



מבקר המדינה החטיבה לביקורת הרשויות המקומיות ומימון מפלגות

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות
לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה

דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות
השוטפים של הסיעות בכנסת הארבע-עשרה
לתקופה 1.1.1999 – 31.5.1999

דין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים
של סיעת "העבודה"
לתקופה 1.1.1998 עד 31.12.1998

ירושלים, שבט התש"ס- ינואר 2000

מס' קטלוגי 00-201

דוח מיוחד ISSN 0793-1948

אפשר לקבל גרסא אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של משרד מבקר
המדינה

בכתובת : <www.mevaker.gov.il>

משרד מבקר המדינה

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות
לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה



מדינת ישראל

אליעזר גולדברג
מבקר המדינה

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה

כללי

1. בהתאם לסעיף 10(א) לחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן – חוק המימון), על נציגי הסיעות ורשימות המועמדים למסור למבקר המדינה, תוך עשרה שבועות מתום החודש שבו פורסמו תוצאות הבחירות, את חשבונותיהן לתקופת הבחירות. לבקשת נציגי סיעות בכנסת, החליטה ועדת הכספים של הכנסת, בתוקף סמכותה לפי סעיף 10(ו) לחוק המימון, לדחות בחודש את מועד מסירת החשבונות לתקופת הבחירות למשרדי.
2. בהתאם לסעיף 10(ב) לחוק המימון, על מבקר המדינה למסור ליושב-ראש הכנסת, תוך עשרים שבועות לאחר קבלת החשבונות האמורים, דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות אלה.
3. דין וחשבון זה מתייחס לתוצאות ביקורת החשבונות לתקופת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה (להלן – תקופת הבחירות) של 31 סיעות ורשימות מועמדים המפורטות להלן:
 - (1) **אלתג'מע אלוחדוי אלדמוקרטי (בל"ד);**
 - (2) **ארגון הפעולה הדמוקרטי דע"ם;**

- (3) האיחוד הלאומי – מולדת חרות תקומה ;
- (4) הדרך השלישית עם הגולן בראשות אביגדור קהלני ;
- (5) הירוקים ;
- (6) הליכוד בראשות בנימין נתניהו ;
- (7) המפד"ל – המפלגה הדתית לאומית, המזרחי – הפועל המזרחי ;
- (8) הערבי החדש ;
- (9) הרשימה הערבית המאוחדת ;
- (10) חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון – חד"ש (המפלגה הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים) ;
- (11) יהדות התורה המאוחדת והשבת אגודת ישראל – דגל התורה ;
- (12) ישראל אחת בראשות אהוד ברק – העבודה גשר מימד ;
- (13) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן ;
- (14) ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי ;
- (15) כח לגימלאים בראשות גדעון בן ישראל ;
- (16) לב – עולים למען ישראל ;
- (17) מורשת-אבות – בראשות הרב בא-גד ;
- (18) מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי ;
- (19) מפלגת המרכז הפרוגרסיבית (מיוסדת ע"י יוצאי רומניה) ;
- (20) מפלגת הקזינו – עזרא טיסונה מיסוד ההימורים בישראל ;
- (21) מפלגת זכויות הגבר במשפחה – רע"ש ;
- (22) מפלגת חוק הטבע ;
- (23) מפלגת נגב ;
- (24) מרצ ישראל הדמוקרטית ;
- (25) עלה ירוק ;
- (26) עם אחד בראשות עמיר פרץ – סיעת העובדים והגימלאים בישראל ;
- (27) פנינה רוזנבלום ;
- (28) צומת – התנועה לציונות מתחדשת ;
- (29) ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה ;
- (30) שינוי – התנועה החילונית בראשות לפיד ופורז ;
- (31) תקווה.

4. שש רשימות מועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונותיהן לתקופת הבחירות:

- (1) **ארגון הפעולה הדמוקרטית דע"ם;**
- (2) **הערבי החדש;**
- (3) **מפלגת המרכז הפרוגרסיבית (מיוסדת ע"י יוצאי רומניה);**
- (4) **מפלגת הקזינו – עזרא טיסונה מיסוד ההימורים בישראל;**
- (5) **מפלגת נגב;**
- (6) **תקווה.**

רשימות מועמדים אלה לא זכו במנדט והן אינן זכאיות למימון ממלכתי, באשר מספר הקולות הכשרים שקיבלו היה נמוך מ-1%. יש לציין, כי במקרים כאלה (של רשימות מועמדים, שאינן זכאיות למימון ממלכתי), החוק אמנם מחייב אותן למסור את חשבונותיהן למבקר המדינה, אולם אינו קובע סנקציה מיוחדת בגין אי מסירת החשבונות. מן הראוי, שהכנסת תיתן דעתה לתיקון חוק המימון בהקשר זה.

5. חמש סיעות ורשימות מועמדים מסרו את חשבונותיהן באיחור ניכר: **אלתג'מע אלוחדוי אלדמוקרטי (בל"ד) – באיחור של כחודש ושלושה שבועות; ישראל אחת בראשות אהוד ברק - העבודה גשר מימד – באיחור של כחודש וחצי; מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי – באיחור של כשלושה חודשים; מפלגת זכויות הגבר במשפחה- רע"ש – באיחור של כשלושה וחצי חודשים; צומת – התנועה לציונות מתחדשת – באיחור של כחודש.**

חרף ההכבדה שנגרמה כתוצאה מהאיחור האמור בהגשת החשבונות, על סיכום מלאכת הביקורת, מצאתי, כי מן הצדק לקבל את חשבונותיהן ואת הדוחות הכספיים האמורים.

כבר בדין וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת ה-14 לתקופה 31.12.1998-1.1.1998, הצבעתי על-כך, כי שלא כבחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן – חוק הרשויות המקומיות), המסמך את מבקר המדינה להטיל סנקציה בשל איחור במסירת החשבונות והדוח הכספי, אין הוראה דומה בחוק המימון. מן הראוי שהכנסת תיתן דעתה לתיקון חוק המימון בהקשר זה.

6. סעיף 8 לחוק המימון אוסר על סיעה ועל רשימת מועמדים (שיכונו להלן לשם הקיצור – סיעה), לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחוץ לארץ, וכן ממי שאיננו בעל זכות בחירה לכנסת ולראש הממשלה. כמו כן מגביל סעיף 8 את גובה התרומה שמותר לסיעה לקבל מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו. לגבי השנה שבה התקיימו הבחירות לכנסת החמש-עשרה, עמד גובה התרומה המותרת על 1,700 ש"ח.
7. במערכת הבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה בלטה התופעה של תעמולת בחירות, לטובת סיעות ומועמדים לראש הממשלה, שנעשתה על-ידי גופים והתארגנויות חוץ-מפלגתיים. במסגרת בדיקת חשבונות הסיעות נאלצתי להקדיש משאבים רבים לבדיקת פעולותיהם של גופים חוץ-מפלגתיים, בעיקר עמותות מואגדות, אשר התעורר חשד, כי פעלו בתקופת הבחירות לטובת סיעות או מועמדיהן לראש הממשלה, באופן העושה את פעולותיהם לתרומה האסורה לפי סעיף 8 לחוק המימון. ואכן, חלק מהדין וחשבון כולל ממצאים, חלקם קשים וחמורים, בנושא פעילותן של עמותות חוץ-מפלגתיות בתקופת הבחירות. מן הראוי, אפוא, להתייחס תחילה באופן עקרוני לשאלה, אימתי יש לראות בפעילות גוף חוץ-מפלגתי – שיש בה תעמולת בחירות, או פעילות אחרת – תרומה לסיעה, במישרין או בעקיפין, האסורה לפי חוק המימון.
8. תחילה יש להבהיר, כי תרומה לסיעה, האסורה על-פי חוק המימון (אם בשל שוויה ואם בשל זהות הנותן), איננה חייבת להיות בכסף. תרומה יכול שתהא בשווה כסף. בכלל זה, גם תעמולת בחירות הנעשית בידי גוף חוץ-מפלגתי יכול שתיחשב כתרומה אסורה לסיעה.
9. נטען בפני, כי המגבלות לעניין תרומות, שנקבעו בחוק המימון, אינן חלות כאשר מדובר בתעמולת בחירות של גופים חוץ-מפלגתיים. על פי הנטען, עיקרון חופש הביטוי, מעניק לגופים חוץ-מפלגתיים את הזכות לערוך תעמולה פוליטית נטולת מגבלות. אין למנוע מפרטים והתאגדויות את חופש הביטוי ואת הזכות לפעול פעילות חוץ פרלמנטרית, בנושאים חברתיים ופוליטיים. יסוד מוסד במשטר דמוקרטי הוא חירותו של הפרט לפעול ולהתאגד על מנת להשפיע על החברה בתחומים שונים. עוד נטען, כי חרות הפרט להתבטא ולפעול היא זכות יסוד הגוברת על כל אינטרס העשוי להצדיק הגבלת מימון.

אכן, אין מחלוקת על מעמדו ועצמתו של חופש הביטוי בחינוך הדמוקרטיים. איש לא יחלוק גם על הלגיטימיות שבעשיית תעמולה פוליטית, בייחוד ערב בחירות, שהרי אין לך ביטוי מובהק יותר לחופש הביטוי מאשר הרצון להשפיע על עמדות הציבור בבואו לקבוע את דמותו של הממשל בבחירות.

10. אולם, גם חופש הביטוי, כערכי יסוד אחרים, הוא ערך יחסי. לצד חופש הביטוי, נשענים החיים הדמוקרטיים על אבני יסוד נוספות. בכלל זה ערכי השוויון, ובהם השוויון בבחירות (ראו סעיף 4 לחוק-יסוד: הכנסת), ועיקרון הנאמנות של נבחר הציבור לאינטרסים של הציבור, המחייב, בין היתר, שלא יהיו נבחר הציבור תלויים בבעלי ממון. תכליתו של חוק המימון, בהגבילו את התרומות שרשאית סיעה לקבל, היא להגן על ערכים אלו. שיטתנו המשפטית מכירה בצורך לפגוע לעתים בחופש הביטוי, ולאזן בינו ובין ערכים אחרים. גם חוקי הבחירות, ובהם חוק המימון וחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, פוגעים בחופש הביטוי הפוליטי, בראש ובראשונה של הסיעות עצמן. אלא שפגיעה זו היא לתכלית ראויה, באשר היא נועדה להגן על ערכי השוויון, טוהר הבחירות ותקינות המינהל הציבורי. משקבע המחוקק בחוק המימון כי יש להטיל מגבלות כספיות על היקף הביטוי הפוליטי, הרי שתפישתו זו כוחה יפה גם כאשר מדובר בביטויים מטעם גופים חוץ-מפלגתיים, התורמים בפעילותם לסיעות עצמן.

אשר על כן, לעיקרון חופש הביטוי משקל חשוב בעיצוב הסדר המטיל מגבלות על תעמולת בחירות (הן מצד סיעות, והן מצד גופים חוץ-מפלגתיים), בפירושו של ההסדר, וביישומו. השאלה היא מהו האיזון הראוי בינו ובין הערכים האחרים.

11. בבואנו לבחון, אם יש לראות בפעילות של גוף חוץ-מפלגתי תרומה לסיעה, עלינו לעמוד על מאפייניה של הפעילות. שקלול המאפיינים – כמכלול – לידי תמונה שלמה, הוא אשר יוליך למסקנה האם עניין לנו בפעילות מותרת או בתרומה אסורה.

12. מאפיין ראשון נוגע לתוכנם של המסרים שמעביר הגוף החוץ-מפלגתי. שכן השאלה היא, בראש ובראשונה, אם יש במסרים אלה משום "תעמולת בחירות". כאן מתחייבת פרשנות, הרואה כ"תעמולת בחירות" כל עשייה, שיש בה כדי להניע בוחרים פוטנציאליים להצביע באופן מסוים ("פעילות בעד"), או להימנע מלהצביע באופן מסוים ("פעילות נגד"). משמע, שבהגדרה זו של תעמולת בחירות, כלולות הן פעולות שתכליתן לשכנע אנשים לתמוך במועמד או בסיעה פלונית ("קמפיין חיובי"), והן פעולות שתכליתן לשכנע אנשים להימנע מלתמוך בסיעה או במועמד ("קמפיין שלילי").

יש לעמוד על כך, שתעמולת בחירות אינה מצטמצמת לשימוש במסרים ישירים דווקא. במקרים רבים מעדיפים עושי תעמולת הבחירות להשפיע על ציבור המצביעים הפוטנציאליים תוך שימוש במסרים עקיפים, לעתים אף מתוחכמים. גם הפצת מסרים של הזדהות עם רעיון מסוים, שיש לו משקל במערכת הבחירות, אפשר שתיחשב לתעמולת בחירות. מידת הקרבה למועד הבחירות היא נתון רב חשיבות בראיית מסר ציבורי כתעמולת בחירות, כמו גם הקשר שבינו ובין הסוגיות המרכזיות הנתונות במחלוקת בבחירות (לעניין זה ראו תב"כ 1/93 **סיעת "צומת" נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מז(3) 353, והאסמכתאות הנזכרות שם).

