תאים) לפתקים, המעמדים המשופדים וכן את קופסאות הציוד לקלפיות, המזוודות המכילות את ערכת קלפי (להלן - הציוד הקשיח), והציוד הבסיסי (שולחן וכיסאות, נרות וגפרורים, מעטפות וחבל לאריזה, עפרונות צבעוניים, סרגלים ומודעות) (להלן - הציוד הבסיסי). גם נקבע כי באי כוחן של הרשימות יספקו את פתקי ההצבעה של הרשימות, ארוזים בחבילות.

הליך רכישת הציוד הקשיח

בדוח על בחירות 2008 המליץ משרד מבקר המדינה כי המפקח הארצי, המופקד על ניהול הבחירות ותקינותן, ידאג להליך מסודר לרכישת הציוד הקשיח באמצעות מכרז שינצל יתרונות לגודל וגם יבטיח את יכולת המציע לספק את הסחורה בזמן ובאיכות הנדרשת.

ב-9.5.13 כתב המפקח הארצי אל מנכ"ל החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - החברה למשק וכלכלה) כי ועדות הקלפי זקוקות לציוד כגון ארגזי קלפי, פרגודים ומגשים לפתקי הצבעה, ועל הרשות המקומית לספק ציוד זה. על כן "לאור תקלות וכשלים שאירעו בעבר בנוגע למועדי האספקה ולאיות של הציוד שסופק לרשויות המקומיות לפני הבחירות של 2008, ראוי

לבחון קיום הליך מסודר באמצעותכם לרכישת הציוד הקשיח באמצעות מכרז שינצל יתרונות לגודל וגם יבטיח את יכולת המציע לספק את הסחורה בזמן ובאיכות הנדרשת.

1. **הבדיקה העלתה כי משרד הפנים והמפקח הארצי לא דאגו להליך מסודר לרכישת הציוד הקשיח באמצעות מכרז, והדרישה שהופנתה לחברה למשק וכלכלה לא מומשה, ועקב כך הרשויות המקומיות נאלצו להתקשר בעצמן עם ספקים לרכישת הציוד.**

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יציע שוב לחברה למשק וכלכלה לפעול לפרסום מכרז כולל. עוד מסר כי על פי ניסיון העבר הייתה יכולה החברה למשק וכלכלה להיערך לביצוע המכרז בפרק הזמן שעמד לרשותה מעת פנייתו של המפקח הארצי, וכי הגורם לאי-ביצוע הליכי הרכש באמצעותה לא היה לוח הזמנים אלא שיקולים כלכליים.

- משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי היה ראוי לפנות לחברה למשק וכלכלה מבעוד מועד ולא חמישה חודשים בלבד לפני הבחירות, מה גם שעל נושא זה הוער בדוח על בחירות 2008; פרק זמן כזה אינו מאפשר לקיים הליך מסודר לרכישת הציוד ולכן הרשויות נדרשו לבצע בעצמן את הליכי הרכש.
- משרד מבקר המדינה דורש מהמפקח הארצי שיפעל בנושא זה בדחיפות.

2. משרד מבקר המדינה אסף מ-56 רשויות מקומיות פרטים על הליך רכישת הציוד הקשיח ועלותו וריכוז פרטים אלה. מהמידע שריכוז עולה כי 52 רשויות מקומיות⁷⁶ פנו רק לספק אחד ורכשו ממנו את הציוד בלא לקבל הצעות מחירים מספקים אחרים של אותו ציוד. יצוין כי אמנם חברה זו היא הספק העיקרי (להלן תכונה החברה - הספק העיקרי) במשק של הציוד הקשיח, אך היא אינה הספק היחיד.

3. הועלה כי הספק העיקרי סיפק מתקן תאי אחסון לפתקי הצבעה ובו 18 תאים. בתשע רשויות מקומיות שבהן התמודדו 19 רשימות ומעלה לא היה די מקום להנחת פתקי כל הרשימות המתמודדות במתקן, ובקלפיות שבאותן רשויות מקומיות הונחו פתקי ההצבעה על שולחן רגיל.

4. חמש רשויות מקומיות (עיריות אופקים, דימונה, ירושלים ורמת גן והמועצה המקומית מצפה רמון) רכשו את הציוד הקשיח או את חלקו מספקים אחרים ושילמו עבור חלק מהפריטים מחירים זולים יותר בעשרות אחוזים ממחירי הספק העיקרי. לדוגמה, עיריית ירושלים רכשה 950 תיבות קלפי מספק אחר ושילמה תמורת כל תיבה 52.8 ש"ח ובכך חסכה כ-15,000 ש"ח רק על פריט זה בהשוואה למחיר ששילמו בעדו רשויות אחרות.

5. משרד הביטחון פרסם בקרב ספקי קרטון בישראל מכרז לרכישת כ-1,500 קלפיות וציוד נלווה. הזוכה במכרז הייתה החברה היחידה שהתמודדה בו, והזמנה לביצוע העבודה הועברה לה באוגוסט 2013. הבדיקה העלתה כי בזכות זאת שמשרד הביטחון פרסם מכרז ורכש ציוד קשיח בכמויות גדולות, הוא שילם עבור ארבעת הפריטים שרכש מחיר זול בכ-30% מהמחיר

76 העיריות: אור יהודה, אור עקיבא, אלעד, אריאל, אשדוד, ביתר עילית, בית שאן, בית שמש, הוד השרון, חדרה, טירה, טבריה, טמרה, כפר יונה, כפר קאסם, לוד, נצרת, נשר, נתיבות, סח'נין, עכו, עפולה, צפת, קריית גת, קריית מלאכי, קלנסווה, קריית שמונה, ראש העין, רהט, ראשון לציון, שדרות. המועצות המקומיות: אבו גוש, אבן יהודה, אכסאל, בנימינה-גבעת עדה, בני עיי"ש, בסמת טבעון, גבעת זאב, גילג'וליה, דיר חנא, הר אדר, כסיפה, כפר תבור, לקייה, מבשרת ציון, מג'אר, עספייא, עראבה, קדימה-צורן, קריית יערים, שעב, תל מונד.

ששילמו עבורם מרבית הרשויות המקומיות. לדוגמה, עלות תיבת קלפי הסתכמה בכ-48 ש"ח; (לעומת 69 ש"ח במרבית הרשויות האחרות) עלות כל פרגוד - בכ-10 ש"ח (לעומת 16 ש"ח במרבית הרשויות האחרות) ומזוודת ערכת קלפי - בכ-10 ש"ח (לעומת 12 ש"ח ברשויות אחרות).

החברה שסיפקה את הציוד הקשיח למשרד הביטחון מסרה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 כי מכרה את הציוד למשרד הביטחון במחיר השוק בשל הכמות שהזמין משרד הביטחון, תנאי התשלום שהנהיג ואיתנותו הפיננסית.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי משרד הביטחון וגם הרשויות המקומיות שפנו לקבל הצעות מחיר נוספות הוזילו בסכומים ניכרים את עלות הציוד הקשיח שרכשו. מן הראוי שמשרד הפנים והמפקח הארצי יפעלו בבחירות כוללות עתידיות - אם במישרין, אם באמצעות החברה למשק וכלכלה - לפרסום מכרז כולל כדי להוזיל את עלויות הרכישה, וכן כדי לאפשר קנייה בעיקר מספק אחד ואספקת כמויות בשיעור הנדרש ובאיכות הרצויה.

התנהלות יום הבחירות

כאמור, נציגי משרד מבקר המדינה ביקרו ביום הבחירות בכ-400 קלפיות בכ-60 רשויות מקומיות כדי לבדוק את פעילותן ואת סדרי עבודתן וכן ביקרו בכמה בסיסים של צה"ל ובמוקד הבקרה והשליטה של מטה יום הבחירות בכפר המכביה ברמת גן.

נוכחות בקלפי

בחוק הבחירות (סעיף 56) נקבע מי הם הרשאים להימצא במקום הקלפי: חברי ועדת הקלפי, משקיפים, מזכיר ועדת הקלפי, חברי ועדת הבחירות, נציגי רשימת מועמדים, מנהל הבחירות, שר הפנים או בא כוחו, שוטרים השומרים על הקלפי ועל הסדר, ובשעות ההצבעה בלבד - בוחרים שהותרו להיכנס לשם הצבעה.

1. לקלפי בקריית אתא שבה ביקרו עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות נכנס במהלך ההצבעה חבר ועדת בחירות מאותה רשות (המשמש חבר סיעה במועצה או נציג מטעמו) מלווה בשני שוטרים, ופנה באגרסיביות לחברי ועדת הקלפי תוך שהוא שואל אותם "מדוע אתם עושים בעיות למזכירים". חברי ועדת הקלפי מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה כי התנהלות חברי ועדת הבחירות במשך יום הבחירות הטילה עליהם אימה. חבר ועדת הבחירות נכח במתחם גם בקלפיות נוספות באותו מתחם ואף לאחר שנציגי משרד מבקר המדינה עזבו את המקום.

באופקים, חבר ועדת קלפי המתמודד בבחירות נכנס מעבר לפרגוד באחת הקלפיות ואח של מתמודד נוסף לראשות העירייה, שלא נשא בתפקיד רשמי בדק אף הוא את פתקי ההצבעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אמנם חברי ועדת הבחירות מורשים לשהות במקום הקלפי, אך הם אינם אמורים לסייר בעצמם במקום וודאי שלא מאחורי הפרגוד; למותר לציין שאינם אמורים לתת הוראות לחברי ועדת הקלפי ולהטיל עליהם מורא. יש אפוא לחדד, במסגרת ההדרכות במערכות הבחירות העתידיות, את ההנחיות בדבר סמכויותיו של חבר ועדת בחירות במקום הקלפי.

2. במכתב שהתקבל במשרד מבקר המדינה התלוננו הורים לשלושה ילדים בעיר מודיעין על אי-הפעלת שיקול דעת שבגינה לא התאפשרה הצבעה של בעל זכות הצבעה. להלן קטעים רלוונטיים מהמכתב: "לא יכולנו להשאיר אותם [שלושה ילדים] לבד בבית, וגם לא רצינו. חשבנו שאפשר יהיה לשתף אותם בחוויה הדמוקרטית, ללמד אותם איך מצביעים וכמה זה חשוב לתת את קולנו ולהשפיע על המציאות שלנו בבחירות ראש עיר. בני הבכור בחר להישאר בחצר בית ספר, בתי הצעירה, בת השלוש, נכנסה איתי אל הקלפי, ובתי האמצעית, בת השמונה, המתונה בתור עם בעלי, במטרה להיכנס יחד איתו. בעודי מצביעה, שמעתי פתאום ככי חזק. התברר שהעובדים בקלפי החליטו שבתי גדולה מדי בשביל להיכנס עם בעלי והיא חייבת להישאר בחוץ. לא עזר הבכי, הצעקות, הבקשות והניסיון להסביר שמדובר בסך הכל בתלמידת כיתה ב' שרוצה לראות איך נראה הקלפי מבפנים... ורק רוצה להיכנס עם אבא להצביע... אף אחד לא הפעיל שיקול דעת והתיר לילדה להיכנס. בסופו של דבר בעלי ויתר על זכות ההצבעה שלו, יצא עם הילדה בוכה החוצה, ולא חזר. בסופו של יום התבררו אחוזי ההצבעה הנמוכים, בטלויזיה לא הפסיקו לדבר על האדישות הציבורית... לא יכולתי שלא לחשוב לעצמי מה גודל הנזק שגרמו 'עובדי הקלפי' של מודיעין לילדה בת שמונה ואיזה חוויה היא תזכור מתהליך הבחירות, מה יגרום לה לבוא ולהצביע בעתיד".

משרד מבקר המדינה סבור כי ייתכן שחברי ועדת הקלפי פעלו במקרה זה בהתאם לאמור בחוק, אך היה בהחלט מקום להפעלת שיקול דעת.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשקול להוסיף לרשימת הרשאים להימצא במקום הקלפי גם ילדים עד גיל מסוים; לא זו בלבד שאין מקום לאסור על כניסתם של ילדים מתחת לגיל מסויים למקום הקלפי עם הוריהם, אלא שיש כאן אף חינוך לאזרחות טובה, לשיתוף וללימוד בנושא ההליך הדמוקרטי וליצירת חוויה חיובית שעשויה בבחירות עתידיות לתרום להגדלת שיעור ההצבעה ולמימוש זכות ההצבעה.

נוכחות חברי ועדת הקלפי

בחוק הבחירות נקבע בין היתר כי ועדת בחירות, ובה נציגים מכל הסיעות, תקבע את מספר חבריה והרכבה הסיעתי של כל ועדת קלפי, "ובלבד שבכל ועדת קלפי יהיו מיוצגות לא פחות משלוש סיעות, במידה וישנן". עוד נקבע בחוק הבחירות כי מנהל הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, ימנה מזכיר לכל ועדת קלפי אשר יהיה "נוכח בישיבות ועדת הקלפי ויעמוד לרשותה בכל הקשור במילוי תפקידיה". עם זאת, נקבע בחוק הבחירות כי אם לא נכח בשעה המיועדת לפתיחת הקלפי "אף חבר ועדת קלפי אחד תחל ההצבעה בקלפי האמורה בנוכחותו של מזכיר הוועדה בלבד", אבל ספירת הקולות תתקיים רק מ"שיגיע חבר ועדת קלפי שהתמנה".

כבר בדוח על בחירות 2008 עמד מבקר המדינה על כך שחברי ועדת הקלפי הרבו להיעדר מהקלפיות, הן בעת פתיחתן והן במשך היום. לדוגמה, נמצא כי חלק ניכר מהקלפיות ברשויות

שנבדקו נפתחו בנוכחות מזכיר הוועדה בלבד ופעלו במשך שעות רבות בנוכחות המזכיר בלבד או בנוכחות חבר ועדה נוסף. הסיבה העיקרית לכך היא שחברי ועדות הקלפי בבחירות לרשויות המקומיות עושים את עבודתם בדרך כלל בהתנדבות, ואינם מקבלים שכר תמורת עבודתם.

משרד מבקר המדינה המליץ למפקח הארצי ברוח 2008 לבדוק כיצד להסדיר את הסוגיה באופן שבעתיד יקבלו חברי הוועדה שכר בעד עבודתם כדי שנועשה בבחירות לכנסת, ולחלופין לשנות את החוק באופן שיוצבו בכל קלפי שניים או שלושה מזכירים.

1. הבדיקה העלתה כי בעניין זה לא יזמו המפקח הארצי ומשרד הפנים פעולות לשינוי המצב והתופעה נשנתה, בכמה רשויות ביתר שאת, גם במערכת הבחירות הנוכחית. משרד מבקר המדינה בדק בפרוטוקולים של שבע רשויות מקומיות רישום לגבי נוכחות חברי הוועדה בעת פתיחת הקלפי. להלן הממצאים שהועלו:

א. בחיפה נבדקו 202 קלפיות, 26 מהן נפתחו בנוכחות המזכיר בלבד; יתרה מזו, ב-21 (למעלה מ-10%) מכלל הקלפיות התבצע הליך ההצבעה במשך כל היום בנוכחות המזכיר בלבד; ב-70 קלפיות נכח חבר ועדה אחד בעת פתיחתן, וב-75 נכחו שני חברי ועדה; רק ב-31 (כ-15%) מהקלפיות נכחו שלושה חברי ועדה בעת הפתיחה. עוד הועלה כי מזכיר הקלפי הוא שסגר את הקלפי וספר את הקולות ב-20 קלפיות, וברוב הקלפיות האמורות הוא תוגבר במזכיר קלפי נוסף, וב-73 קלפיות אחרות (כ-36% מהקלפיות) נכח רק חבר ועדה אחד בעת ספירת הקולות.

ב. ברחובות נבדקו 86 פרוטוקולים, אולם לא היה אפשר ללמוד מהם על מספר חברי הקלפי שנכחו בעת פתיחת הקלפיות ובעת סגירתן. מהפרוטוקולים עולה כי ב-30 קלפיות לא נכח שום חבר ועדה בעת הפתיחה, וב-45 קלפיות אחרות נכח חבר ועדה אחד בלבד (אשר לשאר הקלפיות שנבדקו ברחובות - בתשע מהן נכחו שני חברי ועדה, ובשתי האחרות - שלושה חברי ועדה). בעת ספירת הקולות - ב-18 (למעלה מ-20%) מהקלפיות שנבחנו לא נכח שום חבר ועדה בעת ספירת הקולות, וב-59 (כמעט 70%) מהקלפיות האחרות נכח חבר ועדה אחד בלבד.

ג. בעכו נבחנו 66 פרוטוקולים שניתן היה לקבל מהם מידע על מספר חברי ועדות הקלפי שנכחו בספירה; נמצא כי שלוש קלפיות נפתחו במעמד חבר קלפי אחד, ושני חברי ועדה איישו 24 קלפיות אחרות. בעת הסגירה נסגרו במעמד שני חברי ועדה.

ד. בכרמיאל נפתחו שלוש קלפיות (מתוך 69) בנוכחות חבר ועדה אחד; 52 קלפיות אחרות נפתחו בנוכחות שני חברי ועדה; בספירת הקולות שבוצעה בסופו של יום הבחירות אוישו 65 מן הקלפיות בשני חברי ועדה, באחת הקלפיות נכח רק חבר קלפי אחד ורק בשלוש נכחו שלושה חברי ועדת קלפי.

ה. בהוד השרון נפתחו שש קלפיות (מתוך 62) בנוכחות מזכיר הקלפי בלבד; באחת מהן נכח מזכיר הקלפי בלבד עד מועד סגירתה. 17 קלפיות נפתחו בנוכחות חבר ועדה אחד וב-28 נוספות נכחו שני חברי ועדה. ב-22 קלפיות נכח רק חבר ועדה אחד בעת הספירה.

ו. בקריית גת נכח חבר ועדה אחד בעת פתיחת שתיים מ-47 הקלפיות, ושני חברי ועדה נכחו בעת פתיחת 16 קלפיות אחרות. בעת הסגירה של אחת הקלפיות נכח חבר ועדה אחד בלבד, ובעת סגירתן של 21 קלפיות נכחו שני חברי ועדת קלפי.

ז. בקריית מלאכי נכח חבר ועדה אחד בפתיחת שלוש מ-27 קלפיות, ושני חברי ועדה נכחו בשבע קלפיות אחרות. בעת סגירת חמש מהקלפיות וספירת הקולות בהן נכח חבר ועדה אחד בלבד, וב-11 קלפיות נכחו שני חברי ועדה.

2. בדיקת עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות העלתה כי במרביתן של 82 קלפיות שנבדקו ב-12 רשויות מקומיות אחרות נכחו חבר ועדה אחד או שניים, כלהלן:

א. בירושלים נבדקו 27 קלפיות - חמש נפתחו על ידי מזכיר הוועדה בלבד ועשר אחרות נפתחו בנוכחות חבר ועדה אחד בלבד. בחדרה בשתיים משש הקלפיות שנבדקו נכח רק חבר ועדה אחד בעת פתיחת הקלפי; במבשרת ציון באחת משבע הקלפיות שנבדקו נכח בעת הפתיחה חבר ועדה אחד ובקלפי אחרת אף לא אחד; בביתר עילית, בשלוש משמונה הקלפיות נכח חבר ועדה אחד בלבד בעת פתיחתן; בקריית יערים נבדקו שתי קלפיות - האחת נפתחה בנוכחות חבר ועדה אחד, והשנייה - על ידי מזכיר הקלפי לבדו; בבית שמש, בשתיים משש הקלפיות שנבדקו לא נכח שום חבר ועדה בפתיחתן, ובאחת אחרת נכח חבר ועדה אחד בלבד.