13. יהא זה בבחינת מובן מאליו לומר, כי בדיקת מבקר המדינה, את תוכנם של המסרים המועברים על-ידי גופים חוץ-מפלגתיים, אינה נעשית לשם ביקורת המסר כשהוא לעצמו. אין זה מתפקידו של המבקר, במדינה שחרתה על דגלה את חופש הביטוי, לעסוק בתוכנה של התעמולה, או בעצם התגייסותו של גוף חוץ-מפלגתי לקידום מטרותיו באמצעות הזדהות עם סיעה או עם מועמד המתמודדים בבחירות. אלא, שתוכנו של המסר הוא מאפיין רב משקל בבוא מבקר המדינה לקבוע, אם מדובר בפעילות שהיא בגדר "תעמולת בחירות". משום כך - ורק משום כך - בוחן מבקר המדינה את המסרים המועברים על-ידי גופים חוץ-מפלגתיים.

14. מאפיין שני של פעילות הגוף החוץ-מפלגתי, שיש לעמוד עליו, הוא מידת הזיקה הארגונית שבין הגוף ובין הסיעה הנהנית מעשייתו.

בקצה האחד, עומדת פעילות חוץ-מפלגתית, שבעליל נועדה לעקוף את המגבלות שבחוק המימון. כך, למשל, עשוי בעל ממון (יחיד או תאגיד, תושב ישראל או תושב חוץ), אשר נאסר עליו בחוק לתרום כספים לסיעה (בכלל, או מעבר לסכום שנקבע), לקחת על עצמו – בתיאום עם הסיעה – לממן מסע הסברה, לטובת הסיעה או לטובת הרעיונות המופיעים במצעה, במקום תרומה כספית ישירה. זוהי בוודאי תרומה אסורה לפי חוק המימון. דוגמה אחרת לתרומה אסורה היא כשסיעה, באמצעות קשריה עם תורמים, מניעה אותם לממן גופים חוץ-מפלגתיים – כתחליף לתרומה ישירה עבור הסיעה עצמה – על מנת שאותם גופים יערכו תעמולת בחירות, או יוציאו את הכסף בדרכים אחרות המסייעות לסיעה. עשויים להיות אף מקרים שבהם הסיעה היא זו העומדת מאחורי הקמת אותם גופים, ודואגת למימוןם באמצעות תרומות. הזיקה הארגונית בין הסיעה לבין הגוף החוץ-מפלגתי אינה חייבת לבוא לידי ביטוי בצד הכספי דווקא. סיעה יכולה להיות מעורבת בפעילות אותו גוף גם באמצעות תיאום עמדות, עיצוב מסרים, פעילות ארגונית משותפת, ועוד.

כאן מן הראוי לציין, כי בדברנו על זיקה ארגונית בין הסיעה והגוף החוץ-מפלגתי, אין הכוונה רק לזיקה שהיא תולדה של החלטה פורמלית של המוסדות המוסמכים בסיעה ובגוף החוץ-מפלגתי. עניין לנו גם בזיקה מעשית אשר נוצרת על ידי ממלאי תפקידים, אף שלא על דעת המוסדות המוסמכים. יתירה מזו, מטבען ומטיבן של פעולות המנוגדות לחוק המימון, כי הן נעשות בהסתר, תוך שיתוף מספר מצומצם של בעלי תפקידים בסיעה, ובלי לשתף את המנגנון הרשמי שלה. דעה לפיה רק "פעולות רשמיות" של הסיעה, המנוגדות לחוק המימון, הן שמחייבות אותה, תסכל לחלוטין את מטרתו של החוק.

בקצה האחר, עומדת פעילותו של גוף חוץ-מפלגתי, שאין לו כל קשר לסיעה, ואשר מטרותיו ופעילותו חופפים או משיקים לנושאים העומדים על סדר היום הפוליטי.

15. הנה כי כן, כדי שתעמולה של גוף חוץ-מפלגתי תיחשב כתרומה לסיעה, יש צורך שיתמלאו שני תנאים מצטברים. האחד, כי פעילותו של הגוף תכנס לגדר "תעמולת בחירות", והשני, קיומה של זיקה ארגונית, במובנה הרחב, כאמור.

יצוין, כי בין שני התנאים האמורים קיים יחס הפוך. זיקה "חזקה" תעשה תעמולה "רחוקה" – לתרומה, ותעמולה "קרובה" תיחשב לתרומה, גם כשהזיקה "חלשה".

כיוון שהזיקה הארגונית בין הסיעה לבין הגוף החוץ-מפלגתי מוסתרת לרוב מן העין, וגילוייה עשוי אף להיות בלתי אפשרי, אין מנוס מלהזקק בנדון לחזקה ראייתית הניתנת לסתירה. כאשר גוף חוץ-מפלגתי עורך תעמולה **ישירה**, הקוראת במפורש להצביע בעד סיעה מסויימת או מועמדה לראש הממשלה, חזקה היא כי נתקיימה הזיקה הארגונית, אלא אם סתרה הסיעה חזקה זו, בין היתר על ידי כך שהראתה כי התנערה התנערות כנה – ובזמן אמיתי – מפעילותו של הגוף החוץ-מפלגתי. התנערות זו לא נועדה רק להניח את דעתו של מבקר המדינה מן הבחינה הראייתית. היא יוצרת, למעשה, משטר של אכיפה עצמית המצמצם את האפשרות כי הממון יהיה מפתח לשלטון.

16. ברור, אם כן, מדוע אין מתבקשת מפרשנות חוק המימון כפי שהובאה לעיל, מסקנה חמורה, כפי שניסו לטעון בפני, והיא, שכאשר פועל ארגון לקידום רעיון – ובבחירות מתמודדת סיעה הפועלת לקידום אותו רעיון – חל איסור על הארגון להמשיך ולפעול. כל זמן שהארגון לחוד, והסיעה לחוד, אין הפרה של חוק המימון, והארגון יכול להמשיך בפעולתו לקידום רעיונותיו ומטרותיו. אולם ההפרדה בין הארגון לסיעה צריך שתיעשה, וצריך שתיראה. כך, למשל, חייב אדם, שהיה פעיל

בארגון, ובחר לפעול בשורות הסיעה, אם כחבר ברשימתה בבחירות ואם בדרך אחרת, לנתק עצמו מהארגון.

בהקשר זה, מצאתי במסגרת בדיקתי, דוגמה ראויה לציון: יושב ראש עמותה, שמטרותיה מצויות במרכז סדר היום הפוליטי, שולב ברשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות. מייד עם הצטרפותו לסיעה, השעה אותו אדם את עצמו מכל פעילות בעמותה, ולא היה מעורב בפעילותה כלל. לאחר שנבחר לכנסת אף התפטר מהעמותה. התנתקותו מהעמותה – באופן רשמי ולמעשה – לא גרעה מחירותה להתבטא ולפעול כרצונה, אך גם צמצמה ככל האפשר את החשש להפרת חוק המימון. הנה כי כן, חוק המימון אינו אוסר על פעילות פוליטית של גופים חוץ-מפלגתיים. הוא דורש, כי פעילות כזו, אשר אין לה הגבלות במקורות המימון שלה, תהיה מנותקת לחלוטין מפעילות מפלגתית, אשר מהווה בסיס להחזקה במוסרות השלטון. לכל אדם וקבוצה זכות מלאה לקחת חלק בפעילות פוליטית. הבחירה בידיהם אם לעשות זאת במסגרת מפלגתית-פרלמנטרית, או במסגרת חוץ-מפלגתית. משבחרו במסגרת האחת, חובתם להרחיק עצמם מהמסגרת האחרת, ככל שמעורבות כזו עלולה להוביל לעקיפת מגבלות חוק המימון.

17. בשולי הדברים אומר, כי ראויה היא לבחינה ציבורית השאלה, אם נכון לשחרר תעמולה פוליטית, הנעשית בלי כל זיקה ארגונית לסיעה, מכל מגבלה. זאת, בעיקר מנקודת המבט של טוהר המידות. שהרי אין להתעלם מן החשש, שמי שמשקיע סכום נכבד בעשיית תעמולה פוליטית, גם אם לא נמצאה זיקה ארגונית בינו ובין איזו מהסיעות המתמודדות במערכת הבחירות, עושה זאת בבחינת "שלח לחמך".

הערכים העומדים בבסיס חוק המימון עשויים להיות רלבנטיים גם ל"שוק הרעיונות הפוליטיים" החוץ-מפלגתי: האם ראוי, כי תאגידים מסחריים בעלי עניין כלכלי יוכלו לעשות שימוש בלתי מוגבל במשאביהם הכספיים כדי להשפיע על תוצאות הבחירות? האם ראוי כי גורמים שמקום מושבם מחוץ לישראל יוכלו לעשות זאת? אכן, האיזון בין חופש הביטוי והעשייה הפוליטית ובין עקרונות השוויון בבחירות וטוהר המידות עשוי להיות שונה, כאשר מדובר במימון תעמולה פוליטית חוץ-מפלגתית, מהאיזון שנקבע בחוק המימון ביחס לתעמולת בחירות מפלגתית. אולם אין פירושו של דבר, כי אין כלל מקום להסדרה של תחום זה. כך, למשל, ניתן לחשוב על הסדר שיימנע אמנם מהטלת מגבלות מהותיות על פעילות כזו, אך יחייב אותה בשקיפות מלאה בכל הנוגע למקורות מימונה.

החקירה אודות הפעילות החוץ-מפלגתית

18. בבדיקת חשבונות הסיעות מצאתי, כי פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים רבים לטובת סיעות, ומקורות מימונה, לא השתקפו בחשבונותיהן. ככל שמדובר בפעילות שהיא בגדר תרומה לסיעה, יש בחסר זה, כשלעצמו, משום הפרה של חוק המימון ושל הנחיות מבקר המדינה לעניין ניהול חשבונות הסיעה.

19. הואיל וחשיפת פעולותיהם וקשריהם של הגופים החוץ-מפלגתיים הייתה חלק בלתי נפרד מהביקורת לצורך עריכת דין וחשבון זה, ומאחר שפעולות גופים אלה לא השתקפו בחשבונות הסיעות, ראיתי לעצמי חובה, כמי שהופקד על אכיפת חוק המימון מן הבחינה המינהלית, להשתמש בסמכויות החקירה שהוקנו לי בסעיף 26 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958- [נוסח משולב], שהן סמכויות החקירה המוקנות לוועדת חקירה ממלכתית לפי חוק ועדות חקירה, התשכ"ט 1969-, לעניין חקירת עדים ודרישת מסמכים.

השימוש בסמכויות האמורות של מבקר המדינה איננו רגיל. חקירת עדים איננה מן האמצעים הרגילים, שמבקר המדינה נוקט לצורך עריכת ביקורת. אך גם התפקיד, שהוטל על מבקר המדינה בחוק המימון, הוא שונה ומיוחד ביחס לתפקידי הביקורת הרגילים המוטלים על המבקר. בנושא מימון מפלגות פועל המבקר לא כרשות מבקרת גרידא, אלא גם כרשות אוכפת חוק, וההבדל הוא רב. זאת ועוד: ככל שהתקדמה הבדיקה, כך התגבר בלבי החשש, בדבר ניצול שיטתי של פעילותם של גופים חוץ-מפלגתיים, כדי להרחיב את מאמצי הבחירות, שלא במסגרת התקציבית הרשמית המותרת. לעתים נעשה הדבר באמצעות גופים קיימים תוך דאגה למימונם, ולעתים אף באמצעות ייזום הקמתם של גופים חדשים. הואיל וראיתי בפעילות כזו פגיעה קשה בשלטון החוק וביסוד חשוב של חיינו הדמוקרטיים, לא נותרה בידי ברירה, אלא לעשות שימוש בסמכויות החקירה שבידי. הייתה זו הדרך האפקטיבית היחידה לרדת לחקר האמת.

20. חשוב להבהיר, כי חקירתו של עד אודות פעילותו של גוף חוץ-מפלגתי, או דרישת מסמכים המעידים על פעילותו של הגוף, אין פירושה, כי אותו גוף "גוף מבוקר" ייחשב. חקירתו של העד לא נעשתה לשם עריכת "ביקורת" על אותו גוף, כמשמעותו של מונח זה בחוק מבקר המדינה או בחוק המימון. היא נעשתה מכוח סמכותו של מבקר המדינה, לפי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה, לברר עובדות, על-מנת לעמוד על מאפייניה של פעילות מסוימת - שהרי, כפי שהוסבר לעיל, מאפייניה של

הפעילות, הם שעומדים ביסוד ההכרעה אם מדובר בתרומה אסורה לסיעה. מטרת הביקורת היתה ונשארה בדיקת חשבוניותיהן של הסיעות ולא של הגופים החוץ-מפלגתיים.

21. העדים שזומנו לחקירה במשרד מבקר המדינה, רובם ככולם, הבינו את חובתם להשיב על כל השאלות שנשאלו, וכך עשו. מעטים מהם סרבו לעשות כן, בתירוצים שונים. שניים מהעדים עמדו על סירובם להשיב על שאלות מסויימות, גם לאחר שהוזהרו, כי חלה עליהם חובה שבדין להשיב. מן הראוי להביא כאן את הוראת סעיף 11 לחוק ועדות חקירה, הקובעת, בין היתר, בס"ק (ה), ביחס למי שנדרש להשיב על שאלה, כי "מי שהוזמן או נדרש כאמור בסעיף-קטן (א), ולא נענה והוזמן או נדרש שנית ושוב לא נענה, ללא הצדק סביר, דינו - מאסר שנתיים...". ואכן, הפרטים, הנוגעים לסירובם של שני עדים להשיב על שאלות שנשאלו, הועברו ליועץ המשפטי לממשלה, על-מנת שיוורה על פתיחת חקירה פלילית בעניין.

22. למרבה הצער, החקירה שנוהלה העלתה ממצאים רבים, קשים וחמורים, בדבר פעילות חוץ-מפלגתית בניגוד לחוק המימון. איני משוכנע, כי הממצאים שבידיי הם התמונה במלואה. על אף מאמצים מרובים, לא איפשרו מגבלות הזמן שקבע חוק המימון להגשת דין וחשבון זה את מיצוי החקירה והביקורת עד תום. ככל שהתפשטה הידיעה על ניהול החקירה, כך גבר קצב התלונות שהופנו אליי בדבר הפרות, לכאורה, של חוק המימון, וחלקן נמסר לי ממש ערב השלמת הדוח. משרדי לא חסך מאמץ לברר כל תלונה ומידע, לרבות אלה שנמסרו מאוחר מדי. ברור עם זאת, כי חלק מהמעשים לא נתבהרו, ועל-כן יש לראות בממצאים המופיעים בדוח ביטוי לשיטה, גם אם זו לא נחשפה עד תומה.

אציין עם זאת, כי במקרים לא מעטים, שהתעורר לגביהם חשש, כי הופרו הוראות חוק המימון, העמקתי חקר, ובסופו של דבר הגעתי למסקנה, כי החוק לא הופר. באלה נמנים גם מקרים שבהם נעשתה תעמולת בחירות ברורה, אך לא ראיתי בה משום תרומה, על-פי אמות המידה שהותוו לעיל. יודגש לפיכך, כי העדר אזכור בדין וחשבון זה, של תופעות ומעשים שהובאו בפני, אין בהכרח פירושו כי לא נבדקו.

אכיפה מינהלית של חוק המימון

23. אבחנה משפטית מקובלת היא, בין תוכנה של הנורמה ובין תוצאות הפרתה. יש נורמות שהפרתן גוררת הטלת אחריות פלילית על המפר; יש נורמות שהפרתן גוררת הטלת אחריות אזרחית על המפר; ויש נורמות שהפרתן גוררת הטלת אחריות פלילית ואזרחית כאחת. בדין המודרני, נקבעו

נורמות שהפרתן גוררת הטלת אחריות וסנקציות במישור המינהלי. תוכנה של הנורמה לחוד, ותוצאות הפרתה לחוד. אפשר, שביחס להפרת נורמה שיסודותיה זהים, תוטל אחריות מסוג אחד, אך לא אחריות מסוג אחר. דוגמה ידועה היא, שבשל משקל ההוכחה השונה במשפטים פליליים ואזרחיים, אפשר שאדם יועמד לדין פלילי, ויצא זכאי בדינו, אך בגין אותו מעשה שיוחס לו תוטל עליו אחריות אזרחית. הוא הדין באשר לאבחנה בין המישור הפלילי לבין המישור המינהלי.

24. חוק המימון, כחוקים אחרים, שומר על אבחנה זו. המגבלות שבחוק המימון, אף שתוכן הוא אחד, הן בעלות שני פנים: מינהלי ופלילי. על אכיפת ההיבט הפלילי של החוק מופקדות רשויות החקירה והתביעה: המשטרה, הפרקליטות והיועץ המשפטי לממשלה. על אכיפת ההיבט המינהלי של החוק הפקיד המחוקק את מבקר המדינה. האכיפה מתבטאת בראש ובראשונה בהגשת הדינים והחשבונות, על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות, ליושב ראש הכנסת. דין וחשבון חיובי הוא תנאי להשלמת המימון הממלכתי לסיעה. אם כולל הדין וחשבון גם ממצאים ביחס לתרומות שקיבלה הסיעה בניגוד לחוק, רשאי מבקר המדינה להטיל על הסיעה סנקציה כספית נוספת, מינהלית, בשיעור של עד כפל התרומה האסורה.

אין לבלבל בין ההיבטים המינהליים ובין ההיבטים הפליליים של חוק המימון. הביקורת שמנהל מבקר המדינה לא נועדה מלכתחילה לברר את הפן הפלילי. היא עשויה להניב ממצאים המקימים את סמכותו של המבקר להטיל סנקציות מינהליות. כאשר מעלה הביקורת חשש למעשים פליליים, מביא מבקר המדינה את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה, והוא אשר מחליט אם לפתוח בחקירה פלילית.

25. לאבחנה, בין ההיבטים המינהליים ובין ההיבטים הפליליים של חוק המימון, השלכה חשובה לעניין התשתית העובדתית, שעליה סומך מבקר המדינה בקבלת החלטותיו. תשתית זו נבנית על סמך ראיות מינהליות, ואין הכרח שתיתמך בראיות שהיו נדרשות לצורך הרשעה בפלילים. מבקר המדינה איננו כבול בכללים לעניין קבילות ראיות החלים בבתי המשפט. הוא רשאי, למשל, לקבוע ממצאים על סמך עדות שמיעה. הכלל הראיתי שעל-פיו מקבל המבקר את החלטותיו הוא כלל הראיה המינהלית. משמעותו היא, שהמבקר, כרשות מינהלית, רשאי להסתמך על כל ראיה שאדם סביר היה משתכנע ממנה לצורך ביסוס תשתית עובדתית וקבלת החלטות (ראו י' זמיר **הסמכות המינהלית** (כרך ב, תשנ"ו) 753; בג"ץ 1227/98 **מלבסקי נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 690).

משקל הראיות המינהליות הנדרש עשוי להשתנות בהתאם לחומרת הפגיעה באינטרסים ובזכויות של מי שנפגע כתוצאה מההחלטה המינהלית. לעניין זה אדגיש, כי לצורך דין וחשבון זה הקפדתי לקבוע ממצאים על יסוד ראיות שהיו, להנחת דעתי, בעלות משקל גבוה, ברורות ומשכנעות. אמנם, לא התעלמתי מעדויות מפריכות, והשתדלתי, על-פי הכלל הנקוט בידי, שלא להכריע בין גרסאות סותרות של עדים סביב פרטים עובדתיים. מטרתי הייתה לבסס, ככל שניתן, ממצאים על-סמך ראיות אובייקטיביות (בעיקר מסמכים), פרטים שאינם שנויים במחלוקת, ועדויות שהן בבחינת "הודאת בעל דין". יחד עם זאת, כלל הראיה המינהלית מאפשר לייחס משקל נמוך לראיות, אשר אינן מתיישבות באופן סביר עם התמונה המשתקפת ממכלול הראיות האחרות.

על ממצאים ושמות בדוח

26. החלטתי להציג בפני הציבור חלק מהממצאים העובדתיים, שעלו אודות הפעילות החוץ-מפלגתית, כהויותם. זאת, במקום שחשתי שתהיה לכך חשיבות מבחינת האפקט הציבורי של תוצאות הביקורת. פירוט כזה של ממצאים עובדתיים כרוך, מאליו, בציון שמותיהם של האנשים המרכזיים, אשר נטלו חלק בפעילות המתוארת, אם בפעילות עצמה, ואם בסיוע במימון. גם בכך יש משום חריגה מהמקובל בדוחות מבקר המדינה. מספר טעמים לדבר.

27. ראשית, נכון הדבר כי בדרך כלל, עניינה של ביקורת המדינה במערכות וגופים מבוקרים ולא באנשים. לכן אימץ מוסד מבקר המדינה, בשנותיו הראשונות, שיטה, שלפיה ננקבים הגופים המבוקרים בשם, בעוד האנשים, שפעולותיהם נזכרות בדוח, נותרים "אנונימיים". וכך נאמר, בעניין זה, בדוח שנתי 7 של מבקר המדינה:

"מה היא הסיבה לשיטה זו - הנקראת בעתונות, אנונימיות? מדינתנו היא מדינת חוק. במדינת חוק מותר לכל מוסד למלא אותן פונקציות בלבד, שהוענקו לו על-ידי החוק; והפונקציה של מבקר המדינה היא בקורת המינהל ולא בקורת האזרחים. מאידך, במדינת חוק זכאי כל אזרח לכך, שמוסד ממלכתי לא ישפוט אותו, כל עוד לא היתה לו האפשרות להגן על עצמו בצורה שנקבעה בחוק; זאת אומרת בדיון משפטי, שבו יש אפשרות לשמוע עדים ושבו הוא יכול, אם רצונו בכך, להסתייע בשירותו של עורך-דין. ברור הוא, שמבקר המדינה אינו יכול להשתמש בצורות אלו, ומאידך גם אינו זקוק להן, כדי להגיע למשל לקביעת העובדה, שמשרד ממשלתי פגע ביעילות או בטוהר המידות."

יחד עם זאת, מאז פורסם דוח שנתי מס' 7 חלו התפתחויות בתפיסת ביקורת המדינה. הביקורת המודרנית צועדת לכיוון יתר מיקוד של הביקורת ונוטה להצביע, באורח פרטני יותר, לא רק על הליקוי המערכתי, אלא גם על מי שתרמו להיווצרו. במיוחד נכון הדבר, כאשר אין מדובר

בביקורת רגילה, שמטרתה העיקרית להצביע על הצורך בתיקון ליקויים, אלא בסמכויות אכיפת חוק. אכיפת החוק מחייבת חשיפת מעשים שנעשו בניגוד לחוק, והוקעתם בפומבי.

שנית, היקפו ועומקו של הבירור העובדתי שקיימתי הם כאלה, שאיפשרו, מבחינת הביסוס העובדתי, לפרסם את שמות הנוגעים בדבר.

שלישית, והיא העיקר, איפשרתי לכל מי ששמו נזכר בדוח לעיין לא רק בטיטת הדוח, אלא גם בכל חומר החקירה הרלבנטי שנאסף לגביו, ולהעלות בפני – בכתב ובעל פה – כל טענה לעניין האמור בדוח. למותר לציין, כי שקלתי כל טענה בכובד ראש, ובמקרים רבים באו הדברים לידי יישום בניסוחו הסופי של הדוח.

שקלתי שיקולים אלה אל מול החשש לפגיעה באנשים ובגופים, אשר נזכרים בדוח בשמם, והכף נטתה לרוב לטובת הפרסום. רק במקרים, בהם שוכנעתי כי פרסום שם עלול לגרום נזק בלתי הפיך לאינטרס לגיטימי, שבמאזן הכולל גובר על החשיבות שבפרסום, החלטתי להימנע מפרסום השם.

על אף זאת, חובה מוסרית היא לי להדגיש, כי הליכי הכנתו של דוח מבקר המדינה אינם שיפוטיים. האנשים והגופים הנזכרים בו לא נהנו מכל הזכויות המוקנות בהליכים שיפוטיים, כגון זכות הייצוג, הזכות לחקירה נגדית של עדים, וזכות הערעור. אני רואה בחומרה את המעשים שנגלו לעיני, ומצאתי לנכון להוקיעם, ולהתריע בפני הישנותם. אך עלי לשוב ולומר, כי אין לראות בממצאי ובמסקנותי חריצת דינו של מי שנזכר בדוח, כאילו היה זה פסק דין פלילי של בית-משפט.

זכות עיון

28. העמדת חומר הראיות לעיון ולהעתקה על-ידי מי ששם עשוי להיפגע מהאמור בדוח, מחייבת, כשהיא לעצמה, התייחסות מיוחדת. זאת, בעיקר על רקע הפרסום באמצעי התקשורת, זמן קצר לפני הגשת הדוח, של תוכן עדותה של חברת הכנסת לימור לבנת בפני.

ככל שידיעתי מגעת, הודלף תמליל העדות לאמצעי התקשורת בידי מי מבין אלה, שלרשותם העמדתי את חומר הראיות שבידי משרדי, לצורך עיון והעתקה, כדי שיוכלו להכין כראוי את תגובתם והערותיהם לממצאי הביקורת. אותו אדם עשה שימוש מובהק לרעה בזכות שניתנה בידו, ובמקום להשתמש בחומר למטרה שלשמה הועמד לרשותו, הדליפו לתקשורת.