ב. באשדוד - בשלוש מארבע הקלפיות שנבדקו נכח חבר ועדת קלפי אחד בלבד בפתיחתן, ואילו את הרביעית פתח מזכיר הקלפי בלבד; בקריית אתא - בשלוש מחמש הקלפיות שנבדקו נכח בפתיחה חבר ועדה אחד בלבד; בגבעתיים ובנשר - בשתיים מארבע הקלפיות שנבדקו נכח בפתיחה חבר ועדה אחד בלבד; בכפר תבור - בכל ארבע הקלפיות שנבדקו נכח חבר ועדה אחד בלבד בפתיחתן. באשקלון נכח חבר ועדה אחד בפתיחתן של שלוש מחמש קלפיות שנבדקו, וקלפי אחרת נפתחה על ידי מזכיר ועדת הקלפי בלבד.

ג. במרבית הקלפיות שבדקו עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות בגלג'וליה, בקלנסווה ובכפר קאסם לא ציינו מזכירי ועדת הקלפי את שעת ההגעה של חברי הוועדה במהלך יום הבחירות, אף שהם נדרשו לעשות כך לפי החוק (ראו להלן).

בערעור על תוצאות הבחירות בג'דידה-מכר⁷⁷ הצהיר מזכיר אחת מוועדות הקלפי כי "הוא יצא מנקודת הנחה שהפנקס החשוב והמרכזי מבין שני הפנקסים הינו פנקס המחיקות וכי הייתה נקודת זמן במהלך יום הבחירות שבה הוא נותר לבדו והקפיד לבצע את המחיקות בספר הבחורים אך בפרק זמן זה לא בוצעו הסימונים בספר הבחורים שבו מזהים את הבחור ואת פרטיו. מזכירים נוספים של הקלפיות העידו כי גם מבחינתם היה חשוב יותר לספור את המחיקות (אלה ששמש נמחק לאחר שסיימו להצביע) מאשר את הבחורים שזוהו בספר המאותרים (הספר שבו מאתרים את הבחור שרוצה להצביע ומאמתים את פרטיו)"⁷⁸. בגלל הלחץ שהפעילו המצביעים על אותה הקלפי ובגלל הצורך לאפשר לכולם להצביע, זנח אותו מזכיר - שישב לבדו בוועדת הקלפי - את רישום המצביעים בפנקס הבחורים, ובסופו של דבר זו הייתה הסיבות העיקריות שבעטיין פסל השופט רון שפירא (באותו ערעור) את תוצאות הבחירות בג'דידה-מכר. וכך, לפי פרוטוקול הדיון, אמר השופט לגבי ליקוי זה: "ההסבר של מזכיר הקלפי אשר הסביר כי בשלב מסוים נשאר לבדו ולכן הפסיק לבצע את הסימון בספר אשר מזהה את הבחורים המגיעים להצביע, הסבר אשר בפני עצמו מצביע על ליקוי חמור בקלפי זאת, שכן סימון זה שעליו 'ויתר' מזכיר קלפי מס' 1 בשל מחסור בכוח אדם באותה עת ולחץ מצביעים בקלפי הינו סימון חשוב אשר נועד כדי לזהות את הבחורים המגיעים להצביע כבחורים אשר יש להם זכות הצבעה ואשר רשומים כדין"⁷⁹.

77 עמ"נ 14246-12-13 כיאל נ' משרד הפנים ואח'.

78 ר' הערה 8.

79 בסופו של יום בוטלה בבית המשפט העליון (בר"מ 691/14 מוחמד שאמי נ' ד"ר עומר כיאל ואח') ההחלטה לפסול את הבחירות בג'דידה-מכר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולרשויות המקומיות כי היעדרם של מרבית חברי ועדות קלפי מחלק גדול מהקלפיות שנפתחו פגע במישרין בעבודת מזכיר ועדת הקלפי, שהסתייע במשך מרבית שעות ההצבעה בדרך כלל בחבר ועדה אחד בלבד, ולעתים אף ניהל את ההצבעה לבדו במרבית יום הבחירות. הרכב הוועדה החסר השפיע במישרין על משך ההצבעה של כל מצביע, על תקינות הרישום בפרוטוקול ועל טיב הרישום והסימון של שמות הבוחרים שהצביעו. יתרה מזו, נוכחות של מזכיר או של מזכיר וחבר ועדה אחד בלבד במרבית יום הבחירות יש בה כדי לפגוע פגיעה ממשית בטוהר הבחירות, ומלבד היותה ליקוי חמור יש בה משום פרצה הקוראת לעשיית מעשים לא כשרים. במקרה קיצוני בג'דידה-מכר מזכיר ועדת הקלפי, שניהל את ההצבעה לבדו, אף זנח את הרישום בפנקס הבוחרים. על משרד הפנים לבחון את החלופות האפשריות לטיפול בנושא (כגון תשלום לחברי ועדות קלפי, שימוש בשני מזכירים, גיוס חברי ועדה מקרב תלמידי י"א וי"ב כחלק משיעור אזרחות ועוד) ולדאוג כי כבר בבחירות הבאות תימצא חלופה שתאפשר להסדיר את סוגיית מספרם החסר של חברי ועדת הקלפי.

נוכחות משקיפים בקלפיות

בחוק הבחירות נקבע כי "בישיבות של ועדת קלפי רשאים להיות נוכחים, כמשקיפים בלבד, נציג אחד של כל רשימת מועמדים שאושרה כדין ושאינה מיוצגת בוועדה".

בדיקת עובדי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות העלתה כי ב-16 קלפיות שהוצבו ב-11 רשויות מקומיות נכחו משקיפים מאותה הרשימה שבה כיהן אחד מחברי הוועדה.

יצוין כי באחת הקלפיות בטמרה נצפו 22 משקיפים שלא ניתן היה לזהות כלל אילו רשימות הם מייצגים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מדובר ב"כשל נקודתי של תשומת הלב, או בידע של מספר מזכירים בודדים", וכי הסמכות להורות על הוצאת אנשים שנוכחים בתוך הקלפי שלא כדין היא בסמכות ועדת הקלפי ויושב ראש הוועדה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הימצאותם של משקיפים כה רבים בעת בדיקת הקלפיות על ידי עובדי מבקר המדינה ביום הבחירות, ב-11 מבין 60 הרשויות המקומיות שנבדקו, מעידה לכל הפחות על כשל נקודתי בהדרכת מזכירי ועדות הקלפי; אמנם אין בידי המזכיר הסמכות להורות על הוצאת משקיפים, אך היה עליו לכל הפחות להסב את תשומת לב חברי ועדת הקלפי לכך ולציין זאת בפרוטוקול הקלפי - פעולות שבכל המקומות שנבדקו לא נעשו על ידו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי ועדה שנוכחים בפעילותה משקיפים כה רבים - נוסף על שאר הגורמים המורשים להימצא בקלפי - אינה יכולה לתפקד כהלכה. יש אפוא מקום לבחון את האפשרות להגביל את מספר המשקיפים הנוכחים בקלפי אחת.

פרוטוקול של ועדת קלפי

1. בחוק נקבע כי ועדת הקלפי תכין ותמלא טופס של פרוטוקול במתכונת שתיקבע בתקנות, ויש לציין בו את שעת פתיחת הקלפי ואם הקלפי לא נפתחה במועד יש לציין בו את הסיבות לכך; את שמות חברי הוועדה הנוכחים בקלפי בכל זמן נתון במהלך יום ההצבעה, לרבות חילופי גברי בקלפי ותחלופת משקיפים; את שעת החתמת המעטפות ומספרן; אירועים מיוחדים או יוצאי דופן ביום ההצבעה; וכן את תוצאות ספירת הקולות. על הכנת הפרוטוקול מופקד מזכיר ועדת הקלפי.
- כבר בדוח על בחירות 2008 הצביע מבקר המדינה כי הפרוטוקולים אינם נוחים למשתמשים בהם ופרטים נחוצים רבים שישקפו את אשר התרחש במקום הקלפי לא נרשמו, בגלל היעדר מקום בהם. הבדיקה הנוכחית העלתה כי אף שהמפקח הארצי על הבחירות מסר למשרד מבקר המדינה בעניין זה בשנת 2009 כי הוא בוחן את האפשרות לעיצוב מחדש של הפרוטוקול, לא נעשו בפועל פעולות להסדרת נושא זה, ומשרד הפנים כלל לא דן באפשרות לבצע שינוי יסודי במתכונת הפרוטוקולים ובכלל זה לפשטם לנוחות המשתמשים. למעשה טופסי הפרוטוקול לא השתנו כלל, הם אינם ידידותיים למשתמש ועדיין אין בהם מרווחים בין השורות, ובגלל היעדר מקום לא ניתן לרשום בהם את כל הפרטים הנחוצים באופן שהם ישקפו את המתרחש במקום הקלפי במשך יום הבחירות כולו.
2. בחינת האופן שבו מילאו מזכירי ועדות הקלפי מאות פרוטוקולים בעשרות רשויות מקומיות העלתה כי פרטיהם לא מולאו באופן אחיד, ובכלל הרישום בפרוטוקול לא היה תקין; לדוגמה, במרבית הפרוטוקולים לא נרשמו פרטים על חילופי חברי ועדה ומשקיפים; בחלק מהפרוטוקולים הרישום בנושא זמן ספירת המעטפות, החתמתן ומספרן היה חלקי או לא בוצע כלל; לחלק ניכר מהפרוטוקולים צורפו דפים נוספים (שחלקם אבודו), ובהם צוינו מועדי החתמת המעטפות ואירועים מיוחדים שציינו מזכירי ועדות הקלפי. ברוב המקומות שבהם תפקד מזכיר הוועדה לבדו במשך כל יום הבחירות או בנוכחות חבר ועדה נוסף לא נרשמו כלל הפרטים החיוניים שישקפו את האירועים באותה קלפי ביום הבחירות.
3. מלבד פרטים חיוניים אלה, לרוב מזכירי ועדת הקלפי לא רשמו את שעת הגעתם של חברי הוועדה, וכאשר קלפיות נפתחו בבוקר יום הבחירות בניהולו של מזכיר הקלפי לבדו או עם חבר ועדה אחד לא ניתן היה לדעת מעיון בפרוטוקול הוועדה מתי הצטרפו חברי ועדה נוספים לקלפי, ואם הם אכן הצטרפו אליה בהמשך יום הבחירות (ראו גם לעיל בפרק "נוכחות חברי ועדת קלפי").
4. עוד הועלה כי שלא כבבחירות לכנסת, לא נדרשו מזכירי ועדות הקלפי לרשום בפרוטוקול בסופו של יום הבחירות את מספר המצביעים שנכנסו להצביע בקלפי (ספר הזיהוי של הבוחרים) אלא רק את מספר המצביעים ששמו נמחק מרשימת הבוחרים ואת מספר מעטפות ההצבעה שהוצאו מהקלפי, אף שברבות מהקלפיות מספר המצביעים שנכנסו להצביע לא היה זהה למספר המצביעים בפועל (ששמו נמחק מרשימת הבוחרים) וגם לא למספר מעטפות ההצבעה שהוצאו מהקלפי.
- בדיון בעניין זה בערעור על תוצאות הבחירות בג'דידה-מכר שקיים בית המשפט לעניינים מינהליים טען אחד הצדדים כי התגלו ליקויים ובהם פערים משמעותיים "בין הספרים (ספר הזיהוי של הבוחרים שהגיעו להצביע וספר המחיקה של הבוחרים שהצביעו) ובין מספר המעטפות שהוצאו בחלק מהקלפיות". השופט רון שפירא העיר בדיון כי מדובר בליקוי משמעותי "ולא ניתן להתעלם מחשיבות הספרים [פנקס הבוחרים שבו מאתרים את הבוחר שרוצה להצביע ומוודאים את פרטיו] שבהם סומנו הבוחרים אשר זוהו כבוחרים בדיון".

5. גם בערעור בבית המשפט העליון⁸⁰ על החלטתו של בית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו⁸¹ ציין השופט אורי שהם כי "בעשרות קלפיות בעיר תל אביב נעלמו גליונות ספירת הקולות, וגם אם היה ראוי לברר את פשר התופעה, הדעת נותנת כי לא תאושר ספירה מחדש של הקולות בקלפיות אלה, מסיבה זו בלבד".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את העובדה שמשרד הפנים לא עיצב מחדש את טופסי הפרוטוקולים, אף שהתחייב לכך, כפי שמסר המפקח הארצי בתגובתו על הדוח על בחירות 2008. הליקויים החמורים שהועלו גם בבחירות 2013 מעידים שיש לפעול לשינוי יסודי של מתכונת הפרוטוקולים ולפעול למילוי פרוטוקול במתכונת אחידה שתשקף את כל שהתרחש במקום הקלפי ובסביבתו במשך כל יום הבחירות. יתרה מזו, הערותיו של השופט שפירא מחייבות לשקול, נוסף על השינוי החזותי הנדרש בפרוטוקולים (ראו לעיל), את הצורך להוסיף לכל פרוטוקול טבלה ובה יירשמו המצביעים ששמו נמחק מפנקס הבוחרים לאחר שסיימו להצביע, וכן מספר ה"מאותרים" ששמו סומן בפנקס הבוחרים שבו אותרו ואומתו פרטיו של המצביע⁸².

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יחידת המפקח "תבחן שוב את המידע המרוכז בטופס [בפרוטוקול] ובאם יש מקום לטופס ממוחשב".

קיום לימודים במוסדות חינוך ביום הבחירות

היערכות ליום הבחירות

מרבית הקלפיות במערכות הבחירות מוצבות בבתי ספר ובמוסדות חינוך אחרים.

כדי להקטין ככל האפשר את הפגיעה במהלך התקין של הלימודים במוסדות החינוך בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013, המליץ מבקר המדינה למשרד החינוך ולמפקח הארצי עוד בדוח על בחירות 2008 להיערך בעוד מועד לבחירות 2013 ולתור אחרי פתרונות חלופיים יצירתיים שיאפשרו לצמצם ככל האפשר את מספר מוסדות החינוך שיושבתו וכפועל יוצא מכך למזער את מספר התלמידים שישבתו מאונס ביום הבחירות.

אף שלאחר תום הבחירות הקודמות עמדו לרשות משרד החינוך והמפקח הארצי חמש שנים כדי להיערך למזעור הנזקים שמקורם בהשבת מוסדות חינוך ביום הבחירות, הם לא ניצלו את פרק הזמן האמור כדי לדון בפתרונות ישימים כגון הוצאת הקלפיות ממוסדות חינוך או צמצום שעות ההצבעה בכל הקלפיות. בפועל החלו לקיים את הדיונים בנושא ההיערכות ליום הבחירות רק בחודשים הסמוכים לבחירות 2013, כלהלן:

- | | |
|----|---|
| 80 | עמ"מ 8800/13 רוב העיר - רשימת הצעירים של תל אביב עם אסף זמיר ואח' נ' מנהל הבחירות תל אביב-יפו ואח'. |
| 81 | עמ"מ נ 52694-11-13 רוב העיר - רשימת הצעירים של תל אביב עם אסף זמיר ואח' נ' מנהל הבחירות תל אביב-יפו ואח'. |
| 82 | ר' הערה 8. |

בתחילת יולי 2013 כתב הממונה על ביטחון מוסדות חינוך ומתקנים במשרד החינוך אל הקב"טים במחוזות⁸³ כי ביום הבחירות לרשויות המקומיות יתקיימו הלימודים בבתי הספר כרגיל ולכן מומלץ להציב את הקלפיות שלא במוסדות חינוך; אשר לקלפיות שיוצבו במוסדות חינוך, יש להיערך למניעת מגע בין התלמידים הלומדים בהם ובין הבוחרים ופעילי הבחירות באמצעות הקמת כניסה נפרדת עם חיץ ברור בין מתחמי הלימודים ובין הקלפיות.

במחצית השנייה של חודש יולי 2013 הפיצה מנכ"לית משרד החינוך דאז גב' דלית שטאובר מסמך למנהלי המחוזות ובו מסרה כי הנחתה את מנהלי בתי הספר לתכנן ביום הבחירות פעילות מחוץ לכותלי בית הספר, ואשר לקלפיות שיוצבו במוסדות חינוך בתחומי הרשויות המקומיות היא ביקשה שתוקם ועדה בהשתתפות הקב"ט היישובי, נציגי הרשות המקומית ומנהל אגף החינוך באותה רשות, שתנסה למצוא פתרונות שימנעו חיכוך בין התלמידים לבאי הקלפיות או לקבוצה שבמוסדות החינוך לא יתקיימו לימודים במקרה הצורך. באוגוסט 2013 הפיצה המנכ"לית מסמך לריענון נהלים ליום הבחירות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך כי ההנחיות שפרסם הן בנוגע לפן הביטחוני והן בנוגע לפן החינוכי הוצאו באיחור רב, ועקב כך לא היה בידי הגורמים המטפלים בנושא די זמן כדי להיערך כהלכה לבחירות ולנקוט לקראתן את כל האמצעים הארגוניים והפזיים הדרושים.

פרטים על קיום לימודים ביום הבחירות

1. הבדיקה העלתה כי במשרד החינוך לא נמצאו נתונים מפורטים על מספר בתי הספר שלא קיימו לימודים ביום הבחירות ועל מספר תלמידיהם.
2. עוד העלתה הבדיקה כי גם בבחירות 2013 שבתו מאונס מאות אלפי תלמידים במאות בתי ספר. לדוגמה, במחוז הצפון לא התקיימו לימודים בכ-27% מכלל בתי הספר במחוז; במחוז הדרום, שבאחריותו 23 רשויות מקומיות, לא התקיימו לימודים בבתי הספר היסודיים, רובם ככולם ובחלק מבתי הספר העל-יסודיים; במחוז המרכז שבתו מלימודים כ-31% מהתלמידים.
3. רק מיעוט קטן מבתי הספר בישראל קיימו פעילות חוץ - בית - ספרית; ממידע שהתקבל מחדר המצב לטיולים שבמשרד החינוך עולה כי מספרם הכולל של התלמידים שקיימו פעילות חוץ - בית - ספרית באותו יום היה כ-66,000 מתוך כ-1.18 מיליון (כ-5.6%) תלמידי בתי הספר בארץ, לפי הנתונים המעודכנים לשנת הלימודים תשע"ד⁸⁴.
4. בכמה יישובים החליטו שלא לקיים לימודים סדירים במוסדות חינוך "מחשש ממשי להפרעות סדר".
5. בחלק מהרשויות המקומיות הועלה כי לחצם של הורים או ועדי הורים הביא לשינוי ההחלטה הראשונית של הרשות שלא לקיים לימודים. שתי רשויות מקומיות דאגו לכך שבכל בתי הספר

83 אשר התבקשו להעביר את תוכן המכתב "לקב"טי הרשויות ובאמצעותם לראשי הרשויות, מנהלי בתי הספר וגורמים רלבנטיים ברשות".

84 לדברי מנהל אגף בטחון, בטיחות לשעת חירום מוסדות החינוך במשרד החינוך, מדובר במספר כפול מהמוצע היומי.