29. בעקבות פרסום התמליל נשאלה ברבים השאלה, אם ראוי היה להעמיד את חומר הראיות לעיונם של כל מי שעשויים להיפגע מממצאי הדוח. נטען, כי בהעמדת חומר הראיות בסכנת הדלפה, כפי שהועמד, יש כדי לפגוע חמורות בנשמת אפו של מוסד מבקר המדינה - בדיסקרטיות שבה הוא מאופיין.

אכן, אין לבטל טענה זו מכל וכל. החשש שמא תהא דליפה, בדרך שבה אכן אירעה הדליפה, לא נעלם מעיני בעת שהחלטתי על העמדת החומר לרשות מי שעשויים להיפגע מממצאי הביקורת. יחד עם זאת, ראיתי עצמי מחויב לנהוג כפי שנהגתי.

30. התפיסה המודרנית של ביקורת המדינה, המתייחסת גם לנושאי התפקידים עצמם, יצרה דילמה באשר לעומק זכותם, של מי שעשויים להיפגע אישית מממצאי הביקורת, להתגונן ולהגיב על הממצאים, בטרם ייכללו בדוח סופי של המבקר. מעולם לא נמצא מי שיחלוק על זכותם של אנשים כאלה, לעיין בטיוטת דוח הביקורת ולהמציא למשרד מבקר המדינה תגובה לטיוטה זו. השאלה התמקדה בחומר הגלם שנאסף במשרד המבקר במהלך הביקורת. חובה להעמיד חומר זה במלואו לרשות כל מי שהביקורת מתייחסת אליו, היתה מטילה על משרד מבקר המדינה נטל כבד מדי. חובה כזו היתה פוגעת קשות ביעילות תהליך הביקורת. ואכן, לא כך נהג מבקר המדינה בשנים עברו. אנשים, שבמצאי הביקורת כלולה התייחסות אישית אליהם, קיבלו לרשותם טיוטת ממצאים ותו לא. אולם, לאורך השנים התפתחה, ממקרה למקרה, דוקטרינה, שלפיה עומק זכות העיון כעומק הפגיעה האישית הצפויה. דהיינו, ככל שממצאי הביקורת עשויים לפגוע באורח חומר יותר בשמו הטוב של אדם או להטיל כתם על יושרו, כך יהא זכאי ליתר עיון בחומר. היו מקרים, שבהם צורפו לטיטות הדוח, שהומצאו לעיון ולתגובה, העתקי המסמכים העיקריים, והיו מקרים שבהם הועמדה, לרשות מי שביקשו זאת, אסופה רחבה יותר של מסמכים.

31. בשנת 1995 הונחה הסוגיה לפתחו של בית המשפט העליון, בעניין **יעקב טרנר נ' מבקרת המדינה**. וכך, בין היתר, נאמר בפסק הדין:

"השאלה המשפטית היחידה המתעוררת בעתירה זו היא, אם היה על מבקרת המדינה למסור בידי העותר את חומר הראיות טרם שנתנה את חוות דעתה, ואם נשללה מן העותר זכות הטעון משלא עשתה כן.

...

הערך המוגן של כבוד האדם, בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, אף הוא מחייב את המסקנה כי גם פגיעה בכבוד האדם לתכלית ראויה, לא ראוי לה שתיעשה קודם שמיצה, מי שכבודו עלול להפגע, את זכות הטעון, במובן של קבלת חומר הראיות

בשלמותו והזדמנות להגיב עליו, זכות שהיא 'חגורת ביטחון' כנגד פגיעה 'העולה על הנדרש'.

כאן מגיעים אנו לשאלה אם הזכות האמורה עומדת גם לגבי מי שנפגע מדו"ח או מחוות דעת של מבקר המדינה. וכבר נאמר כי 'את כללי הצדק הטבעי, כמו שהם נקבעו לענין אחד, אין מנתקים מנסיבותיו של אותו ענין, ואין מרכיבים אותם על ענין שהם זרים לו' (בג"צ 335/68 המועצה הישראלית לצרכנות נ' יו"ר ועדת החקירה לענין מתן שירותי גז, פ"ד כג(1), 324, 336).

סבורני, שאין ספק כי שיבוש הליכי הביקורת לסוגיהם, שמקיים מבקר המדינה, או אף חשש לשיבוש כזה, מצדיקים את צמצומה של הזכות בה אנו דנים. אולם האם ישנה הצדקה לצמצום כזה גם במקרים אחרים?

סעיף 2(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה, תשמ"ח-1988 קובע כי: 'מבקר המדינה יבחן את חוקיות הפעולות, טוהר המידות, הניהול התקין, היעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, וכל ענין אחר שיראה בו צורך'.

אכן, לא מן הנמנע כי גם במהלך הבירור של חוקיות הפעולות, הניהול התקין, והיעילות והחסכון של הגופים המבוקרים, עלול שמו של נושא משרה להיות מוכתם בחוסר מיקצועיות, חוסר התאמה לתפקיד, התרשלות, וכל כיוצא באלה. אולם סבורני כי נוכח אופי פגיעה כזאת בערך כבוד האדם, ראוי הוא לקבוע, שכלל ידה של יעילות הביקורת על העליונה. הרחבת היריעה למתן זכות העיון בחומר החקירה ולהגיב עליו גם במקרים כאלה עלולה לפגוע בעבודתו ובתיפקודו התקינים של מבקר המדינה. אם כי ייתכנו, כמובן, מקרים שיצדיקו גישה שונה בכל הנוגע להענקת הזכות האמורה.

לא כן, כשנושא הביקורת הוא טוהר המידות, ובכלל זה חוסר יושר או חוסר אמינות של נושא משרה בגוף המבוקר, בין שהוא נקרא בשמו ובין שניתן לזהותו על פי משרתו. כאן נפגע ערך כבוד האדם במלוא משמעותו.

הסטיגמה הפומבית המוטבעת על נושא המשרה, עקב הטלת דופי במידותיו, על ידי סמכות כמבקר המדינה, והתהודה הציבורית הרחבה שיש לקביעותיו, מחייבות, לכאורה, את מתן זכות הטעון במובנה האמור לעיל". (בג"ץ 4914/94, פ"ד מט(3) 775, 792). (ההדגשות לא במקור).

פסק הדין הציב אפוא נקודת איזון ברורה בין הערכים המתנגשים בענייננו. נקבע בו, חד משמעית, כי מקום שבו עשוי פלוני להיפגע פגיעה מהותית וסופית, ולהיות מוכתם בתחום טוהר המידות, נסוגה יעילות הביקורת מפני זכותו המלאה לקבל לעיונו את כל חומר הראיות שבידי מבקר המדינה.

32. ומכאן חזרה לענייננו. בעת שגובשו ממצאיה הלכאוריים של הביקורת התברר, כי למרות שמושא הביקורת היו הסיעות שהשתתפו בבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה, עשויים לא מעט אנשים, שהיו מעורבים, בדרך זו או אחרת, בתעמולת הבחירות, למצוא עצמם נפגעים מן הדוח ומוכתמים אישית במעשים בניגוד לחוק. בנסיבות אלה לא היה בעיני כל ספק בדבר האופן בו יש

לנהוג. חובה היתה להעמיד את חומר הראיות הרלבנטי, במלואו, ככל שהוא נוגע אליהם, לרשות אנשים אלו, וכך נהגתי. כמובן, שמתן זכות עיון רחבה, כפי שניתנה במקרה זה, אינה מהווה ולא תהווה דבר שבשגרה בעבודת מבקר המדינה. הדרך האמורה איננה בגדר הכלל אלא בגדר היוצא מן הכלל. מידע שיימסר למשרד מבקר המדינה, לא יהפוך גם בעתיד, כדבר שבשגרה, לנחלת הכלל. אולם יהיו מקרים חריגים, בהם ההגינות תחייב כי תנתן לאדם, אשר כבודו עלול להיפגע ללא תקנה, לעיין בחומר הראיות שקיים נגדו, כדי לאפשר לו להגן כראוי על כבודו. הדרך האמורה שמורה לקבוצת המקרים החריגים, שעניינו של דוח זה משתייך אליהם.

מגבלות חוק המימון והבחירות לראש הממשלה

33. אחת הטענות המרכזיות שהושמעו בפני היא, שמגבלות חוק המימון אינן חלות על הכנסות והוצאות של סיעה, שנועדו לקידום מועמדה לראש הממשלה; וכי פרשנות זו קיבלה תימוכין בהחלטה שקיבל היועץ המשפטי לממשלה. שקלתי טענה זו בכובד ראש, והחלטתי כי אין מקום לקבלה.

34. חוק המימון קובע איסורים ומגבלות בדבר שימוש בכספים על-ידי סיעות. לאחר הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, שבמסגרתן גם הופעלה לראשונה שיטת הבחירה הישירה לראש הממשלה, עמדה השאלה אם ההסדרים הקבועים בחוק המימון חלים גם על הכספים שמקבלות ושומוציאות הסיעות לקידום מועמדה לראש הממשלה.

35. בדיון וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות לתקופת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה, התייחסה מבקרת המדינה דאז גבי מרים בן-פורת, לשאלה האמורה, וכתבה את הדברים הבאים:

”בבחירות שהתקיימו במאי 1996, חל שינוי מהותי בשיטת הממשל, כאשר נערכו לראשונה בחירות נפרדות לראש הממשלה. לשינוי זה בשיטת הבחירות היו השלכות ניכרות, בין היתר – גם על תעמולת הבחירות, וממילא על היבטים שונים של חוק המימון. יש לציין, כי בהתאם לחוק יסוד: הממשלה, על מועמד לראש הממשלה לעמוד בראש רשימת מועמדים לכנסת.

יצוין, כי בכל הנוגע לגובה המימון מאוצר המדינה ומבחינת תיקרת ההוצאות אין חוק המימון מבחין בין סיעה ורשימת מועמדים, שהעומד בראשן מתמודד על משרת ראש הממשלה מזה, לבין סיעה ורשימת מועמדים, שהעומד בראשן אינו מתמודד על משרת זו, מזה. הסיעות ורשימות המועמדים, שהעומד בראשן מתמודד על משרת ראש הממשלה, אינן זכאיות למימון נוסף, אלא אם מתקיימות בחירות חוזרות לראש הממשלה. ממילא אין גם שוני לגבי תיקרת ההוצאות בגין התמודדות לראש הממשלה. מטבע הדברים יש לסיעה ולרשימת מועמדים, שהעומד בראשן מתמודד על משרת ראש הממשלה, הוצאות בהיקף נרחב לצורכי תעמולה.

בהקשר זה לא נעשו בחוק המימון כל התיקונים המתחייבים משינוי שיטת הבחירות, כגון: לא הורחבו הגדרת המונחים הוצאות בחירות ותקופת בחירות, כך שיתייחסו גם לבחירות לראש הממשלה ולבחירות החוזרות לראש הממשלה, בהתאמה. מן הראוי, שהמחוקק יתן דעתו לעניין זה.

במערכת הבחירות לכנסת ה-14 בלטה תופעה של תעמולת בחירות רחבת מימדים, אשר בוצעה על-ידי גופים שונים והתארגנויות חוץ מפלגתיות; המדובר בעיקר בפרסום מודעות בעיתונות וכן בשלטי חוצות ובדבקיות (סטיקרים). ההוצאות בגין תעמולה זו, שערך הכולל מסתכם במיליוני ש"ח, לא השתקפו בחשבונות הסיעות, וממילא גם לא מקורות המימון להוצאות אלה. המדובר בעיקר **בתעמולת בחירות** לטובת שתי הסיעות הגדולות **ולטובת העומדים בראשן, שהתמודדו על מישרת ראש הממשלה**.

... לאחר בדיקת המודעות על-ידי אנשי משרדי וקבלת הסברים מנציגי המפלגות, הגעתי למסקנה, כי חלקן הלא מבוטל מהוות, הן מבחינת כמותן והן מבחינת תוכן, **תעמולת בחירות מובהקת לטובת הסיעות, או לטובת העומדים בראשן, שהתמודדו על מישרת ראש הממשלה**.