שבהם מוצבות קלפיות יוקמו אמצעים להפרדה פיזית בין כניסת התלמידים לכניסת הבוחרים, ובין מרחבי הלמידה למרחבי ההצבעה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החינוך ולמשרד הפנים כי אף שבחירות 2013 התקיימו כחמש שנים לאחר מערכת הבחירות הקודמת, משרד החינוך ומשרד הפנים לא ניצלו את פרק הזמן הממושך שבין מערכות הבחירות כדי לשבת על המדוכה ולמצוא דרכים יצירתיות לטיפול בסוגיית הצבתן של הקלפיות במוסדות החינוך; עקב כך גם בבחירות אלה שבתו מאונס מאות אלפי תלמידים במאות בתי ספר ועקב כך נבצר מהורים רבים להתייצב במקום עבודתם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשל קשיים באיתור מבני ציבור שאינם מוסדות חינוך המאפשרים הצבת קלפיות, שבה והתעוררה בעיית הצבת הקלפיות במוסדות חינוך, שטרם נמצא לה פתרון. עוד מסר כי לנוכח שינוי החקיקה שבוצע לאחרונה, יהיה יום הבחירות הכלליות לרשויות המקומיות הבא יום שבתון, והדבר יאפשר להסדיר את הסוגיה האמורה.

שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות

רקע

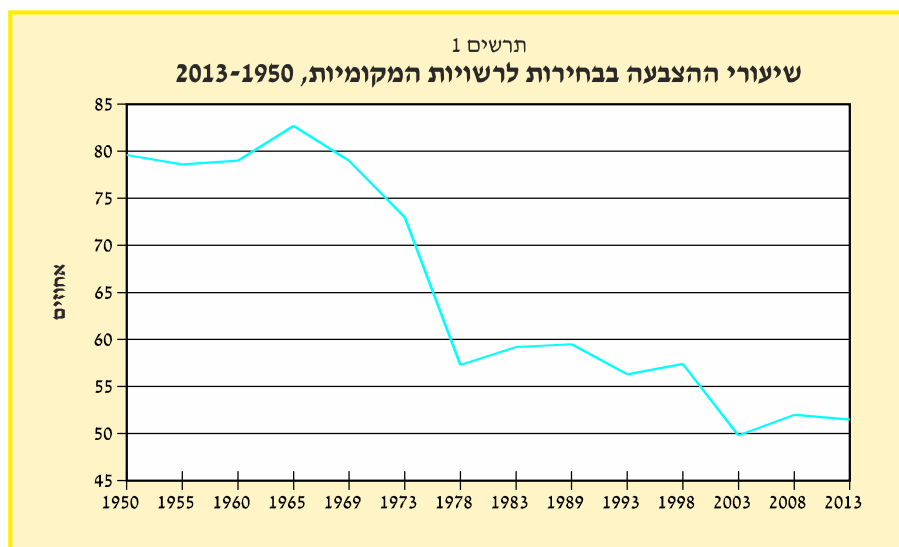
לפעולות הרשות המקומית ולמדיניות שמכתיב העומד בראשה יש השפעה ניכרת על חיי תושבי הרשות בתחומים רבים, כגון חינוך, תשתיות ופיתוח, בניה, תרבות, ספורט, ניקיון וחניה, ולפיכך יש השפעה רבה להשתתפות התושבים בבחירות לרשויות המקומיות.

לראשונה התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1950. משנת 1955, השנה שבה התקיימה מערכת הבחירות השנייה לרשויות המקומיות, ועד שנת 1973 התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות והבחירות הכלליות לכנסת באותו מועד, לרוב אחת לארבע שנים, וגם שיטת הבחירות לרשויות המקומיות הייתה דומה לזו הארצית: רשימות נבחרו בבחירות יחסיות. בשנת 1975 הופרד מועד הבחירות לרשויות המקומיות ממועד הבחירות הכלליות, ונקבע בחוק⁸⁵ כי הן יתקיימו אחת לחמש שנים. בשנת 1978 התקיימו הבחירות לראשונה במתכונת של בחירה אישית של ראש הרשות. בתשע המערכות הראשונות של בחירות לרשויות המקומיות נקבע כי מועד הבחירות לרשויות המקומיות יהיה יום שבתון. משנת 1993 בוטל יום השבתון בבחירות לרשויות המקומיות, בנימוק כי הדבר יביא לחיסכון של מאות מיליוני ש"ח למשק.

סקירה של שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות

להלן מתוארים שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות במשך השנים⁸⁶.

85 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.
86 אשר לנתונים לשנים 1950-1998, ראו ד"ר דנה בלנדר, "הבחירות לרשויות המקומיות - איך, כמה, מי ולמה", הפרלמנט, גיליון 60 (2008), עמ' 5-9.



מהנתונים לעיל עולה כי מבחינת נתוני ההצבעה ניתן לחלק את המועדים שבהם התקיימו הבחירות לשתי קבוצות עיקריות כלהלן: בשש מערכות הבחירות הראשונות, עד שנת 1973 (ועד בכלל), שבהן התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות והבחירות לכנסת באותו מועד, שיעורי ההצבעה לא פחתו מ-73%; בשמונה מערכות הבחירות שהתקיימו בשנים 1978-2013, שבהן התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות בנפרד מהבחירות לכנסת, פחתו שיעורי ההצבעה במידה ניכרת וצנחו אל מתחת לרף ה-60%. בשלוש מערכות הבחירות האחרונות חלה צניחה נוספת בשיעורי ההצבעה, אל מתחת לרף ה-52%.

מכאן עולה כי שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות פחתו מאוד מאז בוצעה הפרדה בין מועד הבחירות לרשויות המקומיות ובין מועד הבחירות הכלליות לכנסת. עם זאת, מאז ביטולו של יום השבתון במועד הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1993, פחתו שיעורי ההצבעה לרשויות המקומיות בכמה אחוזים בלבד.

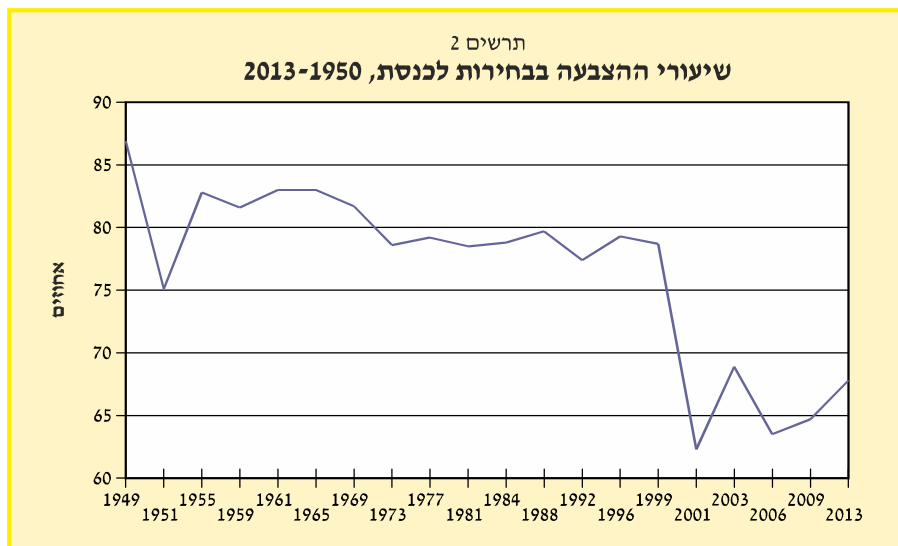
מתברר אפוא כי הפרדת מועדי הבחירות זה מזה הייתה הסיבה המשפיעה העיקרית על שיעורי ההצבעה ונראה כי לציבור יש עניין רב יותר בבחירות הכלליות מאשר בבחירות לרשויות המקומיות. כמו כן בשלוש מערכות הבחירות האחרונות חלה הפחתה נוספת בשיעורי הבחירות לרשויות המקומיות. על משרד הפנים לתת את הדעת על ההפחתה שחלה בשיעורי ההצבעה בשלוש מערכות הבחירות האחרונות.

חשוב לציין בהקשר זה כי במאמר מאוקטובר 2013⁸⁷ הובאו נתונים ולפיהם מדינות מפותחות מתאפיינות בכך ששיעור המצביעים בבחירות הכלליות גדול בכ-14% בממוצע משיעור המצביעים בבחירות המקומיות; במדינות דוברות השפה האנגלית, הפער בין השניים מגיע אף ל-20%.

87 ד"ר עדית סולברג, "חשיבות הבחירות ברשויות המקומיות וכיצד יש למדוד את תפקודן", הבחירות לרשויות המקומיות, ניתוח עומק [שם הקובץ שבו התפרסם המאמר] (2013), המרכז לחקר מדיניות, כלכלה וניהול, אוניברסיטת אריאל בשומרון.

כפי שיתואר להלן, באוכלוסיות נרחבות בחברה הישראלית הבחירות לרשויות המקומיות מתאפיינות בשיעור הצבעה גדול במיוחד, לכן את עיקר המאמצים להגדלת שיעורי ההצבעה יש להשקיע דווקא באותן אוכלוסיות הממעטות להצביע לרשויות המקומיות (ראו להלן).

יצוין עוד כי אף בבחירות לכנסת חלה ירידה חדה בשיעור ההצבעה למן בחירות 2001 ואילך; בבחירות לכנסת ה-1 עד ה-15 לא פחתו שיעורי ההצבעה מתחת לרף ה-75%, ואילו בבחירות לראשות הממשלה בשנת 2001 ובהמשך גם במערכות הבחירות לכנסת ה-16 ואילך ירדו שיעורי ההצבעה אל מתחת לרף ה-70% ולא עלו עוד מעליו, כפי שאפשר לראות בתרשים המצ"ב.



שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013

1. להלן נתונים על שיעורי ההצבעה בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013 (בסיבוב הראשון):
 - א. ב-50 רשויות מקומיות היו שיעורי ההצבעה גדולים מ-85% (ב-28 מהן אף גדולים מ-90%). האוכלוסיות בכל הרשויות הללו (למעט שתי רשויות בעלות אופי חרדי - מודיעין עילית ואלעד) אינן יהודיות.
 - ב. רק בשלוש רשויות שאינן יהודיות היו שיעורי ההצבעה פחותים מ-75% (אך לא פחותים מ-64%).
 - ג. רק בחמש רשויות מקומיות יהודיות (אלעד, מודיעין עילית, יבנאל, נתיבות ואליכין) היו שיעורי ההצבעה גדולים מ-80%; לעומת זאת, ב-33 רשויות מקומיות שאינן יהודיות היו שיעורי ההצבעה גדולים מ-80% (וקטנים מ-90%).

- ד. שיעור ההצבעה בערים היהודיות קטן בהרבה משיעור ההצבעה במועצות המקומיות. לדוגמה, כל 24 היישובים שבהם נרשם שיעור הצבעה הקטן מ-49% הם ערים יהודיות⁸⁸.
- ה. בשמונה ערים (קריית ים, בת ים, תל אביב-יפו, חיפה, חולון, קריית מוצקין, ירושלים ונתניה) נרשם שיעור הצבעה קטן מ-40%.
- ו. שיעור ההצבעה ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון היה גדול בהרבה מהמוצע הארצי והסתכם בכ-68%.

ניתוח דפוסי ההצבעה מלמד על שלוש תופעות בולטות:

- (1) שיעורי הצבעה גדולים מאוד במגזר הלא יהודי. במגזר זה כמעט כולם מצביעים.
- (2) שיעורי הצבעה קטנים במגזר היהודי, ובייחוד בערים.
- (3) במגזר היהודי ביהודה ושומרון שיעורי ההצבעה גדולים במידה ניכרת משיעורי ההצבעה בשאר יישובי המגזר היהודי, אך עדיין קטנים במידה ניכרת מאלה שבשיעורי המגזר הלא יהודי.

בדוח על בחירות 2008, שבו הועלו דפוסי הצבעה כמעט זהים, המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון אילו צעדים אפשר לנקוט, בעיקר במישור ההסברתי, להגדלת שיעורי ההצבעה באותן רשויות מקומיות שבהן שיעורי ההצבעה היו קטנים במיוחד. המפקח הארצי מסר בתגובה על המלצתו האמורה של משרד מבקר המדינה כי תגובת תכנית לריכוז מאמץ הסברתי בקרב הרשויות האמורות שבהן נרשמו שיעורי הצבעה קטנים, ובכלל זה תתקיים בהן פעילות הדרכה והסברה בבתי הספר העל-יסודיים במסגרת שיעורי האזרחות.

משרד הפנים מסר בתשובתו באוגוסט 2014 כי במסגרת מערכת הבחירות 2013 הוא עשה קמפיין בהיקף נרחב על מנת להביא לעידוד הבוחרים להצביע ולבלום את הירידה בשיעורי ההצבעה, וגם שלח הודעות מיוחדות לבוחרים שזוהי להם הפעם הראשונה להצביע.

משרד מבקר המדינה מצא בבדיקתו הנוכחית כי בפועל לא בוצעו פעולות לתיקון המצב, וכאמור לעיל ההסברה הייתה אחידה ולא מותאמת למגזרים שונים; ואף לא גובשה תכנית לריכוז מאמץ הסברתי מיוחד באותן רשויות שבהן נרשמו שיעורי הצבעה קטנים. עוד מצא כי בערים היהודיות הגדולות שיעורי ההצבעה לבחירות 2013 לרשויות המקומיות היו קטנים אף משיעורי ההצבעה לבחירות 2008.

משרד מבקר המדינה שב והעיר למשרד הפנים כי עליו לגבש תכנית להגדלת שיעורי ההצבעה, בייחוד בערים הגדולות במגזר היהודי, שבהן שיעורי ההצבעה קטנים במיוחד.

נוכח אחוזי ההצבעה הנמוכים במערכת הבחירות לרשויות המקומיות של 2013 הגישה הממשלה בינואר 2014 הצעת חוק⁸⁹ במטרה להעלות את אחוז ההצבעה ולמצוא פתרון להשבתת בתי ספר שבהם מוצבים קלפיות ביום הבחירות. להצעת החוק לא צורף אומדן שיפרט את העלויות למשק כתוצאה מקביעת יום הבחירות לרשויות המקומיות כיום שבתון.

88 למעט המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור בה נרשם שיעור ההצבעה הקטן ביותר מבין המועצות המקומיות (48.8%).

89 חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון שבתון ביום הבחירות הכלליות), התשע"ד-2013.

לבקשת משרד מבקר המדינה, במרץ 2014 הגיש לעיונו אגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - האגף) אומדן המפרט את העלות הכוללת של הפסדי ההכנסות למשק ביום שבתון. האגף ניתח את ההשפעות של ביטול יום עבודה אחד ואת הפרמטרים הממתנים את ההשפעות וסיכם את הניתוח במסקנה כי "האומדנים העדכניים לעניין הפגיעה בתוצר כתוצאה מהחלת יום שבתון מלא (בהשוואה להיותו יום עבודה מלא קודם לכן)" נעים בין 1.5 ל-2.5 מיליארד ש"ח. האגף ציין עוד כי "אומדנים המתבססים על מתודולוגיות דומות בוצעו על ידי גופים שונים כהתאחדות התעשיינים וחברות ייעוץ שונות, והניבו תוצאות דומות".

בעניין השפעת החוק המוצע על תקציב המדינה נכתב בדברי ההסבר שצורפו להצעת החוק כי "להצעת החוק אין השפעה על תקציב המדינה בשנים הקרובות, מאחר ומדובר בהצעה שתחול לראשונה בבחירות הכלליות לרשויות המקומיות הצפויות להתקיים בשנת 2018. ככל שתהיה להצעה האמורה, השפעה ישירה על תקציב המדינה בשנת בחירות כאמור, יהיה צורך במתן מענה לצרכים אלו בתקציב אותה שנה".

2. בסוף יוני 2014 אישרה הכנסת את חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (תיקון - שבתון ביום הבחירות הכלליות), התשע"ד-2013, כדי להגדיל את שיעורי ההצבעה וכדי לטפל בסוגיית השבתתם של בתי ספר שבהם מוצבות קלפיות ביום הבחירות.

הצבעה בשם בוחרים ששהו מחוץ לגבולות המדינה ביום הבחירות

משרד מבקר המדינה השווה בין שמות הבוחרים ב-12 רשויות מקומיות ששהו בחו"ל ביום הבחירות (בהתאם לנתוני מערכת "אביב", המקבלת עדכונים ממערכת ביקורת הגבולות) ובין הרישום בשני פנקסי הבוחרים⁹⁰, וההשוואה העלתה כי 341 בוחרים שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות (22.10.13) סומנו בשני פנקסי הבוחרים כמי שהצביעו בבחירות⁹¹.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולמשרד שירותי ישראל כי הנתונים לעיל מלמדים על פגיעה של ממש בטוהר הבחירות. בעניין זה יוער כי בנוגע לפרשת הבחירות בבית שמש, אחד היישובים שבוצעה בו פגיעה כאמור בטוהר הבחירות, קבע בית המשפט⁹² כי הצבעה על ידי מתחזה המשתמש בתעודת זהות שאינה שלו "היא הצבעה המתנהלת שלא כחוק... לא זו בלבד, אלא שמדובר בליקוי חמור מאין כמוהו, החותר תחת אושיות שיטת הבחירות ומחבל קשות בטוהר הבחירות, בהגינות ובדרישה הבסיסית לנוכחות אישית של הבוחר בקלפי".

90 ר' הערה 8.

91 לפי נתוני משרת הגבולות, 514 מתושבי רהט שהו בחו"ל ביום הבחירות, אולם הבדיקה העלתה כי 206 (כ-40%) מהם סומנו בפנקס הבחירות כמי שהצביעו בבחירות; כמו כן, 45 מ-374 תושבי קלנסווה שהו בחו"ל סומנו בפנקס הבוחרים כמי שהצביעו בבחירות; 22 מ-446 תושבי אלעד שהו בחו"ל; 17 מ-5,066 תושבי לוד שהו בחו"ל; 16 מ-580 תושבי טירה שהו בחו"ל; שמונה מ-67 תושבי כסיפה שהו בחו"ל; שמונה מ-72 תושבי כווכב אבו אל-היג'א שהו בחו"ל; שבעה מ-1,405 תושבי שדרות שהו בחו"ל; חמישה מ-1,025 תושבי קריית מלאכי שהו בחו"ל; ארבעה מ-695 תושבי גבעת זאב שהו בחו"ל; שניים מ-117 תושבי ג'ל'וליה; שהו בחו"ל אחד מ-45 תושבי שעב שהו בחו"ל.

92 עמ"נ (י-ם) 13-11-52997 אלי כהן נ' משרד הפנים ואח' (נבו, 2013).

וכך נקבע בפסק הדין בפרשת הבחירות בבית שמש:

“הצבעה באמצעות תעודת זהות של מתחזה שאינו בעל התעודה - חמור מאין כמוהו. הוא יורד לשורש העניין ופוגע בנושאות בטוהר הבחירות. אמנם סעיף 73(ב)(1) לחוק הבחירות מורה כי 'בית המשפט לא יבטל בחירות אלא אם נראה לו שהליקוי המשמש עילה לערעור עלול היה להשפיע על התוצאות'. אלא שלדעת היועמ"ש, במקרה שלפנינו דרישה זו מתמלאת על פי כל מבחני ההסתברות שהוצעו בפסיקת בית המשפט העליון לפרשנות הביטוי 'עלול היה להשפיע על התוצאות'. מבחנים אלה נעים בין מבחן ה'אפשרות', דרך מבחן ה'הסתברות' ועד למבחן בדבר 'אפשרות ממשית' של השפעה על תוצאות הבחירות” (סעיף 14).

משרד הפנים מסר בעניין זה כי למנהל הבחירות ולמזכיר ועדת הקלפי אין מידע המלמד אם אדם מסוים יצא מגבולות הארץ ביום הבחירות או לא. אם יש לגורם כלשהו מידע בנושא, ראוי להעבירו למשטרת ישראל שתחקור את הנושא בכלים הנמצאים ברשותה.

המשטרה, שמשרד מבקר המדינה העביר לה את הממצאים שהעלה בדבר 341 המצביעים שסומנו בפנקס הבוחרים כמי שהצביעו בבחירות אף שלפי נתוני משטרת הגבולות שהו בחו"ל באותו יום, מסרה בתשובתה בספטמבר 2014 כי אכן יש לכאורה תשתית ראייתית לכך שבוחרים ששהו בחו"ל "מימשו" את זכאותם לבחור. המשטרה הדגישה בתשובתה כי אין ודאות שמדובר בעברה שאורגנה ותוכננה מראש; כי קשה להוכיח את מעורבותו של מצביע בביצוע העברה, שכן טענת האליבי של כולם היא: "הייתי בחו"ל" ולפיכך לא ניתן יהיה לאתר את מבצע העברה; כי לא נמצא שום מידע מודיעיני המעיד על תכנון או ביצוע של עברה רחבת היקף כאמור; כי מדובר בקלפיות רבות והדבר אינו מאפשר מיקוד של החקירה. המשטרה הוסיפה כי כדי לחקור את כל הממצאים האמורים יש לפתוח מאות תיקי חקירה, אך מכיוון שחלפו חודשים רבים מיום הבחירות ניטל למעשה העוקץ מקידום החקירה, וניסיון העבר מלמד שככל הנראה תיקים אלה יסווגו כתיקי "על"ן" (עברייני לא נודע) וייסגרו. עם זאת מסרה המשטרה כי "בנסיבות אלו ניתנו הנחיות כי ייחקרו מספר בעלי זכות בחירה אשר בשמם בוצעה הצבעה, בתיק חקירה משותף אחד, ובסיום גביית עדותם תיבחן התועלת שבהמשך החקירה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי יש חשיבות לאתר לפחות כמה ממבצעי העברה והוא ממליץ להעמידם לדין בעיקר כדי להרתיע בעתיד לעשות שימוש דומה בתעודת זהות של שוהים בחו"ל.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לשבת על המדוכה ולמצוא פתרונות לבעיה כאובה זו, בעיקר ברשויות מקומיות שבהן הועלה כי מדובר בתופעה נרחבת (כגון רהט).

פרסום תוצאות הבחירות

חוק הבחירות קובע כי הודעה על תוצאות הבחירות תפורסם ברשומות בתוך 21 ימים מיום הבחירות. אם התקיימו בחירות חוזרות לראשות רשות, תפורסם ההודעה בתוך 21 יום מיום הבחירות החוזרות.

בהודעה יש לפרט את האותיות שבהן מסומנות רשימות המועמדים שאושרו ואת כינויי הרשימות וכן את ההתקשרויות בין רשימות המועמדים; את המספר הכולל של הבוחרים שהצביעו בתחום הרשות המקומית; את המספר הכולל של הקולות הכשרים שניתנו בבחירות; את המספר הכולל של

הקולות שנמצאו פסולים; את מספר הקולות הכשרים שניתנו לכל אחת מרשימות המועמדים; את מספר המנדטים שבהם זכתה כל אחת מרשימות המועמדים; את שמות האנשים שנבחרו לחברי המועצה מכל רשימה.

ב-22.10.13 התקיימו כאמור בחירות ל-187 רשויות מקומיות, מהן 15 רשויות מקומיות ביהודה ושומרון.⁹³ הודעה על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות שאינן שוכנות ביהודה ושומרון הייתה אמורה להתפרסם עד 12.11.13 (וברשויות שקיימו בחירות חוזרות - עד 26.11.13).

1. הבדיקה העלתה כי זו מערכת הבחירות השנייה ברציפות⁹⁴ אשר בה תוצאות הבחירות בכל הרשויות שבהן לא התקיים סיבוב בחירות שני לא פורסמו ברשומות במועד שנקבע בחוק, אלא כדלהלן: 23 יום לאחר הבחירות התפרסמו בילקוט הפרסומים תוצאות הבחירות ב-50 רשויות מקומיות,⁹⁵ ו-26 יום לאחר הבחירות התפרסמו תוצאות הבחירות ב-87 רשויות מקומיות אחרות.⁹⁶

שמות האנשים שנבחרו לחברי מועצת יאנוח-ג'ת פורסמו רק 30 יום לאחר הבחירות.

2. המפקח הארצי פרסם את תוצאות הבחירות ב-11 מ-15 הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון שבהן התקיימו בחירות ב-22.10.13, אך מנהלי הבחירות באותן רשויות תלו את המודעות בדבר תוצאות הבחירות רק 12-14 ימים לאחר פרסום התוצאות.⁹⁷ במעלה אדומים פרסם המפקח הארצי את תוצאות הבחירות רק ב-1.11.13 (תשעה ימים לאחר יום הבחירות) והמודעה בדבר תוצאות הבחירות נתלתה בעיר רק ב-5.11.13, 14 ימים לאחר הבחירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "בניגוד לבחירות הקודמות, מדובר בעיכוב של ימים בודדים בלבד הנובע מהפרוצדורה המורכבת שבהכנה וגביש של דוחות אחידים, בצורה המתאימה לפרסום ברשומות, על ידי מנהלי הבחירות בסיוע יחידת המפקח הארצי על הבחירות... ההליך

93 בתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - התקנון), נקבע כי המפקח הארצי יפרסם הודעה על התוצאות בתוך שבוע ימים מיום הבחירות, ומנהל הבחירות ידאג לפרסומה כמודעה על כל לוחות המודעות ביישוב.

94 ראו משרד מבקר המדינה, דוח הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (פורסם בשנת 2010), עמ' 551-549.

95 אבן יהודה, אור עקיבא, אזור, אילת, אכסאל, אליכין, אלעד, אשקלון, באר שבע, בית שאן, בית שמש, בני ברק, בנימינה-גבעת עדה, בני עיי"ש, בת ים, גבעתיים, ג'ולס, גני תקווה, ג'סר א-זרקא (התוצאות למועצת הרשות), ג'ש (גוש חלב), דימונה, חצור הגלילית, טובא-זנגרייה, יבנאל, יבנה, יסוד המעלה, יפיע, כסיפה, כפר יונה, להבים, מגדל העמק, מזכרת בתיה, מיתר, מצפה רמון, נשר, נתיבות, נתניה, סביון, עומר, ערערה בנגב, קדימה-צורן, קריית אוננו, קריית ביאליק, ראש העין, ראשון לציון, רמת השרון, רמת ישי, רעננה, תל אביב-יפו, תל שבע.

96 אבו גוש, אום אל-פחם, אופקים, אור יהודה, אשדוד, באר יעקב, בעינה-נג'דא, בית דגן, גבעת שמואל, גדרה, ג'לג'וליה, גן יבנה, ג'סר א-זרקא (התוצאות לראש הרשות), דאליית אל-כרמל, דיר חנא, זיכרון יעקב, חדרה, חולון, חורה, חורפיש, חיפה, חריש, טבריה, טורעאן, טירה, טירת כרמל, יאנוח ג'ת, יקנעם עילית, ירושלים, ירכא, כאבול, כוכב יאיר, כיסרא-סמיע, כפר ברא, כפר ורדים, כפר יאסיף, כפר מנדא, כפר סבא, כפר קאסם, כפר תבור, כרמיאל, לוד, מג'ד אל-כרום, מודיעין-מכבים-רעות, מזרעה, מטולה, מייעילא, מעלות-תרשיחא, משהד, נהרייה, נס ציונה, נצרת, נצרת עילית, סאג'ור, סח'נין, עילבון, עילוט, עין מאהל, עכו, עראבה, ערערה, פרדיס, פסוטה, פקיעין (בקיעה), פרדס חנה-כרכור, צפת, קצרין, קריית אתא, קריית גת, קריית ים, קריית יערים, קריית מוצקין, קריית מלאכי, ראמה, ראש פינה, רחובות, רכסים, רמלה, רמת גן, שיבלי - אום אל-ר'נם, שגב שלום, שדרות, שוהם, שלומי, שעב, שפרעם, תל מונד.

97 בבית אריה, הר אדר, מודיעין עילית, עמנואל, קריית ארבע וקרני שומרון - נתלתה המודעה ב-3.11; באפרתה, אריאל וביתר עילית ב-4.11; באורנית ובאלפי מנשה ב-5.11. באלקנה ובבית אל, שבהן התקיימו בחירות חוזרות, נתלו המודעות בתוך שבוע הימים שלאחר קיומן (באלקנה ב-7.11 ובבית אל ב-12.11).

האמור, מתבצע עד כה באופן ידני וניראה כי לוו"ז של 21 יום אינו מספיק על מנת לפרסם את כל התוצאות במועד בדרך הנוכחית.

משרד מבקר המדינה העיר למפקח הארצי כי העיכוב שחל בפרסום תוצאות הבחירות שלא כחוק - בכמה רשויות עיכוב של ימים מועטים וברשויות אחרות אף עיכוב ניכר - יש בו משום פגיעה במרקם החיים הדמוקרטי. אם משרד הפנים סבור שהתקופה שנסקרה בחוק אינה מספקת, שומה עליו לעשות את הדרוש לשינוי החוק; אך כל עוד החוק חל במתכונתו הקיימת, גם חריגה של יום אחד בפרסום התוצאות היא הפרה של החוק. יודגש כי ליקוי זה הועלה גם בדוח על בחירות 2008, והעיכוב שחל במועד פרסום תוצאות בחירות 2013 מעיד כי לא בוצעו הפעולות הנדרשות כדי לתקנו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בכוונתו לפעול למחשוב פרוטוקול מנהל הבחירות, ולאחר בדיקת יחידת המפקח הארצי לאפשר את העברת הקבצים ישירות למערכת המחשוב המרכזית ולשלוח את תוצאות הבחירות לפרסום ברשומות. פעולות אלו יאפשרו את האצת ההליכים והעברת החומר לפרסום ברשומות בתוך פרק הזמן שקבע המחוקק.

פרסום לוקה בחסר של תוצאות הבחירות

עיון בפרסום ברשומות המציגות את תוצאות הבחירות בלמעלה מ-100 רשויות מקומיות מעלה אי-התאמות בולטות בין התוצאות שפורסמו ובין התוצאות שנרשמו וסוכמו בפרוטוקולים של מנהלי הבחירות בכ-40 רשויות. להלן אי-ההתאמות הבולטות:

1. ברשומות פורסם כי לא נמצאו כלל קולות פסולים בבחירות למועצת עיריית לוד, וכי מספר הקולות הכשרים הסתכם ב-27,286. בפועל, על פי פרוטוקול מנהל הבחירות נספרו 805 קולות פסולים ומספר הקולות הכשרים הסתכם אפוא ב-26,481.
2. לגבי 12 רשויות מקומיות לא פורסמו ברשומות פרטים על ההתקשרויות בין רשימות המועמדים⁹⁸ (אלקנה, אריאל, בית אל, בית אריה, גבעת זאב, חורה, כפר ורדים, מודיעין עילית, עמנואל, קריית ארבע, קרני שומרון וראמה).
3. כאמור בתקנון, המפקח הארצי יפרסם הודעה על תוצאות הבחירות ברשויות המקומיות ביהודה ושומרון, ומנהל הבחירות ידאג לפרסמה בכל לוחות המודעות ביישוב. נמצא כי לפי פרוטוקול מנהל הבחירות בבית אל, מספר המצביעים בפועל הסתכם ב-2,363 ומספר הקולות הכשרים ב-2,309, ואילו לפי המודעה שתלה מנהל הבחירות על לוחות הפרסום ביישוב, מספר המצביעים בפועל הסתכם ב-2,472 ומספר הקולות הכשרים ב-2,410. הסיבה העיקרית לכך

98 בחוק הבחירות נקבע כי רשימות מועמדים רשאיות להתקשר ביניהן לשם חלוקת המנדטים, אך אין רשימה רשאית להתקשר אלא עם רשימה אחת בלבד ואין תוצאות להתקשרות זו אלא לעניין חלוקת מנדטים.

היא כי מההודעה (של המפקח) נשמטו קולות כשרים שניתנו לשתי רשימות מועמדים שלא זכו למנדטים - "בית אל ג" שזכתה ב-151 קולות, ו"בית אל במרכז" שזכתה ב-128 קולות⁹⁹.

4. בנתניה נמצאו אי-התאמות בין פרוטוקול שהכין מנהל הבחירות ובין הפרסום ברשומות לגבי מספר הכולל של הקולות הכשרים שניתנו ל-11 רשימות, ובסך-נכון נמצאו אי-התאמות לגבי מספר הקולות הכשרים שניתנו לכל הרשימות; ברשומות לא פורסם, לגבי שתי הערים האלה, מספר המנדטים שבהם זכתה כל אחת מרשימות המועמדים ושמות האנשים שנבחרו לחברי המועצה.

5. תוצאות הבחירות בקריית גת השתבשו לחלוטין: לפי גיליון ספירת הקולות, בארבע קלפיות בקריית גת ניצח מר אבירם דהרי, ראש העירייה המכהן (באותן קלפיות) בהפרש מצטבר של 1,041 קולות לעומת 334 למועמד שהתמודד מולו, מר חיים אברג'ל, אך בפועל נרשם בפרוטוקולים של ועדות הקלפי באותן ארבע קלפיות כי המתמודד מולו הוא שניצח ב-1,041 קולות לעומת 334. מנהלת הבחירות בקריית גת לא שינתה את התוצאות בפרוטוקול שהכין מנהל הבחירות, ובעקבות כך הונצחו התוצאות השגויות באותן קלפיות גם בפרסום ברשומות. לפי הפרסום ברשומות זכה מר דהרי בסך הכול ב-15,731 (68.43%) מהקולות הכשרים, ואילו מר אברג'ל זכה בסך הכול ב-7,259 (31.6%) מהקולות הכשרים, אף שלפי תוצאות האמת (הקולות שנמנו באותן ארבע קלפיות) זכה מר דהרי בסך הכול ב-16,438 (71.5%) מהקולות הכשרים ואילו מר אברג'ל רק ב-6,552 (28.5%) מהקולות הכשרים.

לשאלת היחס בין גיליונות הספירה ובין הפרוטוקול הביע בית המשפט העליון את דעתו בפרברואר 2014 בפסק הדין על הבחירות לראשות עיריית נצרת¹⁰⁰ ובו נקבע:

"ראוי שמשרד הפנים יחדד את הנחיותיו באשר לשאלת היחס בין גיליונות הספירה לבין הפרוטוקול... העדפתם של גיליונות הספירה מתיישבת עם כך שהם אינם 'מסמך חיצוני לפרוטוקול', אלא מהווים חלק ממנו. למעשה, המדובר במסמך אחד שבחלקו האחד מצויה טבלה המשמשת לספירת הקולות, זו המכונה 'גיליונות הספירה', ובחלקו האחר מופיע סיכום בכתב של מספרי הקולות על בסיס ספירה של הסימונים בגיליונות הספירה, בצירוף הערותיהם של חלק מהמשתתפים. בשל כך, לא ניתן להחיל ביחס לגיליונות הספירה את הכלל בדבר עדיפות הפרוטוקול כפשוטו. על כך יש להוסיף כי העדפתם של גיליונות הספירה תואמת גם את ניסיון החיים והגיגין הדברים: הסימונים בגיליונות הספירה הם המבטאים את הרישום הראשוני והאותנטי של ספירת הקולות. המספר הרשום בפרוטוקול אמור להתבסס על גיליונות הספירה (מכוח תקנות 28-29 לתקנות הבחירות). למעשה, אף המתכונת של גיליונות הספירה מוסדרת בתקנות, ממש כמו שאר חלקי הפרוטוקול, וכל אחד מהם נחתם על-ידי חבר של ועדת הקלפי. זהו מסמך רשמי ומחייב לכל דבר ועניין. יצויין עוד כי ביטוי לעמדה זו ניתן למצוא גם בתדריך משרד הפנים שהופץ למזכירי וחברי ועדת הקלפי, המורה כי רישום תוצאות ההצבעה יהיה על פי הסיכומים בגיליונות למניין הקולות הכשרים. על כך יש להוסיף את הברור מאליו - על חברי ועדת הקלפי להקפיד ולעמוד על פערים בין גיליונות הספירה לחלק המילולי של

99 עוד הועלה כי נמצאו אי-התאמות בין הפרוטוקול מנהל הבחירות ובין האמור בהודעה גם לגבי ארבע רשימות המועמדים האחרים שהתמודדו בבחירות, כלהלן: מספר הקולות הכשרים שהצביעו לרשימת "תנופה לבית אל" לפי פרוטוקול מנהל הבחירות הסתכם ב-680 ואילו לפי המודעה שחלה מנהל הבחירות על לוחות המודעות ביישוב הסתכם ב-693; מספר הקולות הכשרים שהצביעו לרשימה "בית אל שלי" לפי הפרוטוקול הסתכם ב-575 ואילו לפי המודעה כ-605; מספר הקולות הכשרים לרשימה "יחד למועצת בית אל" לפי הפרוטוקול הסתכם ב-426 ואילו לפי המודעה ב-459, ומספר הקולות הכשרים לרשימה "הדור הבא בראשות ישראל ליבמן" הסתכם לפי הפרוטוקול ב-347 ואילו לפי המודעה ב-359.

100 בר"ם 582/14 עלי סלאם נ' ראמו ג'ראייסי ואח'.

הפרוטוקול עוד קודם לחתימה על הפרוטוקול. במקרה שבו מתגלות אי-התאמות כאמור יש לבצע ספירה חוזרת בו במקום, ובכך לייתר מחלוקות שעלולות להתגלע בהמשך" (סעיפים 66-68 לפסק הדין).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין הוא סבור "שנפל פגם מהותי בתוצאות הבחירות וחלוקת המנדטים בין הרשימות, כפי שפורסמה, הינה כנדרש".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי רישום שגוי של תוצאות האמת ברשויות כה רבות, לא זו בלבד שלא ניתן להשלים עמו, אלא שהוא מעיד על אי-המיומנות של חלק ממנהלי הבחירות שמונו ועל הצורך בבדיקה חוזרת של הפרוטוקולים המסכמים שלהם. הפרסום השגוי יש בו כדי לעורר חשש שמכיוון שהתוצאות עוותו, חלוקת המנדטים בין הרשימות באותן רשויות אינה תקינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בית המשפט העליון קבע בעבר כי הדרך לתקן טעות אינה תיקון התוצאות על ידי המפקח הארצי על הבחירות, אלא הגשת ערעור לבית המשפט.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום להנצחת המצב הקיים ובמסגרתו מתפרסמות תוצאות שגויות של בחירות ברשויות כה רבות ועל כן הוא המליץ למשרד הפנים למצוא מסגרת מתאימה המעוגנת בחוק לתיקון התוצאות השגויות באמצעות פרסום התוצאות הסופיות הנכונות באותן רשויות שפרסמו תוצאות סופיות שגויות.

קולות פסולים

בחוק הבחירות נמנו הסיבות לפסילת קולות, ובכללן פתק הצבעה שאינו מתאים להוראות; שלושה או יותר פתקי הצבעה לבנים זהים בתוך מעטפת הצבעה אחת לרשימה אחת; שלושה או יותר פתקי הצבעה צהובים זהים בתוך מעטפת הצבעה אחת לראש הרשות; פתק הצבעה (לבן או צהוב) ריק; מעטפת הצבעה כשרה (לבנה או צהובה) ריקה ללא פתק; שני פתקי הצבעה שונים למועצת הרשות או לראשות הרשות באותה מעטפה. מודעה מפורטת בדבר אופן ההצבעה והסיבות לפסילת קולות נתלתה, לפי הוראות המפקח, במקומות שבהם הוצבו הקלפיות והיא נתלתה גם בתוך פרגוד ההצבעה¹⁰¹.