כמו-כן יש בחומר המונח בפני, בעיקר ביחס למפלגת העבודה, יסוד לחשוב שחלק מהגופים המפרסמים נהנו מתרומות של אנשים רבים; לאחר שאותם אנשים נוכחו לדעת שהחוק, כפי שתוקן (ראה – להלן), מגביל את גובה התרומה המותרת או אינו מתיר להם כלל לתרום למפלגה עצמה, הם העניקו תרומות לחלק מהגופים המפרסמים. בסיכומי של דבר, לא שוכנעתי שפרסומי תעמולה אלה לא היו על דעת המפלגות הנוגעות בדבר, או בהסכמתן, המפורשת או המשתמעת. בנסיבות שתוארו, היה על המפלגות לסתור מסקנות, לכאורה, אלה, העולות (כאמור) מכמות ומתוכן המודעות, התומכות בהן **או במועמד בראשן**, וממקורות הכנסותיהן מתורמים שרצו לתמוך במפלגות במישרין, אלמלא המיגבלות שבחוק. ההסברים של המפלגות לא הניחו את דעתי. בהעדר יסוד לקבוע שמימון על-ידי אותם גופים אינו מהווה תרומה אסורה במובן סעיף 8 לחוק המימון, לא אוכל לתת להן דין וחשבון חיובי לפי סעיף 10(ב) לחוק המימון; התוצאה היא שחלה עליהם הסנקציה הקבועה לפי סעיף 10(ה)1 לחוק המימון. נוכח אי-מתן ביטוי לפעולות אלה בחשבונות הסיעה, גם לא שוכנעתי שמערכת החשבונות נוהלה בהתאם להנחיות מבקר המדינה, כנדרש". (ההדגשות לא במקור).

36. העמדה המובעת בדברים המצוטטים לעיל, לעניין תחולתם של ההסדרים שבחוק המימון גם על תעמולת הבחירות שעניינה מועמדותו של ראש הסיעה לראש הממשלה, היא ברורה. בבואה לערוך את הדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות, החילה מבקרת המדינה דאז את הוראות החוק ביחס לתעמולת בחירות לטובת מועמדים לראש הממשלה, ונמנעה מליתן דין וחשבון חיובי לסיעות, שלא הניחו את דעתה, שתעמולה כאמור נעשתה בהתאם להוראות חוק המימון.

אכן, מבקרת המדינה דאז מצאה לנכון להמליץ בפני המחוקק לתת דעתו לשאלה אם אין צורך לתקן את חוק המימון, ולהתאימו לשינויים שבחוק-יסוד: הממשלה. ההתאמות שהתכוונה אליהן, הן התאמה טכנית של המונחים שבחוק המימון, ושקילת הצורך בהגדלת המימון הממלכתי ותקרת ההוצאות לסיעות המציבות מועמדים לראש הממשלה. אולם אין דבר בדין וחשבון המלמד, ולו ברמז, על פירוש חוק המימון באופן כזה, שכל עוד לא יתוקן, לא חלות המגבלות שבו וחובת ניהול החשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה, על כספים המתקבלים ומוצאים לטובת מועמד לראש הממשלה. נהפוך הוא, מהאמירות המודגשות בציטוט דלעיל מתוך הדוח, עולה בבירור ובאופן חד משמעי עמדה שונה בתכלית. יצוין, כי את נימוקיה ביחס לשיעור הסנקציה שהוטלה על הסיעות בגין תעמולה הנעשית בידי גופים חיצוניים, ובכלל זה תעמולה בעד מועמד לראש הממשלה, סיכמה מבקרת המדינה דאז באזהרה הבאה:

"לא בלי התלבטות, החלטתי הפעם, בהתחשב בין היתר בכך, שמדובר בתופעה חדשה במימדיה ובעוצמתה – של תעמולת בחירות על-ידי גופים חיצוניים – שטרם קבעתי בעבר את עמדתי לגבי השלכותיה, להתחשב בסיעות, תוך שימוש בסמכות הנתונה לי. אם בעתיד תחזור התופעה על עצמה, לא יהיה מנוס מתגובה הולמת ומכאיבה."

37. עמדת משרד מבקר המדינה ביחס לפרשנות חוק המימון הובהרה בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים גם בדיון שנערך, ב-21.7.1997, בוועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת בהצעת חוק מימון מפלגות (תיקון – איסור קבלת תרומות), התשנ"ז 1997. בדיון אמר היועץ המשפטי של מבקר המדינה את הדברים הבאים:

"התיקון המוצע כאן כלשונו מיותר לחלוטין נוכח האמירה הברורה והמפורשת בחוק מימון מפלגות. השאלה אם מקיימים את החוק היא שאלה אחרת, אך התיקון מיותר."

...

בחוק מימון מפלגות הצביעה מבקרת המדינה בדו"ח על מערכת הבחירות האחרונה, שיש בעיות טכניות שטעונויות שיפוצים טכניים, ואני מניח שאנשי משרד המשפטים יכינו לכך תיקון.

...

מבקרת המדינה ראתה במפורש את האיסורים שבחוק, כחלים גם על התעמולה לבחירתו של ראש הממשלה בתקופת הבחירה. אם בין הפריימריז לבין הבחירות לכנסת ולראש הממשלה מתפרסמות מודעות, חתומות או לא חתומות, לבחירתו של מועמד לראש ממשלה, אנו רואים זאת כתעמולת בחירות לבחירתו, ומייחסים זאת לסיעה שהוא מועמד מטעמה. לא ראינו בכך בעיה חוקית."

38. אכן, סוגיית תחולתם של האיסורים והמגבלות שבחוק המימון על תעמולה לטובת מועמד לראש הממשלה הובאה גם לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה. בהחלטתו שלא לחקור בתלונה, שהגיש ח"כ איתן כבל, בעניין מימון שנתן, לטענת המתלונן, מר יוסף גוטניק, לצורך מסע תעמולה לטובת מר בנימין נתניהו, מועמד רשימת הליכוד-צומת-גשר לראש הממשלה, קבע היועץ (הדברים הובאו במכתב, מתאריך 22.6.1997, שכתב עוזרו הבכיר של היועץ למתלונן):

"הסוגייה מעוררת מספר קשיים משפטיים, ובין היתר, שאלה היא אם האיסור שבחוק חל גם ביחס לבחירת ראש הממשלה, או שמא רק לגבי סיעה או רשימת מועמדים.

בהתחשב בכך שבאכיפת איסור פלילי עסקין, יש להביא בחשבון, כמוכן, את התקדימות של הענין, את הקשיים המשפטיים, ואת הסנקציות של מבקר המדינה.

בהתחשב בכל נסיבות העניין, העובדתיות והמשפטיות, לא יינקטו הליכים פליליים.

לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ייבחנו שוב – במבט צופה פני עתיד – האיסורים הפליליים בסוגיה הנדונה בחוק מימון מפלגות, התשל"ג1973- במגמה לתקן את הטעון תיקון, אם יימצא שכך ראוי לעשות. כן תינתן, מכל מקום, אזהרה מתאימה באמצעות ועדת הבחירות המרכזית."

39. במכתב שני בסוגיה, מתאריך 31.3.1998, בו הודיע עוזר היועץ המשפטי לממשלה על דחיית הערר שהוגש על ההחלטה שלא לחקור את התלונה, נכתב:

"כאז כן עתה, סבור היועץ המשפטי לממשלה כי בשקלו את העניין לציבור – כמשמעותו המשפטית של ביטוי זה – בנקיטת הליכים פליליים, רשאי הוא להביא במניין שיקוליו קשיים משפטיים, ראשוניות של התופעה, סנקציות מינהליות שהופעלו ולהסתפק באזהרה ...

כבר אמרנו, כי קיים קושי פרשני בשאלה אם הוראת סעיף 9א לחוק מימון מפלגות, התשל"ג1973- חלה גם על מועמד לראשות הממשלה לפי שיטת הבחירות הנוהגת עתה. אמנם מבקרת המדינה קבעה על דרך ההיקש כי החוק חל גם לפי שיטה זו, ולכן גם הטילה קנס מינהלי בתוקף סמכותה, אולם במישור הפלילי אין אפשרות להרחיב את תחולת החוק על-ידי עריכת היקשים. ודוק: סעיף 9א מדבר במונחי סיעה ורשימת מועמדים ולא במועמד עצמו.

קיימים קשיים נוספים, כגון: הקושי להעמיד לדין את התורם, שלפעמים הוא פועל בתום לב מוחלט, וכן הקושי להעמיד לדין את המועמד, שלעיתים אינו יודע ואין לו כל שליטה על מי שמבצע, ביזמתו ועל חשבוננו, מסע פרסום.

גם לא הוצגה בעניין זה תשתית ראייתית מינימלית המלמדת על חשד לביצוע עבירה.

מבקר המדינה הטילה, זה מכבר, כאמור, על המפלגות קנסות מנהליים. על מפלגת הליכוד הוטל קנס של 5% מתקציבה. גם זה, אמרנו, שיקול במסגרת השיקולים אם יש עניין לציבור בהעמדה לדין.

40. נקל להיווכח, כי היועץ המשפטי לממשלה לא נקט עמדה נחרצת בשאלת תוכנה של הנורמה, דהיינו, עצם תחולת האיסורים והמגבלות שבחוק המימון על פעולות לטובת מועמד לראש הממשלה, אלא סבר, כי קיים "קושי פרשני" בשאלה. קושי זה, לצד שיקולים נוספים, הביאו אותו להחלטה שלא לפתוח בהליך פלילי בעקבות התלונה שהוגשה.

והנה, לאחרונה הבהיר היועץ המשפטי לממשלה את עמדתו בדבר תחולת האיסורים והמגבלות שבחוק המימון, כהאי ליסנא:

"היועץ המשפטי קבע, כי בהיבט העקרוני, סעיף 9 לחוק מימון מפלגות התשל"ג-1973, חל גם על בחירת מועמד לראשות הממשלה לפי שיטת הבחירות הנוהגת עתה, ואין להבחין בין מימון הרשימה המתמודדת בבחירות לכנסת למימון המועמד לראשות הממשלה (והדברים יפים אף לגבי הוראות החוק החלות על מועמד לראש רשות מקומית). היועץ המשפטי לממשלה יודה אם תוכלו לתת פומבי ראוי לעמדה זאת לבאים עמכם במגע, על מנת להסיר מכשול במערכות הבחירות הבאות".

(דברים אלה הובאו במכתב עוזרת היועץ המשפטי, מתאריך 27.10.1999, שמוען למנכ"ל ועדת הבחירות המרכזית, היועץ המשפטי של הכנסת, ורשם המפלגות).

41. חשוב להדגיש, כי לא היקש הוא שמוביל למסקנה האמורה, כי אם פרשנות חוק המימון לפי לשונו, הגיונו ותכליתו.

42. **לשונו כיצד?** שהחוק אומנם מדבר בחשבוניותיה, הכנסותיה והוצאותיה של "סיעה" ו"רשימת מועמדים", אולם "הוצאות" מוגדרות בסעיף 1 לחוק המימון כ"הוצאות של סיעה לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור לרבות התחייבויות בשל הוצאות כאלה". מועמדים לראש הממשלה אינם יכולים לבוא מטעם עצמם. על-פי הוראת סעיף 8(א)(2) לחוק-יסוד: הממשלה, כאשר נערכות הבחירות לראש הממשלה במועד שבו נערכות הבחירות לכנסת, רק ראש רשימת מועמדים לאותה כנסת כשיר להיות מועמד לראש הממשלה. רשימת המועמדים היא שמציבה את העומד בראשה כמועמד לראש הממשלה, ההוצאות לקידום מועמדותו הן הוצאותיה של הסיעה – "לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה" – ועל כן נכללות הן בגדרי המונח "הוצאות בחירות" כמשמעותו בחוק המימון.

זאת ועוד: חוק המימון מתייחס, בסעיפים 2א ו-7(ה), לבחירות חוזרות לראש הממשלה. סעיף 2א קובע, כי במקרה של בחירות חוזרות ישולם **לסיעה או לרשימת מועמדים** שעומה נמנה כל אחד משני המועמדים, סכום למימון הבחירות, ובסעיף 7(ה) לחוק, הקובע תקרת הוצאות מיוחדת לבחירות חוזרות לראש הממשלה, נאמר: "לא תוציא **סיעה או רשימת מועמדים** סכום העולה..." לאמור: נוסח החוק מחזק את הזהות, שבין חשבונות "הסיעה" או "רשימת המועמדים" לבין חשבונות "המועמד", שהרי המימון הנוסף – שכל תכליתו הבחירות לראש הממשלה – ניתן לסיעה או לרשימת מועמדים, והחובה לעמוד בתקרה מוטלת על הסיעה או הרשימה ולא על המועמד. כמו כן, לנוכח העובדה שחוק המימון תוקן בעקבות שינוי שיטת הבחירות, אין לראות בהעדר התייחסות מיוחדת בו למימון הבחירות לראש הממשלה ב"סיבוב הראשון", כמעידה על חסר משפטי ("לקונה"), ואין לפרשו כהסדר שלילי לעניין תחולת האיסורים והמגבלות שבחוק על מימון בחירות אלה.

43. **הגיונו כיצד?** שלנוכח המבנה שנקבע בחוק-יסוד: הממשלה, שלפיו ראש הסיעה הוא המועמד לראש הממשלה, אין כל אפשרות, רעיונית או מעשית, להבחין בין כספי סיעה המופנים לקידום ההצבעה לסיעה, וניהול חשבונות אותם כספים, לבין כספים המופנים לקידום מועמדותו של ראש הסיעה לראש הממשלה וניהול חשבונותיהם, וצבת בצבת עשויה.