בבחירות לראש הרשות בסיבוב הראשון בכלל הרשויות המקומיות נמנו 145,689 קולות פסולים (כ-5.2% ממספר המצביעים) ובבחירות למועצת הרשות נמנו 71,809 קולות פסולים (כ-2.6% ממספר המצביעים). מניתוח תוצאות ההצבעה בבחירות לראש הרשות ולמועצת הרשות ב-187 הרשויות המקומיות שבהן התקיימו בחירות, עולות שלוש תופעות מרכזיות בולטות:

1. מספר הקולות הפסולים לראש הרשות (בסיבוב הראשון) היה כפול ממספר הקולות הפסולים למועצת הרשות.

101 בפתק לבן המוכנס למעטפה לבנה נעשית הבחירה למועצת הרשות המקומית. בפתק צהוב המוכנס למעטפה צהובה נעשית ההצבעה לראש הרשות.

2. שיעור הקולות הפסולים למועצת הרשות המקומית היה זהה לשיעור הקולות הפסולים למועצת הרשות המקומית בבחירות שהתקיימו בנובמבר 2008. לעומת זאת, מספרם ושיעורם של הקולות הפסולים לראש הרשות בבחירות 2013 היה כפול מאלו של בחירות 2008, שהיה דומה אז לשיעור הקולות הפסולים למועצת הרשות.

3. א. ב-28 רשויות מקומיות, 26 מהן מהמגזר היהודי (25 מתוך ה-26 הן ערים), שיעור הקולות הפסולים לראש הרשות בסיבוב הראשון היה גדול מ-6%. לשם השוואה, רק בארבע רשויות מקומיות, כולן מהמגזר הלא-יהודי, מספר הקולות הפסולים לראש הרשות בבחירות בשנת 2008 היה גדול מ-6%, ורק בעיר אחת במגזר היהודי שיעור הקולות הפסולים היה גדול מ-4%.

ב. ב-26 רשויות מקומיות שיעור הקולות הפסולים לראש הרשות היה גדול מ-6%; בחמש מהן [ערים] השיעור היה אף גדול מ-10%¹⁰²; כאמור, בבחירות 2008 רק בארבע רשויות שיעור הקולות הפסולים היה גדול מ-6%, והשיעור הגדול ביותר של קולות פסולים היה 8.4%.

4. הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת עדיין לא ניסה משרד הפנים לעמוד על סיבת הגידול החריג והלא מוסבר במספר הקולות הפסולים לראש הרשות בכלל וברשויות הגדולות בפרט, ועל הסיבה לכך שמספרם היה למעלה מכפול ממספר הקולות הפסולים למועצת הרשות, ולא בדק את התפלגות הקולות הפסולים לפי סוגי הפסילה. יצוין כי בדיקת הסיבות לגידול בשיעור הקולות הפסולים נחוצה במיוחד כדי להפיק לקחים שיאפשרו להקטין שיעור זה - אם באמצעות פרסום מסר אחיד בקרב כלל הציבור המבהיר כיצד להימנע מהצבעה פסולה, ואם בדרך אחרת - זאת לבל תישנה התופעה בבחירות עתידיות.

עוד נמצא כי משרד הפנים גם לא בדק מה הייתה הסיבה העיקרית לפסילת הקולות בבחירות 2008, למרות הערות משרד מבקר המדינה בעניין זה בדוח על בחירות 2008, וכי בתשדירי השירות שהכין משרד הפנים לפני הבחירות לא שולבו תשדירים שידגימו את הסיבות השונות לפסילת קולות, כדי לצמצם ככל האפשר את שיעור הקולות הפסולים.

5. א. בכל פרוטוקול של ועדת קלפי מסוכמים הקולות של פתקי ההצבעה הפסולים, לרבות סיבות הפסילה. נמצא כי בשל המתכונת שבה ערוכים הפרוטוקולים של מנהלי הבחירות לא ניתן לסכם את כלל הפרוטוקולים של ועדות הקלפי באופן שיאפשר לפלח את הסיבות (ולו העיקריות) לפסילה של פתקי ההצבעה. לא זו בלבד אלא שהמפקח הארצי לא הנחה את מנהלי הבחירות לרשום בפרוטוקול בדבר המצביעים במעטפות הכפולות את הסיבות לקולות הפסולים, אף שרישום כאמור מתבצע בפרוטוקול של כל ועדת קלפי.

ב. הבדיקה העלתה כי מנהלי הבחירות לא הונחו לרשום בפרוטוקול בדבר קולות המצביעים במעטפות כפולות את הסיבות לפסילת הקולות, אף שכל ועדת קלפי מבצעת רישום כאמור לאחר סגירת הקלפי לגבי המצביעים באותה קלפי; יתרה מזו, התכנית שהוגדרה לפרוטוקול של מנהלי הבחירות אינה מאפשרת לסווג את הסיבות לפסילת הקולות.

102 נצרת עילית (12.07%); קריית אונו (10.91%); קריית ים (10.6%); נתניה (10.36%); נס ציונה (10.18%); רחובות (9.21%); תל אביב-יפו (8.20%); גבעת שמואל (7.90%); מעלות תרשיחא (7.77%); חיפה (7.08%); יקנעם עילית (6.96%); בת ים (6.90%); פרדס חנה-כרכור (6.79%); לוד (6.68%); חדרה (6.58%); קריית מוצקין (6.57%); פתח תקווה (6.53%); חולון (6.48%); רמת גן (6.39%); מודיעין-מכבים-רעות (6.37%); קריית ביאליק (6.21%); באר שבע (6.2%); הרצלייה (6.14%); ראשון לציון (6.04%); מג'אר (6.04%); כפר כמא (6.04%).

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי עליו להדריך את מנהלי הבחירות לרשום בפרוטוקול את הסיבות לפסילת הקולות; בשל אי-רישום הסיבות לפסילת קולות כה רבים של המצביעים במעטפות הכפולות, אין בידי המפקח הארצי המידע הנחוץ למציאת הפתרונות הדרושים כדי להפחית ככל האפשר את מספר הקולות הפסולים בבחירות עתידיות וכדי לנתב את מערך פרסומי הבחירות כך שיתאימו בדיוק לסוג הפסילה.

6. א. משרד מבקר המדינה ניסה לבחון מדוע נפסלו קולות החיילים ובדק מאות קולות שנפסלו בחמש רשויות מקומיות. הבדיקה העלתה כי הסיבה העיקרית לפסילה כאמור הייתה רישום המועמדים לראש רשות על פתק לבן (במקום על פתק צהוב) ורישום הרשימה המתמודדת על פתק צהוב (במקום על פתק לבן). סיבה אחרת לפסילת קולות החיילים הייתה חוסר הידיעה כי הוספת דבר מה לשם הרשימה על פתק ההצבעה גורמת לפסילתו, ולפיכך נפסלו מאות פתקים ש"התהדרו" בציור לב, דגל וכד'.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולצה"ל כי הרוב המוחלט של המצביעים במעטפות הכפולות הוא מקרב החיילים, שלרבים מהם זוהי הצבעתם הראשונה ואין הם מיומנים די הצורך בהצבעה בבחירות לרשויות המקומיות המתבצעת באמצעות שני פתקים מצביעים שונים. מוטב אפוא שמשרד הפנים וצה"ל יפיקו לקחים משיעורם הגדול של הקולות הפסולים של החיילים¹⁰³ וימצאו עד מועד ההיערכות לבחירות הבאות את הדרך האופטימלית להסדרת מצב עגום זה. יש לתת את הדעת במיוחד על השיעור הגדול של הקולות הפסולים מקרב החיילים לנוכח העובדה שמינהלת הבחירות של צה"ל עושה ככל הניתן כדי לאפשר לכל חייל להצביע ומשקיעה בכך רבות.

ב. המפקח הארצי הנחה את מנהלי הבחירות לציין בפרוטוקול הוועדה לספירת הקולות במעטפות הכפולות את אותם מצביעים (ברובם המוחלט חיילים) שלאחר מיון מעטפות החיילים הצביעו בקלפי צבאית (או בקלפי נגישה מיוחדת) ושם נמצא מחוק גם בפנקס הבוחרים בקלפי ברשות המקומית שבה הם שוכנו להצביע, לפי כתובתם. יצוין כי מדובר במעשה רמייה האסור בחוק הבחירות.

רק שלוש מ-43 מהרשויות המקומיות שנבדקו (עיריות הוד השרון ונתיבות והמועצה המקומית שגב שלום) שמרו פרטים על חיילים (שבעה במספר) שהצביעו בקלפי צבאית ושם נמצא מחוק גם מפנקס הבוחרים שברשויות אלה. לנוכח נתונים אלה ניתן להניח שבכלל הרשויות המקומיות מדובר בתופעה רחבה יותר.

משרד מבקר המדינה ממליץ למפקח הארצי להנחות להבא את מנהלי הבחירות לציין בפרוטוקול או ברשימות נלוות את שמות המצביעים שלכאורה הצביעו יותר מפעם אחת, ולקבוע הנחיות כיצד להודיע לשלטונות הצבא על החיילים שלכאורה נהגו כך.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי המפקח הארצי ידגיש למנהלי הבחירות בעתיד כיצד יש להעביר אליו את "ההצבעות הכפולות" לצורך ריכוזן טרם העברתן לפקיד בחירות צה"ל.

7. המפקח הארצי גם לא הנחה את מנהלי הבחירות לפעול כדי להפחית למינימום את מספר פתקי ההצבעה הפסולים. לדוגמה, אחת הרשימות שהתמודדו בבחירות למועצת עיריית עפולה לא זכתה למנדט במועצה, משום שחסרו לה שלושה קולות. ועדת המשנה לספירת הקולות של מעטפות ההצבעה הכפולות פסלה לאותה רשימה, לפי הוראות מנהלת הבחירות בעפולה, חמישה פתקי הצבעה של חיילים משום שלפתקים, שנכתבו בכתב ידם של החיילים¹⁰⁴, הוסף גרש לצד האות המסמלת את הרשימה.

הרשימה האמורה עתרה בעניין זה לבית המשפט בטענה כי אין בפתקי הצבעה שבהם אות עם גרש כדי לשמש סימן זיהוי. בית המשפט העליון פסק¹⁰⁵ כי "ניסיון החיים מלמד כי רישום של גרש לצד אות הרשימה בכתב יד אינו מהווה דוקא סימן שנועד לזהות את המצביע, אלא רישום שנעשה על ידי מי שרגיל שבאופן כתיבה כזה כ'מצוות אנשים מלומדה'... על כן, אנו סבורים כי פתק שנכתבה בו אות עם גרש אינו פתק שעלול לזהות את המצביע ואין לפסול אותו רק מטעם זה" (סעיף 42 בפסק הדין).

לפיכך פסק בית המשפט על "תיקון תוצאות הבחירות במובן זה שחמשת הפתקים שנפסלו ייספרו, וכתוצאה מכך יתווסף מנדט" לרשימת המועמדים. בית המשפט גם קבע כי מנהלת הבחירות תישא בהוצאות העתירה של אותה הרשימה, המסתכמות ב-10,000 ש"ח.

בעניין פסילתם של פתקים מקופלים קבע בית המשפט לערעורים בעניינים מינהליים¹⁰⁶ כי "קיפולו של פתק עשוי להיות תוצאה אקראית של הכנסת הפתק למעטפה, אך הוא עלול גם לשמש כאמצעי מזהה. על ועדת הקלפי לבחון בכל מקרה ומקרה האם הקיפול נחזה להיות קיפול מזהה. ככל שהקיפול הוא בעל אופי ייחודי יותר, ולחלופין, ככל שאותו דפוס קיפול חוזר על עצמו, מתחזק החשד כי מדובר בפעולה שאינה מקרית".

בסיום הדיון באותו תיק ביקש בית המשפט להוסיף כי "ראוי היה שההנחיות הניתנות לוועדות הבחירות ולוועדות הקלפי לקראת הבחירות הבאות... יגדירו קווים מנחים לפסילת פתקים מטעמים אלה (אופן קיפול), על מנת למנוע אי-אחידות שעלולה להיווצר כתוצאה מהפעלת שיקול דעתן של ועדות הקלפי".

לפי הפסיקה, אם לפי פתק ההצבעה אפשר לדעת בוודאות לאיזה מועמד או רשימת מועמדים התכוון המועמד להצביע ונוסף סימן שאינו גורם לכך שההצבעה אינה ברורה (כפי שפסק בית המשפט בעניין הערעור של אחת הרשימות על תוצאות הבחירות לעיריית עפולה), יש לכלול את הפתקים במניין הקולות הכשרים.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על המפקח הארצי לרענן בעתיד, בהתאם להנחיית בית המשפט, בקרב מנהלי הבחירות, מזכירי ועדות הקלפי וועדת הבחירות המקומית את הכללים לפסילתם של פתקים בשל סימנים מזהים ולהנחותם לפעול כדי להפחית ככל האפשר את פסילתם של פתקי ההצבעה.

104 חיילים המצביעים בקלפיות שהוצבו בבסיסי צה"ל נדרשים לכתוב בכתב ידם בפתק צהוב את שמו של המועמד לראש הרשות שבעדו הם רוצים להצביע ובפתק לבן את האותיות של רשימת המועמדים שבעדה הם רוצים להצביע.

105 בר"מ 86/14 רשימת "בוחרים עפולה" ואייל כץ נ' ועדת הבחירות המקומית עפולה ואחרים.

106 ע"מ 8617/13, בר"מ 8682/13 ראמו ג'ראייסי נ' מנהל הבחירות בנצרת ואח'.

על משרד הפנים מוטלת אפוא החובה לבדוק מה הן הסיבות העיקריות לשיעור כה גדול של קולות פסולים ולפעול, במערכות הבחירות העתידיות, לשיפור מערך ההסברה ולהגברת המודעות לסיבות הגורמות לפסילת קולות, בעיקר בקרב המצביעים החיילים, ולשנות את תבניתו של פרוטוקול מנהל הבחירות באופן שיפורט בו הסיבות לפסילה, ובכך לאפשר לצמצם את שיעור הקולות הפסולים.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מקבל את המלצת משרד מבקר המדינה ויבצע עבודה יסודית ומעמיקה לבדיקת ההתפלגות של מספר הקולות הפסולים לפי סוגי הפסילה, על מנת למזער ככל הניתן את מספר הקולות הפסולים בבחירות הבאות. לשם כך מינה מנכ"ל המשרד, ד"ר שוקי אמרני, באוגוסט 2014 צוות משרדי שתפקידו לנתח את סוגי הפסילה ולהמליץ על פעולות שיש לנקוט לצמצום הקולות הפסולים ולא רק של קולות החיילים.

איוש מליאת הרשות המקומית בנציגי רשימות רבות

בחוק הבחירות נקבע כי "בחלוקת המנדטים ישתתפו רק רשימות המועמדים שקיבלו, כל אחת קולות כשרים במספר שאינו פחות מ-75% מהמכסה"¹⁰⁷.

ב-187 הרשויות המקומיות שבהן התקיימו בחירות התמודדו 1,880 רשימות בסך הכול. מדובר בעשר רשימות בממוצע בכל רשות מקומית, ומכאן שקולות הבוחרים התפצלו ברשויות אלה לרשימות רבות¹⁰⁸. כך אפוא גדל מספרן של הרשימות המרכיבות את מועצת הרשות המקומית, כלהלן: בשש רשויות מקומיות (ג'וליס, ג'וליה, חורפיש, יאנוח-ג'ת, כפר ברא, מיעיליא) זכתה כל רשימה למנדט אחד בלבד, וב-39 רשויות מקומיות אחרות לא זכתה שום רשימה ביותר משני מנדטים¹⁰⁹. רק ב-19 רשויות מקומיות זכתה רשימה אחת לרוב המנדטים¹¹⁰.

התופעה המתוארת לעיל גורמת להרכבת קואליציה מרסיסי רשימות, תהליך מסוכן המחייב הענקת כיבודים לכל אחת מהן. לרוב קואליציה שנוצרת באופן זה אינה יציבה ותלויה בכל הרשימות המרכיבות אותה, שלחלקן עמדה שונה בכל נושא, והדבר פוגע בתפקודה התקין של המועצה.

107 ה"מכסה" היא המספר השלם המתקבל בעקבות חלוקה של כל הקולות הכשרים שניתנו בבחירות למספר חברי המועצה העומדים לבחירה.

108 לדוגמה, בטמרה התמודדו 28 רשימות למועצת העירייה, בחיפה - 25, באשקלון - 24, בראשון לציון - 23, באשדוד ובתל אביב-יפו - 22, בפתח תקווה - 21 ובכפר קאסם - 20.

109 בעינה נגידאת; ביר אל-מכסור; בית ג'ן; בסמ"ה; בענה; ג'ידה-מכר; ג'ש (גוש חלב); דאליית אל-כרמל; דבורייה; דיר אל-אסד; זמר; חצור הגלילית; טירה; טמרה; כווכב אבו אל-היג'א; כיסרא-סמיע; כעבייה-טבאש-חג'אג'רה; כפר יאסיף; כפר קאסם; מג'ד אל-כרום; מג'אר; מגדל; מזרעה; מעלה עירון; נחף; עילבון; עין מאהל; עספייא; עפולה; עראבה; פסוטה; פקיעין (בקיעה); קלנסווה; קריית ארבע; קריית עקרון; קריית שמונה; רינה; שעב; שפרעם.

110 אורנית, אפרתה, באר שבע, ביתר עילית, בני ברק, בני עי"ש, חורה, חריש, טובא-זנגרייה, יסוד המעלה, כוכב יאיר, מודיעין עילית, מטולה, מיעיליא, עומר, עילוט, קריית יערים, קריית מוצקין, רכסים.

להלן כמה דוגמאות בולטות:

בעיריית חיפה נבחרו 16 רשימות לאייש את 31 מושבי המועצה; בעיריית עפולה את 15 חברי המועצה מייצגות 11 רשימות, בעיריית כפר קאסם נבחרו 12 רשימות מקומיות לאייש את 13 מושבי המועצה, ואילו בעיריית טמרה 15 מושבי המועצה נחלקים בין 13 רשימות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אחת מהמלצות הצוות להפקת לקחים, שאותו מינה מנכ"ל משרד הפנים (ראו להלן)¹¹¹, עסקה בתופעה בזו הלשון: "בשל ריבוי הסיעות המתמודדות ומצב של מועצות אשר בהן ריבוי סיעות יחיד המקשות על הקמת ותיפקוד קואליציה במועצת העיר מומלץ להעלות את אחוז החסימה".

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי שר הפנים הקודם החל להוביל מהלך של התייעצות עם ראשי הסיעות בכנסת כדי לבחון את סוגיית העלאת אחוז החסימה, אך התהליך נקטע עם פרישת השר מתפקידו, והנושא יוצג לשר החדש שימונה לאחר כינון הממשלה החדשה.

ראש רשות שרשימתו למועצה לא זכתה במנדט כלל

בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, נקבע כי "מועמד שנבחר לראש רשות... אך רשימת המועמדים למועצה שהוא נכלל בה לא זכתה במנדט, יהיה חבר המועצה לכל דבר וענין ויווסף למניין החברים שקבע השר על פי חיקוק, והוא כל עוד הוא מכהן כראש רשות"¹¹².