ואכן, בדיקת חשבונותיהן של הסיעות שהציבו מועמד לראש הממשלה העלתה, כי לא נעשתה על ידן הפרדה בין הכספים ששימשו לקידום בחירתו של מועמד לראש הממשלה, לבין הכספים ששימשו לקידום ההצבעה עבור הסיעה לכנסת.

44. **ותכליתו כיצד?** שתכלית האיסורים והמגבלות שבחוק המימון היא לקיים את עיקרון השוויון בבחירות, ולמנוע ניגוד עניינים במילוי תפקידים של נבחר הציבור בין נאמנותם לאינטרס הציבורי ובין נאמנותם לגורמים חיצוניים שתרמו כספים למימון בחירתם. האם הגיוני לומר כי תכלית זו איננה תקפה כאשר מדובר במימון הוצאות הבחירות לראש הממשלה? האם יעלה על הדעת, כי החוק יאפשר יתרון למועמד "עשיר" יותר? היעלה על הדעת, כי תכליתם של האיסורים לא היתה למנוע מצב, בו ראש הממשלה יהיה "חייב" למי שמימן את בחירתו?

45. תוכנה של הנורמה ברור, אפוא, לחלוטין. השאלה היחידה היא אם ניתן היה לבסס על עמדתו הקודמת של היועץ המשפטי לממשלה "אינטרס הסתמכות", שיהיה בו כדי למנוע אכיפת הנורמה. התשובה לשאלה זו, לפחות ככל שהדברים נוגעים לתחום האכיפה שעליו אני מופקד, היא שלילית.

בהחלטתו הבחין היועץ המשפטי לממשלה, באופן חד וברור, בין האכיפה המינהלית של החוק ובין האכיפה הפלילית שלו. הסנקציות המינהליות שהטילה מבקרת המדינה דאז בגין פעולות מהסוג שלגביהן נתבקשה פתיחת חקירה פלילית, היו בין השיקולים שלא לפתוח בחקירה כזו. היועץ המשפטי לא התכוון בהחלטותיו לאכיפה המינהלית של חוק המימון, שעליה מופקד מבקר המדינה. היועץ המשפטי אף הבהיר, כי אכיפה כזו מתקיימת.

46. נוכח האמור, אין כל אפשרות להסתתר מאחורי החלטותיו של היועץ המשפטי לממשלה, ולטעון, כי המצב המשפטי שעמד לנגד עיני הסיעות ורשימות המועמדים בבחירות לכנסת החמש-עשרה ולראש הממשלה הוא כאילו ההסדרים שבחוק המימון אינם חלים על הכנסות והוצאות בקשר למועמדותו של העומד בראש סיעה לתפקיד ראש הממשלה. עמדתו של מבקר המדינה היתה ועודנה חדה וברורה: המגבלות והאיסורים שבחוק המימון חלים גם חלים על פעילותן של הסיעות לטובת מועמדן לראש הממשלה, והם ייאכפו במישור המינהלי. זוהי נקודת המוצא של דין וחשבון זה. עמדת מבקר המדינה היתה ידועה לכל, ומכאן גם מובן על שום מה לא פנתה אף לא סיעה אחת מאלה הטוענות לפרשנות השוללת את תחולת חוק המימון ביחס לבחירות לראש הממשלה, למבקר המדינה במהלך מערכת הבחירות, כדי שיחווה דעתו בנדון.

תוצאת הפרשנות האמורה היא, שהפעולות לקידום מועמד לראש הממשלה הן פעולותיה של הסיעה שבראשה הוא עומד, ככל פעולה של הסיעה המשרתת את מטרותיה בתקופת הבחירות. הוראות חוק-יסוד: הממשלה בדבר שיטת ההצבעה הכפולה אינן שוללות מסקנה זו. אין לקבל את הטענה ל"הפרדת" מערכות החשבונות של הסיעה עצמה, מאלה של מועמדה לראש הממשלה.

סיכום

47. חוק המימון איננו חוק "טכני". המגבלות בחוק המימון חשובות מאין כמותן. הן נועדו להסדיר את נקודת המפגש שבין כסף ובין פוליטיקה; מטרתן להבטיח שוויון אמיתי ב"שוק הדעות והרעיונות" הפוליטי; תכליתן לקיים שלטון ומינהל תקינים, שבהם נבחר הציבור נאמנים לאינטרסים של כלל הציבור, ואך ורק להם.

חלק נכבד מהפעילות המתוארת בדוח זה מומנה בתרומות שהועברו ממקורות אנונימיים מחוץ לישראל, באמצעות נאמנויות למיניהן. בהעדר שקיפות במערכות החשבונות של הסיעות, קם החשש,

שאף גורמים פליליים יחפשו בעתיד את דרכם – באמצעות הונם – למערכות השלטון. אמנם, לא מצאתי ראיה למעורבות כזו במערכת הבחירות האחרונה, אולם דומני שהסכנה מוחשית היא, ויש להתריע עליה.

לסיכום, לא תהיה זו הגזמה לומר, כי השמירה על הוראות חוק מימון מפלגות היא מציפורי נפשה של הדמוקרטיה. חובה היא למתוח קו אדום חד וברור בין הון לבין שלטון.

תוצאות הביקורת

קביעת תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות ורשימות המועמדים נעשתה בהסתמך על בדיקת חשבונות הסיעות לפי שיטות ביקורת מקובלות, חוות דעת רואי חשבון, השלמות, תיקונים והסברים של הסיעות במהלך הביקורת, הצהרות של נציגי הסיעות שנתקבלו כראיה לפי סעיף 9(ג) לחוק המימון, וכן ממצאים שעלו בחקירות שנעשו לפי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה.

קיום הנחיות מבקר המדינה

(I) בהתאם לחוק המימון, על כל סיעה ורשימת מועמדים לנהל את מערכת החשבונות שלה לפי הנחיות מבקר המדינה ולרשום את הכנסותיה ואת הוצאותיה בהתאם להן.

(II) לגבי 12 סיעות ורשימות מועמדים קבעתי, שהן לא ניהלו את חשבונותיהן בתקופת הבחירות לפי הנחיות מבקר המדינה.

הוצאות

(I) על-פי הדוחות הכספיים שנמסרו לצוות הביקורת, הסתכמו הוצאות הבחירות של 25 סיעות ורשימות מועמדים בכ-326.2 מיליון ש"ח (ראו נספח). יצויין, כי חלה עליה ניכרת בהיקף הוצאות הבחירות של הסיעות ורשימות המועמדים לכנסת החמש-עשרה, לעומת ההוצאות שהוצאו במערכת הבחירות לכנסת הארבע-עשרה (כ-201.5 מיליון ש"ח).

(II) לגבי ארבע סיעות קבעתי, כי לא עמדו בתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון, והן: **יהדות התורה המאוחדת והשבת אגודת ישראל – דגל התורה; מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי; מרצ ישראל הדמוקרטית; ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה.**

(III) בהתאם לסעיף 10(ה)(2) לחוק המימון הסנקציה בגין חריגה מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 היא מנדטורית. לגבי הסנקציות בגין אי קיום הנחיות מבקר המדינה ואי עמידה בגבולות סעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות, העניק המחוקק למבקר המדינה שיקול דעת להקל בסנקציה. יצוין, כי בהתאם לחוק הרשויות המקומיות יש למבקר המדינה שיקול דעת להקל בסנקציה בגין חריגה מתקרת ההוצאות. מן הראוי שהכנסת תיתן דעתה למתן שיקול דעת למבקר המדינה גם לגבי הסנקציה בגין חריגה מתקרת ההוצאות.

הסנקציה המכסימלית לפי סעיף 10(ה)(1) לחוק המימון בגין אי קיום הנחיות מבקר המדינה או בגין קבלת תרומות בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון היא 15% מסכום המימון מאוצר המדינה לו זכאית הסיעה או רשימת המועמדים. כמו כן, לפי סעיף 8(ה) לחוק המימון מוטלת סנקציה נוספת בגין קבלת תרומה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון, ששוויה המכסימלי הוא כפל התרומה הבלתי חוקית. הסנקציה המנדטורית, שנקבעה בסעיף 10(ה)(2) לחוק המימון בגין חריגה מתקרת ההוצאות, היא שליש מסכום החריגה, ובלבד שסכום ההחזרה או השלילה לא יעלה על 20% מסכום המימון מאוצר המדינה.

הכנסות

(I) חוק המימון מבטיח לסיעות ולרשימות המועמדים מימון ממלכתי מאוצר המדינה להוצאות הבחירות שלהן. סך כל המימון המגיע לסיעות ולרשימות המועמדים מסתכם בכך 193.8- מיליון ש"ח.

(II) סעיף 8 לחוק המימון אוסר, כאמור, על סיעה ועל רשימת מועמדים לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחוץ לארץ, וכן ממי שאינו "בוחר" כמשמעותו בחוק הבחירות לכנסת ולראש הממשלה [נוסח משולב], התשכ"ט 1969-. כמו כן מגביל סעיף 8 את גובה התרומה שמותר לסיעה לקבל מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו (להלן – יחיד). בתקופת הבחירות עמד גובה התרומה המותרת מיחיד על 1,700 ש"ח.

(III) לגבי 12 סיעות ורשימות מועמדים קבעתי, שהן לא עמדו, בתקופת הבחירות, במגבלות הקבועות בחוק המימון בעניין קבלת תרומות.

(I) 12 הסיעות ורשימות המועמדים המפורטות להלן ניהלו, בתקופת הבחירות, מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה;

הוצאות הבחירות שלהן בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון;

ההכנסות שלהן בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון.

ואלה שמות הסיעות:

- (1) **אלתג'מע אלוחדוי אלדמוקרטי;**
- (2) **האיחוד הלאומי – מולדת חרות תקומה;**
- (3) **הדרך השלישית עם הגולן בראשות אביגדור קהלני;**
- (4) **הירוקים;**
- (5) **הרשימה הערבית המאוחדת;**
- (6) **חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון – חד"ש (המפלגה הקומוניסטית הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים);**
- (7) **ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי;**
- (8) **כח לגמלאים בראשות גדעון בן ישראל;**
- (9) **מפלגת זכויות הגבר במשפחה – רע"ש;**
- (10) **מפלגת חוק הטבע;**
- (11) **צומת – התנועה לציונות מתחדשת;**
- (12) **שינוי – התנועה החילונית בראשות לפיד ופורז.**

(II) לגבי 19 סיעות ורשימות מועמדים אני קובע, כי הדוח לגבי חשבונותיהן אינו חיובי, ואלה הן:

(1) ארגון הפעולה הדמוקרטי דע"ם

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונותיה לתקופת הבחירות.

יצוין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים אינו חיובי.

(2) הליכוד בראשות בנימין נתניהו

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך, שהיא לא שיקפה בחשבונותיה הוצאות בגין תעמולת בחירות לקידום בחירתו של מועמדה לראש הממשלה.

גם לאחר הוספת עלות התעמולה האמורה להוצאות הסיעה, הוצאותיה הן בגבולות סעיף 7 לחוק המימון.

פעילות חוץ-מפלגתית

למשרד מבקר המדינה נמסר חומר רב, אשר לדעת מוסריו יש בו כדי להעיד על חריגות מחוק המימון בפעילותה של הסיעה, זאת באמצעות פעילות גופים חוץ-מפלגתיים. משרד מבקר המדינה החל בבדיקת חומר הנוגע לסיעה, תוך עשיית שימוש בסמכויות החקירה לפי סעיף 26 לחוק מבקר המדינה, הן לפני קבלת החומר האמור והן לאחריה. אולם, על-פי אמות המידה, שנקבעו בפתח דוח זה, אין בידי לקבוע, כי הסיעה חרגה, למעט באשר לשני מקרים כמפורט להלן, מהוראות חוק המימון, או כי נעשו בידי גופים חוץ-מפלגתיים, פעולות המהוות תרומה לסיעה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

אכן, הבדיקה העלתה, שגופים חוץ-מפלגתיים פרסמו מספר מודעות שהייתה בהן תעמולה, ישירה או עקיפה, לקידום מועמדותו של מר בנימין נתניהו, מועמד הסיעה לראש הממשלה. החקירה לא העלתה ממצאים המצביעים פוזיטיבית על זיקה ארגונית בין עושי התעמולה לבין הסיעה. באשר לתעמולה הישירה, שלפי אמות המידה הנקוטות בידי מקימה חזקה ראייתית לקיומה של זיקה ארגונית בין הסיעה ובין המפרסמים, הרי שלגבי חלקה מצאתי, כי הסיעה התנערה ממנה באופן המפריך את החזקה לקיומה של זיקה ארגונית כאמור; ומודעות אחרות פורסמו באורח ספוראדי, בכמות, בתדירות ובעיתוי, שמלכתחילה לא היה בהם די כדי להקים את חזקת הזיקה הארגונית.