1. משרד מבקר המדינה הבליט בפרק הביקורת על בחירות 2008 את התופעה ובה ב-39 רשויות מקומיות הרשימה שבה נכלל המועמד שנבחר לראשות הרשות זכתה בקולות מצביעים מעטים בלבד ולא זכתה ולו במנדט אחד¹¹³; מכאן נראה שמדובר ברשימה מלאכותית שהוקמה רק כדי שראש הרשימה הזאת, שנבחר לראש הרשות, יהיה חבר מועצה נוסף מטעמה. משרד מבקר המדינה גם הדגיש את החשש שסיעות ורשימות מלאכותיות אשר ממילא אינן זכאיות למימון על פי החוק - מכיוון שמספר המצביעים להן זעום - ולפיכך אי-אפשר להטיל עליהן סנקציה, ינהלו מערכות בחירות בהתבסס על ההנחה שההגבלות בחוק המימון אינן חלות עליהן וכלל לא יתייחסו להוראות בדבר ניהול ספרים, איסוף תרומות וחריגה מהוצאות¹¹⁴.

המפקח הארצי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנושא הדוח על בחירות 2008 בעניין זה כי "אנו מציעים תיקון לחוק המימון, לפיו רשימת מועמדים שאינה זכאית למימון ולא הגישה דוח למבקר המדינה תהיה צפויה לקנס כספי, בדומה לקנס בגין אי הגשת דוח למס הכנסה".

111 המלצות הצוות צורפו בנספח לתשובת משרד הפנים מאוגוסט 2014.

112 יצוין שבמקרה כזה יוגדל מספר חברי המועצה בחבר נוסף.

113 ראו משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009 (פורסם באוקטובר 2010), עמ' 598-600.

114 בחוק המימון נקבע בין השאר כי החשבונות והדוח הכספי של כל סיעה ורשימה המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות יימסרו למבקר המדינה בתוך פרק הזמן שנקבע לכך. בחוק המימון נקבעו גם הגבלות הנוגעות לאופן ניהול חשבונות הסיעות והרשימות, וכן נקבעו תקרת סכום הוצאות הבחירות וסייגים להכנסות המותרות. למבקר המדינה סמכות להורות לקנס סיעות ורשימות הזכאיות למימון ממלכתי, לפי שיעור הצלחתן בבחירות, אם לא עמדו בסייגים של חוק המימון.

משרד הפנים מסר בתשובתו באוגוסט 2014 כי על פי חומר שאותר אצלו, הוא פעל בפברואר 2011 להפצת תזכיר ולקידום תיקון לחוק המימון¹¹⁵. בתזכיר שהופץ נכתב, בין היתר, כי רשימה שלא הגישה דוח כספי "רשאי מבקר המדינה להטיל עליה קנס כאמור בסעיף 188 לפקודת מס הכנסה (200 ש"ח לחודש) ו"מתמודד שאינו זכאי למימון לפי חוק זה... רשאי מבקר המדינה להטיל עליו קנס כאמור" לפי אותו סעיף. עוד מסר משרד הפנים כי "התזכיר האמור הופץ להצעות הציבור, לאחר הליכי התייעצות מקדימים עם נציגי הסיעות והמפלגות בכנסת. עם זאת, על רקע מורכבותו והיותו מדברים בתיקון מקיף, נתקל הנושא בקשיים בקידום הצעת החוק והגעה להסכמה כנדרש אל מול גורמי משרד המשפטים באופן שלא אפשר השלמתו".

עוד מסר משרד הפנים בנובמבר 2014 כי לא עלה בידה של סגנית המפקח הארצי על הבחירות שטיפלה בנושא "להגיע להסכמה עם גורמי המקצוע במשרד המשפטים על הצעת החוק באופן שיאפשר קידום הנושא. בנסיבות אלו והצורך בריכוז משאבים ומאמצים לטובת מערכת הבחירות, הופסק באותה עת קידום הנושא". משרד הפנים לא מסר מה היו נקודות המחלוקת העיקריות עם משרד המשפטים בנוגע להצעת החוק.

משרד המשפטים מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2015 כי לא הייתה לו "התנגדות עקרונית לתזכיר החוק בכללותו על התיקונים השונים המוצעים במסגרתו", אך מבחינתו הקשיים התעוררו "בעיקר בפרטי ההסדרים כפי שהוצעו במסגרת התזכיר ואשר הצריכו המשך ליבון כמו גם עבודה רבה.... מורכבות מיוחדת עוררה סוגית הסנקציות הכספיות אשר נבחנה אל מול המחלקה הפלילית" [ההדגשות במקור]. משרד המשפטים מסר עוד כי לצורך כך התקיימו במהלך שנת 2011 כמה פגישות והוחלפו מכתבים בין משרד המשפטים למשרד הפנים במטרה לקדם נוסח מוסכם להצעה לתיקון חוק המימון. משרד המשפטים הוסיף כי נוכח מורכבות התיקון המוצע אף הוסכם במהלך העבודה לפצל את התזכיר, ומשרד המשפטים העביר את הערותיו לנוסח מצומצם יותר של טיוטת התזכיר, אך נוסח עדכני יותר לא הועבר אליו ממשרד הפנים. משרד המשפטים ציין כי בחודש יוני 2012 סיימה סגנית המפקח הארצי את עבודתה במשרד הפנים ומאז לא חידש משרד הפנים את יזמת התיקון "הנתונה בסמכותו".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים להמשיך ביזמה שבה החל בשיתוף פעולה עם משרד המשפטים - לקדם בצוותא את תיקון חוק המימון, יזמה אשר הופסקה בשנת 2012 בגלל סיום עבודתה של סגנית המפקח הארצי.

2. משרד מבקר המדינה גם העלה במסגרת הדוח על בחירות 2008 כי כבר הוצע לקבוע שאדם אשר נבחר לראש רשות יהיה חבר מועצת הרשות, אף אם רשימת המועמדים שהוא נכלל בה לא זכתה במנדט, ובמקרה כזה לא יצורף ראש הרשות כחבר נוסף למועצה אלא ייכלל במניין החברים ששר הפנים קבע למועצת אותה הרשות¹¹⁶.

בעניין זה מסר המפקח הארצי בתגובתו על הדוח על בחירות 2008 כי "מדובר בשאלת מדיניות שעל המחוקק להכריע בה. הערת המבקר תובא לידיעת השר".

115 תזכיר החוק המדובר הוא "תזכיר חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (תיקון מספר 1), התשע"א-2011, אשר הופץ בפברואר 2011 וכלל שורה ארוכה של תיקונים מוצעים בחוק הרשויות המקומיות מימון.

116 כך נאמר בדברי ההסבר להצעת חוק 1311, מ-31.10.77: חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 2), התשל"ח-1977.

בדיקת הנושא בבחירות 2013 העלתה כי בפועל משרד הפנים לא קידם את התיקון לחוק המימון, כפי שמסר בתשובתו, וגם לא קיים דיון בעניין שינוי חקיקה הנוגע לראש רשות שרשימתו לא זכתה במנדט.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין ביכולתו "לבדוק את הדברים על רקע סיום כהונתו של המפקח שכינה באותה עת. אולם הננו יוצאים מתוך נקודת הנחה כי אכן הדברים הובאו על ידו בפני השר שכינה אותה עת כאשר לא ידוע לנו על מתן הנחיה לביצוע הליכים לתיקון החוק בנושא זה".

בביקורת על בחירות 2013 הועלה כי התופעה נשנתה בבחירות אלה וביתר שאת; ב-53 רשויות מקומיות הצביעו לרשימה שבה נכלל המועמד שנבחר לראש הרשות מספר מצביעים זעום ביותר, והרשימה שבמסגרתה הוא נכלל לא זכתה ולו למנדט אחד¹¹⁷; נראה אפוא שאף הפעם מדובר ברשימות מלאכותיות שהוקמו כדי שהמועמד ייחשב לחבר מועצה נוסף.

להלן שלוש דוגמאות:

א. מר רחמים תנעמי נבחר לראש מועצת בית דגן בזכות 1,801 קולות שקיבל (כ-49% מכלל הקולות), אך רשימת "שגשוג לבית דגן" שבראשה עמד קיבלה 28 קולות בלבד; יצוין כי סיעה אחרת, "תנופה נטו", זכתה בכ-40% מקולות התושבים - שיעור קרוב לזה שמר תנעמי זכה בו לראשות המועצה.

ב. מר מאזן גנאים נבחר לראש עיריית סח'נין בזכות 9,557 קולות שקיבל (כ-56% מהקולות), אך רשימת "סח'נין בלדי" שבראשה עמד לא קיבלה אף לא קול אחד.

ג. מר עבד אל חי מאמון קיבל 7,097 קולות מתושבי טירה לראשות העירייה (כ-53% מהקולות הכשרים). הרשימה שבראשה עמד, "אלתעאון ואלתגיר", קיבלה חמישה קולות בלבד.

עוד נמצא שבאותן רשויות מקומיות חלק מהמתמודדים מול ראש הרשות עמדו אף הם בראש רשימה שזכתה לקולות זעומים; נראה שאף מתמודדים אלה השתמשו ברשימה מלאכותית בהליך התמודדותם.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר למשרד הפנים כי נוכח העובדה שחוק המימון, שהסדיר את העניין, נחקק כעשרים שנה לפני מועד הבחירות האמורות, ונוכח הכוונה שכבר הוצעה לשנותו, שכיחות התופעה של הרשימות המלאכותיות, והבטחתו של משרד הפנים לאחר בחירות 2008 להעלות את הנושא לפני השר, בלא שהומצא למשרד מבקר המדינה מסמך המעיד שאכן כך נעשה - נוכח כל אלה יש מקום שמשרד הפנים יבחן שנית את האפשרות ליזום שינוי של החוק בנוגע לראש רשות שרשימתו לא זכתה לקבל מנדט.

117 אבו סנאן (הרשימה שבראשות ראש המועצה שנבחר זכתה לשלושה קולות); אום אל-פחם (25); אכסאל (8); ביר אל-מכסור (5); בית ג'ן (8); בית דגן (28); בסמ"ה (23); בענה (0); ג'דידה-מכר (1); ג'ולס (8); ג'וליה (6); ג'יסר א-זרקא (11); ג'ש (גוש חלב) (0); דאליית אל-כרמל (4); דבוריה (9); דיר חנא (9); זמר (31); זרזיר (0); חורפיש (6); טורעאן (74); טירה (5); טמרה (0); יאנוח ג'ת (ארבעה יבנאל (28); יפיע (18); ירכא (11); כאבול (3); כווכב אבו אל-היג'א (0); כיסרא-סמיע (6); כעבייה-טבאש-חג'אגרה (10); כפר ברא (1); כפר יאסיף (0); כפר מנדא (0); כפר קאסם (2); כפר קרע (23); מג'ד אל-כרום (23); מזרעה (1); מיעיליא (5); מעלה עירון (13); משהד (26); סח'נין (0); עילבון (1); עין מאהל (1); עספייא (35); עראבה (24); ערערה (21); פסוטה (1); פקיעין (בקיעה) (2); קלנסווה (4); ראמה (2); שיבלי - אום אל-רינם (15); שעב (16); שפרעם (0).

הבחירות בצה"ל

היערכות והתארגנות

בחוק הבחירות נקבעו בעלי הזכות להצביע בקלפי צבאית כלהלן: חיילי צה"ל (בשירות סדיר ובשירות מילואים פעיל), שוטרים ושוטרי מג"ב, אזרחים עובדי צה"ל ומי שנמנה עם זרועות הביטחון המועסקים או פועלים ביום הבחירות בתוקף תפקידם בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, וסוהרים בשירות בתי הסוהר.

לראש מטה הבחירות בצה"ל מונה ראש מרכז תע"צ (תעסוקת עובדי צה"ל) בדרגת אלוף משנה וכן מונה מטה בחירות מקצועי מסייע, הכפוף לו, בראשות ארבעה קצינים בתחומים האלה: מחשוב ותקציבים, מינהל לוגיסטי, הדרכה, ארגון ותיאום. ראשי מטה הבחירות בצה"ל בחרו בשבעה קציני בחירות פיקודיים או זרועיים (מפיקוד צפון, מרכז ודרום, מפיקוד העורף, מחיל האוויר, מחיל הים ומאט"ל - אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה), שלהם היו כפופים 57 קציני בחירות אזרחיים; אותם קצינים היו ממונים על קציני בחירות יחידתיים וחברי ועדות הקלפי. בסך הכול השתתפו בניהול הליך הבחירות בצה"ל כ-3,700 בעלי תפקידים.

תקציב הבחירות שהעמיד משרד הפנים לרשות משרד הביטחון וצה"ל הסתכם בכ-5.49 מיליון ש"ח. תקציב זה יועד לממן את כלל ההוצאות הכרוכות בבחירות, שעיקרן שכר כוח אדם ייעודי¹¹⁸, שכירות כלי רכב¹¹⁹, רכש קלפיות וציוד נלווה ופרסומים.

צה"ל פרס 624 קלפיות בסיבוב הראשון (ו-185 בסיבוב השני), רובן ניידות. את רובן הציב במפקדות וביחידות במתקני הקבע, ומיעוטן היו קלפיות ניידות שנועדו לאפשר הצבעה בשטחי אימונים, במוצבים וכיו"ב¹²⁰.

בכל קלפי צבאית הוצבו חוברות עם הכיתוב: "הודעה בדבר בחירות לרשויות המקומיות בקרב חיילים" (להלן - חוברת רשימת המועמדים). בחוברת רשימת המועמדים פורטו שמות המועמדים לראשות כל אחת מ-187 הרשויות המקומיות שהתקיימו בהן בחירות, וכן כינויי הרשימות שהתמודדו למועצת הרשות ואותיות הרשימה. המצביע בקלפי הצבאית כתב בכתב יד בפתק צהוב את שם המשפחה והשם הפרטי של המועמד לראש רשות שבעדו הוא רוצה להצביע, ובפתק לבן את האותיות של רשימת המועמדים שבעדה הוא רוצה להצביע. את הפתק הצהוב הכניס המצביע למעטפה צהובה, ואת הפתק הלבן למעטפה הלבנה. שתי המעטפות הוכנסו למעטפה חיצונית (לבנה), ועליה רשמו חברי ועדת הקלפי הצבאית את פרטי המצביע (מקבוצות האוכלוסייה בעלות זכות ההצבעה בקלפי צבאית); לאחר מכן שלשל המצביע את המעטפה החיצונית לקלפי הצבאית.

כשבועיים לפני הבחירות סיפק המפקח הארצי למטה הבחירות בצה"ל אלפי חוברות של רשימת המועמדים. בין 16.10.13 ל-22.10.13 עדכן המפקח הארצי את קצין בחירות צה"ל שמונה פעמים בדבר שינויים בחוברות רשימת המועמדים. בסך הכול בוצעו במועדים אלה 32 שינויים בחוברת, שניים מהם ביום הבחירות עצמו.

118 עלות משוערת כ-3 מיליון ש"ח, הנחלקת באופן זה: תשעה בעלי תפקידים במטה הבחירות, ברובם אנשי מילואים, בעלות משוערת של כ-1.61 מיליון ש"ח; עשרה קציני בחירות פיקודיים בעלות משוערת של כ-1.09 מיליון ש"ח, וחמישה קציני בחירות אזרחיים בעלות משוערת של כ-303,000 ש"ח.

119 עלות משוערת - כ-400,000 ש"ח, ובכלל זה מיניבוסים ואוטובוסים להסעת חיילים, כלי רכב שכורים עבור מטה הבחירות, עבור קציני בחירות פיקודיים ואזרחיים ועבור קלפיות ניידות וכן משאיות לחלוקת קלפיות.

120 בכל הקלפיות שהוצבו בצה"ל הצביעו 68,860 מצביעים בסיבוב הראשון ו-3,025 מצביעים בסיבוב השני.

הבדיקה העלתה כי 11 שיוניים שהיה צריך לבצע בחוברות רשימת המועמדים לגבי עשרה מועמדים ורשימה אחת בעשר רשויות מקומיות לא בוצעו על ידי משרד הפנים והמפקח הארצי, ועקב כך ביום הבחירות כללה החוברת עשרה מועמדים ורשימה אחת שבפועל הסירו את התמודדותם קודם לבחירות. עוד העלתה הבדיקה כי לראשות המועצה המקומית ג'יסר א-זרקא התמודדו שני מועמדים בעלי שם זהה (עמאש מוראד), אך בחוברת המועמדים לא נעשתה הבחנה ביניהם. יצוין כי בפתקי ההצבעה במועצה המקומית בוצעה הבחנה כאמור באמצעות הוספת שמו הנוסף של כל אחד מאותם מועמדים. מן הראוי שמשרד הפנים יקפיד במערכת בחירות עתידית לעדכן באופן שוטף, כולל ביום הבחירות עצמו, את חוברות רשימת המועמדים לצה"ל ולבצע בהן את כל השינויים המחויבים.

התנהלות יום הבחירות

משרד מבקר המדינה עשה ביקורת בתקופת הבחירות במטה בחירות צה"ל וביום הבחירות עצמו בשבעה בסיסי צה"ל וביקר בהם ביותר מ-20 קלפיות וכן במקום ריכוז הקלפיות בכפר המכביה¹²¹. בבדיקה הועלו הממצאים כלהלן:

1. ככלל, ההיערכות לבחירות בצה"ל (לרבות הניהול ביום הבחירות) נוהלה כמבצע צבאי לכל דבר ועניין ובוצעה באופן תקין וללא אירועים חריגים בולטים בתקופת הבחירות ככלל וביום הבחירות בפרט. יצונו במיוחד המקצועיות, הידע והניסיון של קציני מטה הבחירות, ובייחוד של ראש מטה הבחירות וסגנו.

2. עם זאת יודגש כי הסדרי ההצבעה בקלפי צבאית גמישים מאלה של המגזר האזרחי מהבחירות האלה:

א. בחוק הבחירות (פרק ט', סעיף 90) נקבע כי "ג) ההצבעה בקלפיות לחיילים תהיה במועד שנקבעו או על פיהן ויכול שתתקיים במהלך 72 שעות המסתיימות במועד המאוחר ביותר של סיום ההצבעה ביום הבחירות".

צה"ל אפשר את הצבעתם של 3,250 חיילים (קרוב ל-5% מכלל החיילים שהצביעו בבסיסי צה"ל בסיבוב הראשון) ב-42 קלפיות שנפתחו להצבעה מוקדמת ב-20.10.13 וב-21.10.13¹²².

ב. לאסירים צה"ליים זכות להצביע גם בבתי הכלא הצבאיים, ואילו אסירים (שאינם חיילים) במגזר האזרחי ואלה העצורים לילה אחד בלבד בבית מאסר או בבית כלא אזרחי מנועים מלהצביע. יצוין גם כי הכלואים בצה"ל שסירבו לממש את זכותם לבחור נדרשו לחתום על טופס ולפיו הם סירבו להצביע; מפקד המתקן או מפקד פלוגת האסירים נדרש אף הוא

121 בסופו של יום הבחירות כל הקלפיות הועברו למקום ריכוז מרכזי (כפר המכביה בסיבוב הראשון) ונמסרו לנציגי משרד הפנים. נציגי משרד הפנים בדקו אם המצביע זכאי להצביע, ולאחר מכן מוינו המעטפות החיצוניות ל-187 הרשויות המקומיות שבהן התקיימו בחירות ושונעו למקום ריכוז אזורי אשר ממנו נטלו מנהלי הבחירות בכל יישוב את המעטפות הכפולות של הרשות המקומית כדי לבצע את ספירת הקולות בהן (של החיילים ושל מוגבלי הניידות כאחד).

122 בסיבוב הבחירות השני הצביעו בהצבעה מוקדמת כלהלן: 18 חיילים הצביעו בשתי קלפיות שנפתחו בחיפה ובאשדוד ב-3.11.12 (בעילה של יציאה לבט"ש), וב-4.11.12 הצביעו 111 חיילים בשש קלפיות, חמש מהן בפקוד מרכז - אזור יהודה ושומרון, ואחת בבסיס לשוטרים בשרעם (כדי לאפשר תגבור של שוטרים במחוזות).

למלא את פרטיו ולהודיע בכתב כי הודיע לכלוא שהוא זכאי לבחור, והכלוא בחר שלא לממש זכות זו.

3. מנתונים שהתקבלו ממטה הבחירות של צה"ל עולה כי רק 21% מהמצביעים הצביעו לאחר 17:00, בין היתר מכיוון שמרבית הבסיסים שבהם הוצבו קלפיות ניידות הם בסיסים "פתוחים", שלאחר שעה זו שוהים בהם רק החיילים המבצעים תורנויות שונות. למרות זאת כ-51% מהקלפיות נותרו פתוחות עד 21:00.

צה"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2014 כי לאור הניסיון שצבר בבחירות לכנסת ה-19 צומצם בצורה משמעותית היקף הקלפיות הפתוחות ביחידות צה"ל לאחר השעה 17:00, וכי גם ביום הבחירות עצמו, בהתאמה לדרישות ש"עלו מהשטח", על ידי קציני הבחירות היחידתיים, נסגרו קלפיות בצורה מדורגת בלא מעט יחידות ובסיסים טרם שעת סגירת הקלפיות המתוכננת. צה"ל מסר עוד כי חלק גדול מהקלפיות שפעלו עד השעה 21:00 היו קלפיות שנפרסו במחנות רב-יחידתיים במספר מוקדים ברחבי המחנה כמו גם בבסיסי חיל האוויר אשר מאופיינים בשטח היקפי גדול מאוד שחייב הנגשת הקלפיות למשרתים בהם. עם זאת צה"ל מסר בתשובתו כי הוא יבחן בעת שלבי ההיערכות והתכנון לבחירות הבאות את האפשרות לצמצם עוד את היקף הקלפיות הפועלות בשעות אחר הצהריים, לצד קביעת שעה מוקדמת יותר לסגירת כלל הקלפיות, "זאת על מנת לסייע, בין היתר, להגעת הקלפיות ומסירתן ליד משרד המפקח הארצי על הבחירות בעיתוי מוקדם יותר".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח אחוזי המצביעים המועטים יותר בשעות הערב כדאי בהחלט לשקול את האפשרות לצמצם עוד את שעות ההצבעה בצה"ל, ולחלופין לצמצם ככל הניתן את מספר הקלפיות הפועלות לאחר השעה 17:00.

בעניין זה יצוין כי מרבית החיילים באותם בסיסים "פתוחים" (שאינם מבצעים תורנויות) יכולים להצביע בקלפי במקום מגוריהם.

4. בסיבוב השני הצביעו בקלפיות הצבאיות רק 3,625 חיילים ב-185 קלפיות, כלומר בממוצע הצביעו רק כ-20 חיילים בכל קלפי¹²³.

צה"ל מסר בתשובתו בעניין זה כי היקף המשרתים בצה"ל שהיה זכאי להצביע בסיבוב השני עמד על כ-18,000 משרתים בפריסה רחבה מאוד של יחידות, כולל ביחידות שדה וביחידות בעלות מאפיינים מבצעיים, עובדה שחייבה אותו לתכנון מורכב ופרטני של פריסת הקלפיות על מנת לאפשר לכלל המשרתים הזכאים להצביע לממש את זכותם זו. צה"ל מסר עוד כי נבחנו כמה חלופות בהיערכות לסיבוב השני, כגון להנחות את כלל מפקדי היחידות לשחרר את כלל המשרתים בעלי זכות ההצבעה לבתיהם על מנת לאפשר להם להצביע, אך שחרור שכזה פירושו היה "אובדן ימי שירות, פגיעה בפעילות ההדרכה, פגיעה באימונים ופגיעה בפעילות מבצעית". חלופה נוספת שנבדקה הייתה אפשרות למשרתים להצביע בקלפי אזורית ייעודית שתפתח ביישוב שבו הם מתגוררים בסוף השבוע שלפני יום הבחירות, בדומה לקלפיות הפועלות במועצות האזוריות בבחירות המתקיימות שם. אך חלופה זו חייבה שינוי חקיקה בהתאם, וגם "יש בה עלויות לא מבוטלות".

123 לפי נתוני מטה בחירות צה"ל, בסיבוב הראשון מספר המצביעים הממוצע בכל אחת מ-490 הקלפיות הניידות היה 118, ובכל אחת מ-130 הקלפיות הניידות - 80 בלבד. הממוצע המשוקלל של המצביעים ב-624 הקלפיות היה 110, מספר הקטן לאין שיעור ממספרם הממוצע של המצביעים בקלפי אזורית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח מספר זעום של מצביעים בסיבוב השני נדרשים הממונים על מערכת הבחירות ברשויות המקומיות - קרי המפקח הארצי וראשי מטה בחירות צה"ל - לבחון אם המתכונת הנוכחית של ההצבעה אכן מאפשרת לחיילים לממש באופן המיטבי את זכות ההצבעה בסיבוב השני של הבחירות ושלא יש לחפש פתרון חלופי.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא יבחן שוב בשלב התכנון לבחירות הבאות לרשויות את מתכונת ביצוע הסיבוב השני בצה"ל בדגש על צמצום היקף הקלפיות ושעות פעילותן, לרבות הסברה ממוקדת על מימוש זכות ההצבעה בסיבוב השני.

5. בחוק הבחירות נקבע כי עובד המדינה וחייל בשירות קבע "ששמו נכלל ברשימת מועמדים, יופסק שירותו מיום הגשת רשימת מועמדים ועד יום הבחירות".

בתקשי"ר¹²⁴ נקבע כי עובדי מדינה וחיילים בשירות קבע המתמודדים לרשויות מקומיות - בחלקם חייבים להתפטר ובחלקם יכולים לצאת לחופשה ללא שכר, לפי בכירותם, תפקידם וכו'.

הוראות הפיקוד העליון¹²⁵ מתוות את הליכי השחרור משירות קבע מטעמים שונים, מתוך כוונה שאנשי צבא לא יהיו פעילים פוליטית, גם לא ברמה המוניציפלית. בנוגע לחיילים בשירות קבע נקבע בפקודות מטכ"ל¹²⁶ כי "קצין או נגד בשירות קבע, המודיעים ששמן נכלל באחת מרשימות המועמדים לרשויות המקומיות - תותר התחייבותם לשירות קבע, כמפורט בהפ"ע 3.0501". 30 קצינים ונגדים בשירות קבע הודיעו כי שמן נכלל באחת מרשימות המועמדים לרשויות המקומיות ובכך הותרה התחייבותם לשירות קבע.

הבדיקה העלתה כי אף לא אחד מאותם מועמדים נבחר לכהן כחבר מועצה במסגרת הרשימות שבהן נכללו. יתרה מזו, מרבית המועמדים שובצו במקומות לא ריאליים בעליל, ורק ארבעה-חמישה מועמדים שובצו במקומות גבוהים או במקומות ריאליים במסגרת הרשימה שבה התמודדו¹²⁷. מכך עולה לכאורה כי מרבית המועמדים מצאו "פרצה" בפקודות מטכ"ל ונעזרו בה כדי להשתחרר משירות קבע.

צה"ל מסר בתשובתו כי בעקבות עבודת מטה סדורה שהוא קיים לאחר הבחירות "לאור היקף משרתי הקבע אשר הותרה התחייבותם בגין היכללותם ברשימות מועמדים למועצת הרשות", סוכם כי הוראות הפיקוד העליון "ובהלימה פקודת מטה כללי" יתוקנו ויעודכנו כדי למנוע מצב שבו משרתי קבע אשר לא נבחרו לשמש חברי מועצה או ראש רשות ישוחררו משירות והתחייבותם לשירות קבע תותר. נקבע כי משרת ששמו נכלל ברשימת המועמדים כפי שהוגשה למפקח הארצי, תופסק שירותו זמנית וכי הפסקת שירות זו תהיה בתוקף עד הסרת המועמדות על ידי המשרת או פסילת מועמדותו או עד מועד פרסום תוצאות הבחירות "ומועד חזרתו לשירות קבע יהיה יום לאחר פרסום התוצאות הרשמיות ע"י משרד הפנים, אלא אם המשרת נבחר לשמש כראש רשות או חבר במועצת הרשות המקומית".

124 תקנון שירות המדינה - התקשי"ר מרכז את זכויותיהם וחובותיהם של העובדים במגזר הציבורי.

125 הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע), הוראה 3.0501.

126 פקודות מטכ"ל (פ"מ), פקודה 33.0113, ס"ק 5.

127 לדוגמה, אחד המועמדים שובץ במקום ה-25 ברשימת המועמדים למועצת עיריית ראשון לציון שזכתה בשני מקומות במועצת הרשות (עיריית ראשון לציון מונה 29 חברי מועצה בסך הכול); מועמד אחר שובץ במקום השביעי ברשימת המועמדים למליאת המועצה ביבנאל שלא זכתה בשום מושב במליאת המועצה (ביבנאל מכהנים שבעה חברי מועצה בסך הכול).

6. מספר המעטפות הכפולות של המצביעים בצה"ל שאושרו בתקנות הסתכם ב-68,491, והן שוננו אל 172 רשויות מקומיות (ל-15 רשויות מקומיות לא הצביעו בשום קלפי צבאית).¹²⁸

נמצא כי ב-172 הרשויות המקומיות האמורות הצביעו במעטפות כפולות (חיילים ומוגבלי ניידות) 77,010 מצביעים לראש הרשות ו-77,212 מצביעים למועצת הרשות (על פי נתוני המפקח הארצי). בהצבעה לראש הרשות נמנו 10,596 קולות פסולים (כ-13.7% מקולות המצביעים), ובהצבעה למועצת הרשות - 4,615 קולות פסולים (כ-6%)¹²⁹.

במשרדי המפקח הארצי לא נעשה ניסיון לפלח את הסיבות העיקריות לשיעור בלתי מוסבר כזה של קולות פסולים מקרב המצביעים בקלפיות הצבאיות, שהיו הרוב המוחלט של המצביעים במעטפות כפולות שקולותיהם נפסלו, ותופעה זו נשארה לא מוסברת.¹³⁰

בעניין השיעור הגדול של הקולות הפסולים בקרב החיילים העיר גם בית המשפט העליון¹³¹: "הוטרדנו מאוד מההיקף של קולות החיילים שנפסלו על-ידי ועדת הבחירות, עניין שאינו שולי כמובן מבחינת מהותו". בפסק דינו של בית המשפט לגבי ערעור שהגישה לו אחת הרשימות בעפולה נאמר כי "כפי שנמסר לנו בדיון, ועדת הבחירות פסלה 137 פתקי הצבעה מתוך 618 פתקים, היינו ועדת הבחירות פסלה כ-22% מפתקי ההצבעה של החיילים. זהו נתון מאד מטריד בהתחשב בכך שהמטרה המרכזית של הבחירות היא הגשמת רצונו של הבוחר. ייתכן שהדבר נובע, בין השאר, מכך שפתקי הצבעה אלה - בהקשר של בחירות מקומיות - נכתבים רובם ככולם בכתב יד, דבר שעלול להוביל לאי-דיוקים. ראוי להפיק מכך את הלקחים בכל הנוגע להסברים הניתנים לחיילים המצביעים לקראת הבחירות הבאות".

משרד מבקר המדינה מציין כי שלטונות הצבא, ובכלל זה מטה בחירות צה"ל, לא חסכו במאמצים כדי לזכות כל חייל וחייל שרצונו בכך להצביע בקלפי צבאית, ובכלל זה הקצו לכך משאבים רבים של כוח אדם, רכב וציוד. עקב שיעורם הלא סביר בעליל של קולות פסולים ומאחר שלא בוצע תחקיר מעמיק הבוחן את הסיבות לפסילתם, למעשה ירד לטמיון חלק גדול מהתקציב שהקצתה המערכת הצבאית לטובת ההצבעה לרשויות המקומיות. על המפקח הארצי לבחון היטב, בשיתוף המופקדים על הבחירות בצה"ל, את הסיבות לפסילת קולות כה רבים שלא מן הנמנע שהיה בה כדי להשפיע במישרין על תוצאות הבחירות, ובייחוד על הרכב מועצת הרשות, ולמצוא את הדרכים המיטביות להפחית את מספר הקולות הפסולים במעטפות הכפולות במערכת הבחירות הבאה.

128 אמנם בקלפיות הצבאיות הצביעו 68,860 מצביעים, אך בסמוך למועד קליטתם של קולות החיילים בכפר המכביה, בערבו של יום הבחירות, פסלו הקולטים על הסף 198 מעטפות של מצביעים; 176 מהן של מצביעים המתגוררים במועצות אזוריות, שמונה מעטפות של מצביעים לעיריית ערד, שלא השתתפה בבחירות, ו-14 מעטפות חיצוניות שלא היו עליהן פרטים מזהים מספיקים. כמו כן נפסלו 213 מעטפות פנימיות ללא פרטים מזהים.

129 למעשה מדובר בשיעור גדול יותר של קולות פסולים מקרב המצביעים בקלפיות צבאיות, מכיוון שלא נפסלו כמעט פתקים של מוגבלי ניידות שהצביעו במעטפות כפולות.

130 ממטה הבחירות בצה"ל נמסר למשרד מבקר המדינה כי מספרן ושיעורן של המעטפות הכפולות שנפסלו במערכת הבחירות בשנת 2008 היה מזערי.

131 שם, בר"ם 86/14.

צה"ל מסר בתשובתו כי הוא לא חסך במאמצים למניעה ולצמצום היקף הקולות הפסולים בקרב המשרתים, על רקע המורכבות היחסית באופן ההצבעה בצה"ל (רישום ידני בכתב יד על גבי שני פתקים בצבעים שונים) ועל רקע העובדה כי לרבים מן המצביעים מקרב משרתי צה"ל זוהי הצבעתם הראשונה בבחירות לרשויות המקומיות, לרבות "סרט הדרכה, אתר יעודי ברשת הצהל"ט... כיתוב בולט על מעטפות ההצבעה... כרזות ובהן אופן ההצבעה... כרזות ובהן פירוט מה ייחשב כקולות הפסולים המותאמות לסדרי ההצבעה בקרב המשרתים נתלו מחוץ לחדר הקלפי ומאחורי הפרגוד", וכן חלוקת עלונים בנושא סדרי ההצבעה לכל יחידות צה"ל אשר נתלו על גבי לוחות המודעות ברחבי הבסיסים.

עוד מסר צה"ל בתשובתו כי ייתכן שעל משרד הפנים לבחון גמישות "טרם פסילת הצבעות במעטפות ה'כפולות', לאור העובדה כי מדובר בהצבעה בכתב יד על גבי שני פתקי הצבעה בצבעים שונים ובשיטה מסורבלת יותר מאשר בקלפיות אזוריות מן המניין... כל עוד הרשום על גבי פתקי ההצבעה מאפשר להבין את רצונו וכוונתו של הבוחר, אזי אין לפסול את הקול". צה"ל מסר גם כי לא ניתן לנתח את הסיבות לפסילת היקף זה גבוה של קולות מקרב משרתי צה"ל, שכן מיפוי כאמור אינו מצוי בידי משרד המפקח הארצי על הבחירות, וכי "מיפוי כאמור היה מאפשר למטה בחירות צה"ל לבחון הסיבות לשכיחות התופעה ובחינת צעדים ודרכים לצמצומה".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הקים צוות בדיקה "במטרה לבחון הסיבות לשיעורי אחוזי הקולות הפסולים הגבוה בקרב חיילי צה"ל וכי מסקנות הבדיקה הועברו ביוני 2014 ללשכת השר ולמנכ"ל".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עד דצמבר 2014 הוא לא מסר מה הן ההמלצות שהגיש צוות הבדיקה שהוא הקים.

שינויים בפנקס הבוחרים במצפה רמון

חוק הבחירות מאפשר לדרוש "להוציא את שמו של בוחר מרשימת הבוחרים שבה ייכלל ולכלול ברשימת הבוחרים של אזור קלפי שבתחום יישוב אחר שהוא תושב בו".

1. ב-12.8.13 שלח חבר מועצה במצפה רמון, שבסופו של דבר נבחר לראש המועצה, מכתב למשרד הפנים בבקשה לתקן את פנקס הבוחרים לרשות, באופן שיימחקו ממנו כ-90 תושבי הפזורה הבדואית הרשומים בפנקס כבעלי זכות הצבעה ביישוב "למרות שבפועל אינם מתגוררים בתחומי הרשות. כתובותיהם בפנקס הן כתובות פיקטיביות ובלתי קיימות. אחרים מתיימרים להתגורר במקומות שאינם גרים בהם (כגון בכתובתו של מועדון קשישים)". עוד ציין כי "לא זו בלבד, אלא שבמערכות בחירות קודמות תושבי הפזורה הרשומים בפנקס הצביעו ברשות והכריעו את תוצאות הבחירות בה למרות שאינם מתגוררים בתחומה. בעשותם כך העדיפו מטעמים נעלמים הצבעה לרשות שאינה משפיעה על חייהם על פני הצבעה בתחומי הרשות שבה הם זכאים כדין להצביע".

חבר המועצה צירף לבקשה פירוט של כתובות שנכללו בפנקס הבוחרים ברשות, ובכללן כתובות שאינן קיימות, כתובות של בתים נטושים, כתובות קיימות אשר הבוחר הרשום בפנקס אינו מתגורר בהן או כתובות פיקטיביות בעליל (בית 0, דירה 0 וכיו"ב). עוד צירף חבר המועצה לבקשתו תצהירים רבים המוכיחים את אמתות דבריו.

ב-20.8.13 דחה משרד הפנים את פנייתו של חבר המועצה לתקן את פנקס הבחורים בנימוק כי הבקשה הוגשה באיחור, שכן היום האחרון לפי החוק לתיקון פנקס הבחורים היה 8.8.13.

הבדיקה העלתה כי משרד הפנים לא פעל לבדיקת התלונה, גם לאחר מועד הבחירות לרשויות המקומיות, אף כי נראה ששנים רבות רשומים תושבי הפזורה הברואית המתגוררים בסמוך למצפה רמון כאילו הם מתגוררים בתחומי הרשות.

משרד מבקר המדינה המליץ למשטרת ישראל לקיים חקירה לבדיקת החשש לזיופי הכתובות שביצעו אותם אנשים שנרשמו כבעלי זכות בחירה במצפה רמון ואינם נמנים עם תושביה. על כן הפנה משרד מבקר המדינה למשטרת ישראל את התלונה, לרבות את רשימת התושבים שלפי התלונה אינם מתגוררים בתחומי מצפה רמון.