בשני מקרים הגעתי למסקנה אחרת.

מודעות "אזרחים ההולכים בדרך"

בחודשים פברואר-מארס 1999 התפרסמו בעיתונות מודעות, בעלות כוללת של כ-136,800 ש"ח, אשר תארו בלשון צינית את דרכו הפוליטית של מר יצחק מרדכי. מלשון המודעות עולה, שכוונתן הייתה לתמיכה במועמד הליכוד לראש הממשלה, מול מר מרדכי.

החקירה העלתה, כי למטה הסיעה הייתה מעורבות בעשיית המודעות, אם כי זהותם המדויקת של המעורבים בכך לא נתבררה במלואה. התשלום עבור המודעות נעשה בידי העמותה "יש"ע – העמותה לפיתוח הישוב היהודי ביהודה שומרון וחבל עזה" ("מועצת יש"ע"). מטרתה של עמותה זו, לפי תעודת הרישום, הן: קידום האיכלוס ביש"ע ופיתוח תשתיות ובינוי.

אני קובע, כי בפירסום המודעות היה משום תרומה לסיעה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

מודעות תמיכה של הרב גוטניק

במאי 1999 פורסמו בעיתונות חמש מודעות תעמולה גדולות חתומות על-ידי הרב יוסף יצחק הכהן גוטניק. המודעות קראו "לבחור אך ורק במר בנימין נתניהו לראשות הממשלה", כי "בנפשנו הדבר". אנשי משרדי אומדים את עלותן בכ-80,000 ש"ח.

אני קובע, כי בפירסום המודעות היה משום תרומה לסיעה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

נוכח האמור לעיל אני קובע, כי הכנסות הסיעה בתקופת הבחירות לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות. כמו כן, מערכת החשבונות של הסיעה לא הייתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פרסום המודעות.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 250,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-4.3 מיליון ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 250,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית, המסתכם ב-433,600 ש"ח.

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

הסיעה לא ניהלה את חשבונויותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בחוסר תיעוד לגבי הוצאות בסכום של כ-350,000 ש"ח, בתשלומים במזומנים בסכומים מעל לסכום המירבי שנקבע בהנחיות מבקר המדינה ובהעדר מספר לא מבוטל של הזמנות והתקשרויות בכתב לרכישת טובין וקבלת שירותים.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

אשר להכנסות, הרי שבעיתון יומי פורסמה מודעה לטובת הסיעה על-ידי התאגיד "התנועה העולמית של המזרחי והפועל המזרחי", שעלותה 2,925 ש"ח. זאת בניגוד לסעיף 8(א) לחוק המימון. מודעה זו היתה חתומה, בין היתר, גם על ידי הרב יצחק לוי, יו"ר הסיעה, המכהן גם כנשיא עמית של התאגיד מפרסם המודעה.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 150,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-1.6 מיליון ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 5,850 ש"ח, כפל התרומה הבלתי חוקית.

(4) הערבי החדש

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונויותיה לתקופת הבחירות.

יצוין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים אינו חיובי.

(5) יהדות התורה המאוחדת והשבת אגודת ישראל – דגל התורה

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שבחשבונותיה לא השתקפו הוצאות ומקורות המימון להן בגין: כנס, מספר מודעות תעמולה בעיתונים ומבצע של חלוקת ערכות הכוללות נר וחומר תעמולה לטובת הסיעה (להלן – קמיעות).

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות חרגו מתקרת ההוצאות הקבועה בסעיף 7 לחוק המימון בסכום של 178,993 ש"ח.

אשר להכנסות הסיעה, לא ידועים מקורות המימון לכנס, למודעות תעמולה ולמבצע חלוקת הקמיעות, שההוצאות בגינם לא השתקפו בחשבונות הסיעה. לפיכך לא ניתן לקבוע, כי הכנסות הסיעה היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות. אנשי משרדי אומדים את שווי הפעולות בכ 200,000 ש"ח.

בהתאם לסעיף 10(ה)2 לחוק המימון, הסנקציה המנדטורית בגין חריגה מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון היא שליש מסכום החריגה, קרי 59,664 ש"ח.

כמו כן, בגין אי קיום הנחיות מבקר המדינה ואי עמידה בגבולות סעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)3 לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 200,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-1.1 מיליון ש"ח. זאת, בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 300,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם בכ-400,000 ש"ח.

(6) ישראל אחת בראשות אהוד ברק – העבודה גשר מימד

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שבחשבונותיה לא שיקפה את פעולותיהן של עמותות חוץ-מפלגתיות, אשר פעלו לקידום מועמדותו של יושב ראש הסיעה בבחירות לראש הממשלה, ואת מקורות המימון לפעולות אלה. כמו כן הסיעה

לא שיקפה בחשבונונית הוצאות בגין עשרות מודעות תעמולה ועשרות כנסים ואת מקורות המימון להם. גם לאחר הוספת עלות הפעילות האמורה להוצאות הסיעה, הוצאותיה הן בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

פעילות העמותות, אשר את עלותה אומדים אנשי משרדי בכ.5- מיליון ש"ח, מהווה תרומה לסיעה בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק המימון.

כמו כן לא ניתן לקבוע אם מקורות המימון למודעות התעמולה, שאת עלותן אומדים אנשי משרדי בכ.100,000- ש"ח, ולקיום הכנסים שאת עלותם אומדים אנשי משרדי בכ.150,000- ש"ח, היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון.

נוכח היקף התופעה של פעילות העמותות וחומרתה, אני מוצא לנכון לפרט את עיקר המימצאים שהועלו בעניין זה.

עיקרי הדברים

החקירה העלתה, כי במטרה לתרום למאמצים לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, מר אהוד ברק, ננקטה שיטה, שלפיה הוזרמו כספים לעמותות, אשר היה בפעילותן לתרום, אם במישרין, ואם בעקיפין, לקמפיין הבחירות. כספים אלה לא היו חלק מהמסגרת התקציבית הרשמית, החוקית והמדווחת של הסיעה.

מבין העמותות, היו כאלה שהוקמו בתקופת הבחירות או לקראתה, ולנגד עיני מייסדיהן עמד, לפחות כאחד היעדים, הסיוע למר ברק להיבחר. עמותות אחרות הוקמו קודם לכן, ולא מלכתחילה למטרה זו, אך "גויסו" למטרה לקראת הבחירות. עוד היו עמותות, שערכו פעולות תעמולה עצמאיות, אך משראו ב"ישראל אחת", כי יש תועלת בפעילותן לקידום מועמדותו של מר ברק לראש הממשלה, דאגו לתמיכה כספית בהן.

מקורות המימון

במסגרת השיטה האמורה התקיים, לצד נתיבי המימון החוקיים (המימון הממלכתי והתרומות, שגייסו הסיעה והעמותות הקשורות לה באופן רשמי, "ברק לראשות הממשלה" ו"כתום" – כולנו תומכי מצנע"), גם נתיב מימון נוסף. תרומות, בסכומים מהותיים, של מאות אלפי שקלים ואף מיליוני שקלים, גויסו בידי אנשים מרכזיים במטה "ברק לראשות הממשלה", עו"ד יצחק הרצוג ומר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, בעבור אותם גופים, שפעלו למען בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, או נגד מועמדותו של מועמד הליכוד. השניים אישרו בפני, כי פעלו למען גופים שהיה בפעילותם משום "ערך מוסף" לקידום בחירתו של מר ברק.

תרומות, בסכומים גבוהים במיוחד, מקורן בהונו של המנוח אוקטב בוטנר. מר בוטנר, שבערוב ימיו התגורר בשווייץ, תרם כספים רבים למטרות ציבוריות בישראל, בעיקר בתחום הבריאות, החינוך והרווחה. לדברי פרקליטו של מר בוטנר, המוציא לפועל של צוואתו, הוא היה גם תומך נלהב של תהליך השלום, אותו החשיב כאינטרס החשוב ביותר לישראל ולשכנותיה.

העברת כספי מר בוטנר נעשתה בידי עו"ד יצחק הרצוג, עורך-דינו ואיש סודו ואמונו. תחילה, ניהל עו"ד הרצוג כנאמן את חשבונותיו בישראל של מר בוטנר עצמו. לאחר שמר בוטנר הלך לבית עולמו, בקיץ 1998, נעשתה הזרמת הכספים באמצעות קרנות שונות שיצר המנוח ברחבי העולם, במקומות הנחשבים כמקלטי מס.

אחת הקרנות, קרן קמליה, שהוקמה למטרות צדקה, תוך מתן דגש מיוחד להקלה על העוני והמצוקה בישראל, ולקידום החינוך בה, ניהלה חשבונות בנק בשווייץ ובישראל. לחשבונות הקרן נכנסו סכומי כסף גדולים, בשווי מיליוני דולרים, שמקורם בכספיו של מר בוטנר המנוח. עו"ד הרצוג ניהל את חשבונות קרן קמליה בישראל, כנאמן. במקביל, החל מקיץ 1998, שימש עו"ד הרצוג יועץ מיוחד למר אהוד ברק, וחבר בצוות הקרוב שלו.

במהלך התקופה שבין דצמבר 1998 למאי 1999 הועברו, בהוראתו או במעורבותו של עו"ד הרצוג, סכומים מכספי מר בוטנר למטרות שונות הכרוכות בפעילות לקידום בחירתו של מר ברק לראש הממשלה. יצויין, כי לפי עדות עו"ד הרצוג, הוא פעל תחת הנחיות כלליות מטעם התורם באשר לאופן השימוש בכסף, אך היה לו שיקול דעת באשר לאופן היישום הפרטני של הנחיות אלה.

העברת הכספים באמצעות הקרנות הביאה לכך, כי זהותו של מר בוטנר כתורם נשמרה על פי רוב בסוד, וכמובן שהדבר הקשה גם על חשיפת מקור הכספים במהלך החקירה. עו"ד הרצוג הסביר, כי הדבר נעשה על פי רצונו של התורם.

נוסף על מעורבותו בהעברת כספי המנוח בוטנר, פעל עו"ד הרצוג כגייס תרומות לפעילות פוליטית לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, גם ממקורות נוספים, אם כבעל השפעה על הנעשה בכספי אותם מקורות, ואם כ"שדכן" גרידא של תורמים. פעילותו של עו"ד הרצוג בנושא זה הייתה ידועה בגופים שפעלו לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. גופים, שזקקו לסיוע כספי, פנו אליו, ונענו.

מקור נוסף להעברת תרומות, באמצעות עו"ד הרצוג, לעמותות שפעלו לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, נמצא בקרן, שהיא הזרוע הישראלית של קרן צדקה קנדית. מטרותיה, כפי שהן מופיעות במסמכי הייסוד שלה, הן "סיוע לנזקקים בתחומי חינוך, בריאות, רווחה ותרבות בישראל, הענקת מלגות וסיוע למוסדות רפואיים, מוסדות מחקר ואקדמיה, מרכזים קהילתיים, מוסדות ופעולות תרבות, סיוע לעולים ולאוכלוסיות חלשות". עו"ד הרצוג משמש כיועצה המשפטי של הקרן הישראלית, ומורשה לחתום בשמה.

כאמור לעיל, גם מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, היה מעורב בגיוס כספים בדרך של יצירת הכרויות וקשרים בין העמותות שעשו את הפעילות לבין תורמים. מר זילברשטיין גם המליץ בפני תורמים על מתן תרומה לעמותות.

ככל שהעלתה החקירה, המקורות שתוארו לעיל היו המקורות העיקריים, אם כי לא היחידים, למימון הפעילות החוץ-מפלגתית. תרומות אחרות, גם הן בסכומים לא מבוטלים, הגיעו לגופים החוץ-מפלגתיים, שפעלו לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה מתורמים שונים, בארץ ובחו"ל. מעורבותם של ה"ה זילברשטיין והרצוג צוינה במיוחד, נוכח היותם, כאמור לעיל, אישים מרכזיים במטה "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, ונוכח התפקיד הבולט שמילאו בעניין זה.

1. רכישת סקרים

בחודשים דצמבר 1998 – מאי 1999, שילם עו"ד הרצוג, בשיקים בנקאיים שנרכשו בהוראתו מכספי קרן קמליה, בעבור ביצוע סקרים, בידי חמש חברות שונות, בשווי כולל של כ-349,000 ש"ח. הסקרים מדדו, בין היתר, את סיכויי המועמדים השונים לראש ממשלה; הערכת מצב פוליטית; הלך הרוחות בציבור הישראלי; עמדות הציבור כלפי נושאים ואישים פוליטיים; תמונת המצב הפוליטית בקרב העולים מחבר המדינות.