המשטרה מסרה בתשובתה כי כל התושבים ששמותיהם נכללו ברשימה מתגוררים בכפרים בלתי מוכרים השוכנים בקרבת מצפה רמון; סביר אפוא להניח שרשומם כתובתם במצפה רמון נועד לאפשר להם לקבל שירותים ציבוריים שלא ניתנים במקום מגוריהם. לדברי המשטרה, לא ברור אם הם אכן ניצלו את זכות הבחירה, וגם אם כן הרי שלא התקבל שום מידע מודיעיני המלמד על ניסיון "לפגוע בהליך הבחירה ו/או קבלת טובת הנאה כלשהו עבור ההצבעה". לפיכך "לא נמצא שיש מקום לפתוח בחקירה סביב חשדות בעלמא שאין להם תימוכין לא ראייתיים ולא מודיעיניים". המשטרה מסרה עוד כי "עם זאת תבוצע חקירת מספר מדגמי של חשודים כדי לקבל גרסתם בתיק חקירה יחיד שיפתח".

2. בנוהל "שינוי מען לאזרח ישראלי ו/או לבעל רישיון לשיבת קבע" נקבעו השיטות לטיפול בהודעות על שינוי מען הנמסרות על ידי אזרח ישראלי. בנוהל נקבע במפורש כי "אין לקבל בקשה לשינוי מען ממנהלי פנימיות או ישיבות עבור תלמידיהם, אין לבצע שינוי מען לפנימיות או לשיבות היות והתלמידים נמצאים בה לתקופה זמנית והמגורים בפנימייה/ישיבה אינם משקפים מען מגורים". עוד נקבע בנוהל כי "ברשויות המקומיות שבהן מספר התושבים קטן מ-15,000 בהן מתקיימות בחירות - בכל בקשה לשינוי מען אליהן בשישה חודשים הסמוכים לבחירות, יש לדרוש מהמבקש הוכחות ממשיות לשינוי המען המבוקש (חוזה רכישה או חוזה שכירות), ואם אין - יש לדרוש תצהיר בדבר שינוי המען".

א. הבדיקה העלתה כי במצפה רמון 191 מכלל 3,726 בעלי זכות ההצבעה בבחירות (כ-5.1%) עברו להתגורר ביישוב בששת החודשים שקדמו לבחירות.

ב. עוד העלתה הבדיקה כי 59 (למעלה מ-30%) מ-191 התושבים שביקשו להעביר את מענם למצפה רמון הם ילידי 1990-1995, כלומר בני 18-23, אשר העבירו את מענם בלא בני זוג, לאמור מדובר מן הסתם במצביעים שאינם נשואים שבכוונתם היה להצביע ולהשפיע על תוצאות הבחירות במצפה רמון.

ג. עוד הועלה, כי 42 מבין התושבים האלה מתגוררים באותו רחוב (מעלה הדקל). לדוגמה, במעלה הדקל 2 או 22 מתגוררים לא פחות מ-39 מבקשי שינוי מען.

רשות האוכלוסין וההגירה מסרה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 2014 כי היא אמנם מקבלת באופן שוטף את שמות הרחובות החדשים בכל עיר מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, אך הדיווח אינו כולל את מספר הבניינים בכל רחוב, מספר הדירות בכל בניין וכיוצא בזאת. על כן אין ביכולתה לבצע הערכה או אומדן שעל פיהם ייקבעו מכסות באשר למספר התושבים הסביר בכל בניין או רחוב ולפיכך אינה יכולה לקבוע מראש תנאים או הגבלות מחשבויות, אשר יתריעו בעת חריגה. הרשות מסרה עוד כי רוב התושבים אשר העבירו את מענם למצפה רמון במהלך ששת החודשים שקדמו לבחירות, עשו כן בתאריכים שונים ולמענים שונים, כך שלא ניתן היה לצפות מעובדי לשכת האוכלוסין לחשוד כי המדובר ברישומים פיקטיביים. הרשות

ציינה בהקשר זה כי "בעת חשד בדבר רישום פיקטיבי, פועלת הרשות לתיקון הרישום בהתאם לסמכותה עפ"י חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, ולהצבת דרישות והוכחות נוספות ממבקשים, בטרם ביצוע הרישום".

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות האוכלוסין כי מהאמור לעיל עולה כי שיעור התושבים שעברו למצפה רמון - ובכלל זה התושבים ילידי השנים 1990-1995 שהעבירו את מענם בלא בני זוג - גדול מכדי שייראה סביר; ולנוכח זאת היה על רשות האוכלוסין לדרוש מתושבים אלה הוכחות ממשיות לשינוי המען המבוקש, שכן נראה שמדובר בתלמידי ישיבת ההסדר במצפה רמון שהעתיקו את מקום מגוריהם כדי להשפיע במישרין על תוצאות הבחירות במצפה רמון, אף שהנוהל נועד למנוע זאת.

חבלה ברשת החשמל בלקייה

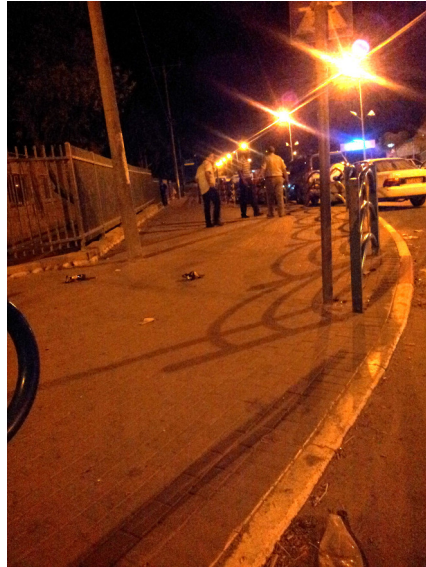
1. ביום הבחירות, בסמוך למועד סגירת הקלפיות, לאחר השעה 22:00, נפסק החשמל בכל היישוב לקייה וגם ביישוב מיתר. התקלה דווחה מיד לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חברת החשמל) ותוקנה בערך ב-23:30.

משרד מבקר המדינה פנה לחברת החשמל כדי לקבל מידע על מהות התקלה ונמסר לו כי זוהי "כבל בוער בירידה מעמוד [מתח גבוה]", וכי הסיבה לכך היא תקלה; בשל תקלה זו החליטה החברה לנתק את זרם החשמל ביישוב. ככל הידוע, חברת החשמל לא דיווחה למשטרה על דבר האירוע ועל סיבת התקלה. יצוין כי מנהל הבחירות בלקייה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה בערב של יום הבחירות כי תושבים מהיישוב ציינו לפניו כי הפגיעה בתאורת החשמל ביישוב נועדה להביא לסגירת הקלפיות ולהפריע למהלך התקין של הבחירות, וכי הדבר נעשה גם במערכת הבחירות הקודמת, אך פנייה זו לא דווחה ככל הידוע למשטרה ולפיכך היא לא נערכה מבעוד מועד לסיכול הפרעת הסדר האמורה. עוד יצוין כי מוקד משרד הפנים בכפר המכביה דיווח בזמן אמת על דבר התקלה ועל ההשערה כי מדובר בחבלה מכוונת.

חברת החשמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2014 כי בהתאם לנוהלי העבודה בחברה, עובד שמגיע למקום אירוע הנזק לרשת או למתקן חברת החשמל יזעיק את המשטרה כאשר גורם הנזק מסרב למסור את מלוא הפרטים או כאשר הפגיעה היא בגדר עברה פלילית מכוח חוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 או לפי כל דין אחר. "התקלה שאירעה ברשת החשמל ב-22.10.13 לא עמדה באף אחד מהמקרים האלה ולפיכך לא הצריכה דיווח למשטרה... לא סביר שחברת החשמל תדווח למשטרה על כל תקלה ברשת החשמל".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מספטמבר 2014 כי ביום הבחירות אחר הצהריים התקבל "בתחנת עיירות מידע כללי, על פי שמועה אודות תכנון לבצע הפסקת חשמל על ידי ניתוק באזור בית ספר יסודי ולפיכך תוגבר מערך השיטור בדגש לאזור הקלפיות ובצירים". עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי באותו יום "לא הוגשה תלונה בתחנה".

**חושך ברחבי לקייה וספירת הקולות לאור תאורת חירום
בשתיים מן הקלפיות בבית הספר התיכון בלקייה**



2. ביישוב לקייה התקיימו ב-5.11.13 בחירות חוזרות של ראש המועצה. מנהל הבחירות בלקייה מסר למשרד מבקר המדינה כי גם במועד האמור נשרף אותו עמוד מתח גבוה ("קו אפצ"י" כלשון חברת החשמל), וחברת החשמל זיהתה בו חבלה; שרפת העמוד גרמה להפסקת חשמל ביישוב לקייה בשעות 20:56-21:58, בסמוך למועד סגירת הקלפיות. מנהל הבחירות מסר למשרד מבקר המדינה בסמוך למועד הבחירות החוזרות כי שוב נמסר לו שיש כוונה לנתק את החשמל ולהפריע למהלך הסדיר של הבחירות גם במועד הבחירות החוזרות, אך למשטרה שוב לא נמסר דיווח על ההפרעה הצפויה והיא שוב לא נערכה מבעוד מועד לסכלה.

חברת החשמל מסרה בתשובתה כי ב-5.11.13 דיווחו לה כוחות המשטרה שנכחו במקום על החבלה והמשטרה רשמה את האירוע ביומניה ביזמתה. "לכן ממילא לא היה צורך בדיווח נוסף למשטרה".

המשטרה מסרה בתשובתה כי נציגי חברת החשמל הגישו לה תלונה ובה צוין כי מדובר באותו עמוד חשמל שנשרף בסבב הבחירות הראשון ב-22.10.13, אך חברת החשמל לא הגישה

באותו מועד תלונה על כך מכיוון שלא חשבה שמדובר באירוע פלילי. עוד מסרה המשטרה כי לגבי סבב הבחירות השני לא התקבל כל מידע מודיעיני.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים, לחברת החשמל ולמשטרה כי לנוכח הדברים המתוארים לעיל, הם לא פעלו בנחישות הנדרשת למניעת הפגיעה החמורה הצפויה בקיום ההליך התקין של הבחירות על ידי חבלה מכוונת במערכת המספקת חשמל ליישוב לקייה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי הייתה התראה מוקדמת על החבלה האמורה; כל הסימנים והמידע שנמסר למשרד הפנים ולנציגיו מעידים כי החבלה בוצעה גם בסיבוב הבחירות השני, ולמרות זאת לא פעלו הגופים הציבוריים האחראים לנושא כדי לסכלה מבעוד מועד. ראוי שבמערכות בחירות עתידיות יפעלו משרד הפנים והמשטרה יחד כדי לטפל מבעוד מועד בהפרעות צפויות חוזרות ונשנות אשר מטרתן לחבל בהליך התקין של הבחירות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "במסגרת הפקת הלקחים בדגש להמלצת מבקר המדינה יבוצע שיתוף פעולה הדוק יותר עם הגורמים אמורים".

הפקת לקחים

הליך הפקת הלקחים חשוב מאחר שהוא מאפשר למקבלי ההחלטות בארגון ללמוד על מידת העמידה ביעדים שהותוו, ומאחר שבזכות הלקחים שהופקו יכול הארגון לשפר את תפקודו, להתייעל ולחסוך כספים בבחירות הבאות.

הליך הפקת הלקחים בכל הנוגע להיערכות לבחירות ולניהולן חשוב שבעתיים, וזאת מכמה טעמים: (1) מדובר באירוע החוזר ונשנה במתכונת כמעט זהה אחת לכמה שנים; (2) בבחירות פועלים בעת ובעונה אחת מאות מנהלי בחירות המשתתפים בתהליכי עבודה שונים וחשוב למצוא את המכנה המשותף ואת ההליך האופטימלי ולברור את הפעילויות החשובות והכרחיות מכלל הפעילויות; (3) גם בנושא הבחירות לכנסת שהתקיימו בינואר 2013 הועלו ליקויים הנוגעים לניהול התקין של מערכת הבחירות; (4) ההיקף הנרחב של הליקויים שהועלו כמעט בכל התחומים שמערכת הבחירות עסקה בהם ובעשרות רבות של רשויות מקומיות, וניתן ללמוד מהן כיצד אפשר לשפר תהליכים מסוימים; (5) פרק הזמן שבין מערכות הבחירות - כחמש שנים - מאפשר קיום הליכי שיפור ולימוד.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמפקח הארצי כי חלק ניכר מהליקויים שהוצגו בדוח זה כבר הועלו בבדיקת משרד מבקר המדינה בבחירות 2008. אף שהמפקח הארצי ומנהלי הבחירות ביצעו את הליך הפקת הלקחים ולגבי מקצת הליקויים שהועלו הם אף הבטיחו לתקנם, הממצאים שפורטו לעיל מעידים שמשרד הפנים, המפקח הארצי ובמידה מועטה יותר הרשויות המקומיות ומשרד האוצר לא פעלו לתיקונם.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד למשרד הפנים, למפקח הארצי וצוותו ולמנהלי הבחירות כי מצופה מהם שבמסגרת הליך הפקת הלקחים הם ירכזו המלצות לגבי שינויים - בתחומי ידע והון אנושי, ידונו בהן, יחליטו אילו מהן ליישם וכיצד ליישמן ויקבעו תכנית עבודה לביצוע השינויים הנדרשים, לרבות לוח זמנים לביצועם.

הועלה כי במועד סיום הביקורת, מאי 2014, עדיין לא התבקשו בעלי התפקידים - ואפילו לא מנהלי הבחירות - להגיש לרשויות המקומיות דוחות סיכום של הבחירות; מנהלי הבחירות לא כונסו לצורך דיון בהפקת לקחים ומשרד הפנים לא הוציא דוח מסכם בנושא הקשיים והליקויים שהתגלו במהלך תקופת הבחירות, על מנת שישמשו בסיס לעבודת מטה לשיפור התהליכים בעתיד.

כפי שצוין לעיל, המפקח הארצי וצוותו לא בדקו באופן סדור פרוטוקולים של ועדות קלפי, שבהם רושמים המזכיר וחברי הוועדה הערות בנוגע להיערכות להצבעה ולמהלכה, לרבות בעיות שנתקלו בהן במשך יום הבחירות.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מנכ"ל המשרד מינה צוות בדיקה להפקת לקחים מבחירות 2013, ומסקנותיו כבר הוגשו לו, וכי "בסיום הליך הפקת הלקחים יערך כנס של כל הגורמים הרלוונטיים הקשורים לבחירות".

משרד הפנים אף צירף לתשובתו את עיקרי המסקנות וההמלצות של הצוות. להלן ההמלצות העיקריות:

1. להקים צוות מקצועי רב-תחומי (שחבריו מתמחים בנושאי בחירות, משפטים, מחשוב, הדרכה, לוגיסטיקה וכד') אשר ינתח את מכלול הליך הבחירות ויאפיין את המרכיבים שיש למחשבם וכן ימקד את תיקוני החקיקה שיידרשו כדי להפעיל מערכת חדשה זו ואת הפעולות הנדרשות ל"קידום במהלך שנת 2015-2016".
2. להקים בד בבד עם מערכת המחשוב והחקיקה אתר אינטרנט ייעודי לנושא הבחירות לרשויות המקומיות.
3. לאמץ את הדרג המחוזי כחלק בלתי נפרד מהמבנה הארגוני ולהגדיר במדויק את תחומי אחריותו וסמכויותיו.
4. להקים מבנה ארגוני מעובה לשנת הבחירות.
5. לשלב את יחידת מימון הבחירות במערך הארגוני החדש, ובכלל זה לכתוב נהלים ברורים אשר ישמשו את היחידה וכן לקבוע אילו מהפעילויות המתבצעות במסגרת הליך הבחירות ראוי להעביר לביצועם של גופים חיצוניים, ואילו מאותן פעילויות יוסיפו להתבצע במסגרת המשרד.
6. לבצע מיפוי של כל גורמי החוץ הקשורים לבחירות (משטרה, צבא, ועדת הבחירות המרכזית וכד') ולגבש בשיתוף אתם נוהלי עבודה ברורים למהלך שנת הבחירות.
7. להקים מרכזי מידע מחוזיים ומרכז מידע ארצי.
8. לאייש כל קלפי בשני מזכירי ועדת קלפי.
9. לבצע הדרכת ריענון לכל הדרגים - הדרג המחוזי ודרג מנהלי הבחירות - לפני אירועים "מכוננים" במערכת הבחירות.
10. לשנות את תאריך הבחירות כדי להימנע מכך שעיקר ההכנות האינטנסיביות לבחירות יתבצעו בתקופת החגים.
11. להכין מאגר מזכירי ועדת קלפי ומנהלי בחירות מהשירות הממשלתי.
12. לאפשר גמישות בפיצול קלפיות לשיקול דעתו של המדרג המחוזי אשר יהיה ברשותו מידע על אחוזי ההצבעה בבחירות קודמות ועל רגישויות מיוחדות בקלפיות או ברשויות מסוימות.
13. לשפר משמעותית את ההסברה בקרב החיילים לנוכח מספרם הגדול של הקולות הפסולים בקלפיות הצבאיות.

14. לבחון את האפשרות לתת שכר מדורג למנהלי הבחירות, לפי גודל הרשות ומורכבות העבודה במערכת הבחירות בה.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקח הארצי כי נוסף על המלצות הצוות שמונה - שחלקן זהות להמלצות משרד מבקר המדינה בדוח זה - טוב יעשה אם ירכז בתהליך מסודר ומתועד גם את הצעותיהם של מנהלי הבחירות לשיפור בתהליך עבודתם בכל תקופת הבחירות וכן יעלה על הכתב את השגותיו והערותיו הוא בעניין זה ואת הצעותיו לייעול ולחיסכון, גם אם הדבר ייעשה באיחור ניכר. לאחר מכן מוטב כי יביא את כל ההצעות, ההשגות וההערות האמורות לדיון לפני הנהלת משרד הפנים. כמו כן ראוי שישתמש במסגרת הפקת הלקחים גם בפרוטוקולים של ועדות הקלפי, בהיותם כלי חשוב המאפשר ללמוד על הבעיות והקשיים שהתעוררו ועל אופן הטיפול בהם במהלך יום הבחירות.

סיכום

חשיבותן של הבחירות לרשויות המקומיות רבה בהיותן משפיעות במידה ניכרת על חיי היום-יום של תושבי הרשות המקומית בתחומים רבים, כגון חינוך, בטיחות, ניקיון ועוד. חיונית היא אפוא השתתפותם הפעילה של התושבים בתהליך בחירת נציגיהם במועצת הרשות בכלל ולראש הרשות בפרט, בהיותו מתווה המדיניות לחמש השנים הבאות לפחות.

בדוח זה הוצגו ליקויים, חלקם חמורים, הנוגעים ברובם לתפקודו של משרד הפנים ושל הרשויות המקומיות ובמיעוטם למשרדי ממשלה אחרים בנוגע להיערכות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר ובנובמבר 2013 ובנוגע לתפקודם של הגופים האלה בימי הבחירות עצמם. משנה חומרה ניתן לראות בהתעלמותו של משרד הפנים מהערות מבקר המדינה שפורסמו בדוח על בחירות 2008 ובאי קיום הבטחות משרד הפנים לשיפור בתהליכי העבודה, לייעולם ולקידום הליכי חקיקה.

על משרד הפנים, המפקח הארצי והרשויות המקומיות לבחון בקפידה את ממצאי הביקורת וליישם ללא דיחוי את ההמלצות שהובאו לעיל ובכך לשפר את ההיערכות לקראת מערכות הבחירות הבאות ואת אופן ניהולן, כך שיתאפשר לרבים יותר ליטול חלק מעשי בבחירות ולמזער את הפגיעה האפשרית בטוהר הבחירות.