אני קובע, כי עלות הסקרים, 349,000 ש"ח, היתה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את הפעילות הנ"ל.

2. "ישראל של כולנו – ישראל אחת שלנו"

בנובמבר 1998 הציג מר אהוד ברק, בפני מרכז מפלגת "העבודה", את כוונתו לפעול להקמת תנועה ציבורית בשם "ישראל אחת", שתרוץ לכנסת כשבמרכזה "מפלגת העבודה החדשה". מר ברק דיבר על כך, שמסביב לגרעין של מפלגת "העבודה", תכלול התנועה החדשה כל גוף ציבורי שיזדהה עם העיקרים שלה. בראשית חודש ינואר 1999 נרשמה עמותה בשם "ישראל של כולנו – ישראל אחת שלנו". כתובת העמותה: אצל עו"ד דורון כהן, רח' אבא הלל 14, רמת גן. תשלום האגרה בגין הטיפול ברישום העמותה שולם, על פי הוראת עו"ד הרצוג, מכספי קרן קמליה.

מטרתה של העמותה, לפי תעודת הרישום שלה, הן: לתרום לגישור הפערים החברתיים בין אוכלוסיות שונות בישראל על מנת להביא לאחדות בעם ישראל, וכן להעלות את החינוך לראש סדר העדיפויות הלאומי.

הוגה הרעיון להקמת העמותה היה מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, מר טל זילברשטיין. מנהלי העמותה ומפעיליה היו מר עינב עזריה, שבשלב מאוחר יותר היה פעיל במטה האירגון של "ישראל אחת", ומר רונן ימיני, שבינואר 1999 היה פעיל במטה ההסברה ובמאי 1999 במטה הארגון של "ישראל אחת". פעילותם במסגרת העמותה נעשתה בתיאום עם מר זילברשטיין.

מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, הסביר למשרד מבקר המדינה, כי: "הכוונה היתה לגייס אישי ציבור שתומכים ברעיון ושיהיו מעורבים בבחירות לראש הממשלה וליצור גוף ציבורי רחב שממנו תצמח מפלגה חדשה, שתיקרא "ישראל אחת" ובראשה יעמוד אהוד ברק; העמותה נועדה להקים את היסודות למפלגה החדשה; המחשבה מאחורי פעילות זו היתה, שבדרך זו ניתן יהיה להביא לשינוי פוליטי במדינה, בעוד שמפלגת העבודה לא תוכל לעשות זאת...". מר זילברשטיין הוסיף כי בסופו של דבר המפלגה לא הוקמה ובמקומה הוקמה הסיעה "ישראל אחת" שבה אוחדו שלוש מפלגות (מפלגת העבודה, גשר ומימד).

העמותה פעלה רק זמן קצר (עד חודש פברואר 1999). מנהליה פתחו חשבון בנק, מינו את רואה חשבון דניאל זינגר כרו"ח העמותה, וכן הזמינו ושילמו בעבור שלטי תעמולה, ביניהם: "ישראל אחת – אהוד ברק למען כולם", "ברק לכל העם", "נתניהו - יותר מדי שקרים יותר מדי זמן", "מקומות עבודה לפני התנחלויות" ו-"חינוך לפני התנחלויות".

הוצאות העמותה, שכל פעילותה, בתקופה בה פעלה, כוונה לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, הסתכמו בכ-121,000 ש"ח. מקורות המימון שלה היו 20,000\$, שהועברו אליה, בפקודת עו"ד הרצוג, מכספי קרן קמליה, ו-10,000\$, שהועברו אליה, לפי הוראת עו"ד הרצוג, מתורם זר אחר, שגם חשבונו נוהל בידי עו"ד הרצוג.

אני קובע, שהוצאות העמותה, 121,000 ש"ח, היו תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

3. "עוד לא אבדה התקווה"

בחודש פברואר 1999 נרשמה עמותה בשם "עוד לא אבדה התקווה". כתובתה: רח' תובל 20, רמת גן. עורכת הדין שרשמה את העמותה וטיפלה בה היתה עו"ד סיגל פעיל, ורואה החשבון שלה היה רו"ח דניאל זינגר. מטרתה של העמותה, לפי תעודת הרישום, הן: לפעול להגברת המודעות למצוקות החברתיות בישראל; לפעול למען אחדות בעם ישראל; לפעול לשינוי המצב החברתי הקיים בישראל.

העמותה, שגם מאחורי הקמתה ניצבה יוזמתו של מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, פעלה, בחודשים פברואר - מארס 1999, בעיקר באמצעות מר עינב עזריה, מר רונן ימיני ומר גיל הולצמן. גם מר הולצמן, כשני חבריו, פעל, לאחר הפסקת פעילותה של העמותה, במטה "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה. כל פעולותיה של העמותה היו בתיאום עם מר זילברשטיין. המשרדים שמהם פעלה העמותה היו אותם משרדים, ששימשו קודם לכן את עמותת "ישראל של כולנו" - ישראל אחת שלנו.

מר טל זילברשטיין הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "המטרה המרכזית בפעילות של העמותה היתה לקדם את הנושאים החברתיים שלשמם היא הוקמה, ורק כתוצאה נלווית לכך היתה התמיכה בהחלפתו של ראש הממשלה במועמד בעל הסיכויים הטובים ביותר, אהוד ברק".

אולם החקירה העלתה, כי העמותה פעלה באופן מובהק לקידום בחירת מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. בכלל זה, בזמן שנערך משא ומתן בין ראשי "ישראל אחת" ובין מר שלמה לחיאני, בדבר שילובו ב"ישראל אחת", נתנה העמותה שירותים שונים למר לחיאני, ובהם ייעוץ תקשורת ודברור, והעמדת כלי רכב שכורים לרשותו ולרשות אנשיו.

דוגמה אחרת היא, כי העמותה מינתה עובדת שלה כ"מלווה", כספית וארגונית, של "העמותה לקידום נהגי המוניות" בתחומים הכספיים והארגוניים (ראו להלן). יצויין, כי עובדת זו הגיעה לעבוד בעמותה לאחר שפנתה לסיעת "העבודה" בחיפוש עבודה והופנתה, על ידי סיעת "העבודה", לעבוד בעמותה.

בסוף חודש פברואר 1999 החליטה העמותה על הפסקת פעילותה. הוצאותיה הסתכמו ב-314,860 ש"ח. מימון הפעילות נעשה כולו בכספי קרן קמליה, שהועברו, בהוראת עו"ד הרצוג, לחשבון הבנק של העמותה.

אני קובע, כי פעולות העמותה, בשווי 314,860 ש"ח, הן תרומה ל"ישראל אחת" בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

4. "העמותה לקידום נהגי המוניות בישראל"

"העמותה לקידום נהגי המוניות בישראל" נרשמה ב-15.6.98. מטרתה, לפי תעודת הרישום, הן: "לקדם את ענף המוניות בישראל. לקדם את מקצוע נהגי המוניות בישראל. להיות ארגון שייצג נהגי מוניות בפני המוסדות".

העמותה התחילה את פעילותה רק ב-11.3.99, עת כינסה מה שהוגדר ככנס מחאה ארצי של נהגי המוניות בישראל. הבדיקה העלתה, כי בכנס זה נאם מועמד הסיעה לראש הממשלה, מר אהוד ברק. בכנס הונפו שלטים שנרכשו על ידי העמותה ועליהם הכיתוב: "רק ברק"; "ביבי שיקר גם לי"; "הלכה הפרנסה, הלך הכבוד, ביבי עכשיו תורך ללכת!"; החתימה על השלטים היתה: "נהגי המוניות".

בכנס היסוד של "ישראל אחת" אשר התקיים בבנייני האומה בירושלים, ב-22.3.99. הניפו אחד ממנהלי העמותה, ונהגים נוספים, שלטים ביציעים בהם היה כתוב: "נהגי המוניות עם ברק".

עמותת "עוד לא אבדה התקווה" מינתה, כאמור לעיל, עובדת שלה כאשת קשר בין "עוד לא אבדה התקווה" לבין "העמותה לקידום נהגי המוניות בישראל". אותה אשת קשר פיקחה על כך ש"העמותה לקידום נהגי המוניות בישראל" תפעל בכספים, שהוזרמו לה כמתואר להלן, לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה.

בין השאר, ארגנה אותה עובדת את כנס המחאה; העבירה לחברי העמותה הזמנות לכנס היסוד של רשימת "ישראל אחת" בבנייני האומה; דאגה, בתיאום עם מנהלת הלשכה של מר אהוד ברק, להביא קבוצה של נהגי מוניות להופיע כקהל בתוכנית טלוויזיה בה השתתף מר ברק; סיפקה ל"נהגי המוניות" דבקיות (סטיקרים) ומנשרים (פליירים) ובהם מסרים בעד מר ברק ונגד מר נתניהו. הפליירים והסטיקרים נשאו חתימה: "נהגי המוניות", והם הופקו על פי הוראתו של מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה ותמורתם ושולמה על ידי "ישראל אחת".

ההוצאות שהוציאה העמותה לקידום בחירת מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה הסתכמו ב-77,319 ש"ח.

עו"ד יצחק הרצוג הוא שהורה להעביר לעמותה, לבקשת מר גיל הולצמן ובאמצעותו, שני שיקים, בסכום כולל של 80,000 ש"ח: הראשון, על סך 40,000 ש"ח, מהקרן שהיא הזרוע הישראלית של קרן הצדקה הקנדית, והשני, גם הוא על סך 40,000 ש"ח, מקרן קמליה.

אני קובע, כי הוצאות העמותה, 77,319 ש"ח, היו תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

5. "תקווה לישראל"

עמותת "תקווה לישראל" נרשמה ב-28.4.99. מטרתה העיקרית של העמותה, לפי תעודת הרישום, הן: לפעול למען תושבי השכונות ואזורי המצוקה בכל הערים והיישובים בישראל. בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה העמותה, בין היתר, כי מייסדי העמותה החליטו, ב-11.4.99, להוסיף מטרה לעמותה: "תמיכה באנשי ציבור, המתחייבים לפעול לקידום תושבי השכונות והשכונות ו/או לקדם את מטרות העמותה".

הבקשה לרישום העמותה הוגשה, ב-24.1.99, בידי עו"ד סיגל פעיל. בבקשה נרשמה כתובת העמותה אצל מר גיל הולצמן, שכאמור פעל מאוחר יותר במטה ההסברה של "ישראל אחת". ב-16.3.99, הודיע משרד עורכי הדין לרשם העמותות, כי כתובת העמותה שונתה על ידי המייסדים, והיא תהיה אצל מר שמואל לוי - שנבחר יום קודם ליו"ר העמותה - ברח' הבושם 39, תל אביב.

בישיבה של מייסדי העמותה, שהתקיימה ב-16.5.99, הוחלט, כי "ריכוז בפועל של כל פעילויות העמותה לרבות התקשרות עם ספקים ו/או נותני שירותים מבוצע ויבוצע ע"י היו"ר בלבד".

בעדויות ובתשובות שנמסרו למשרדי נאמר, כי בהקימו את העמותה עמדה לנגד עיניו של מר שמואל לוי מטרה להקים "מפלגת שכונות". הוא התייעץ בעניין זה גם עם מר טל זילברשטיין, אשר לדברי האחרון, תמך ברעיון ועודדו, כחלק מתפישתו, לתמוך בפעילות חברתית של מנהיגות מקומית צעירה, אשר תחולל מהפכה חברתית. מר זילברשטיין אישר, כי אחד הביטויים המעשיים של המטרות החברתיות היה החלפת השלטון וכי במסגרת זו פעלה העמותה גם למען בחירתו של

מר אהוד ברק. הסיוע שנתן מר זילברשטיין לעמותה התבטא גם בהפנייתו של מר שמואל לוי לגופים תורמים. התברר, כי למעשה חלק הארי של פעילות העמותה בתקופת הבחירות היה פעילות שטח למען בחירתו של מר ברק. הבדיקה העלתה, כי עמותת "תקווה לישראל" קיבלה, במהלך החודשים פברואר-מאי 1999, תרומות מחו"ל בערך של כשני מיליון ש"ח. \$335,000 (כ-1,420,000 ש"ח), מתוך סכום זה, נתקבלו מכספי מר אוקטב בוטנר ז"ל.

בבעלות מר לוי עסק בשם "האחים קינג", שכתובתו גם היא ברחוב הבושם 39. סיעת "העבודה" חתמה על הסכם, בינה לבין "האחים קינג", לפיו "האחים קינג" יועסק כקבלן שילוט בין התאריכים 15.3.99 עד ל-15.5.99, ותפקידו יהיה הדבקת מודעות ושילוט ברחבי הארץ. בהסכם התחייב הקבלן להעסיק, לשם ביצוע העבודה, 10 צוותים, כשבכל צוות יהיו שני אנשים. התשלום ל"האחים קינג", בעבור העבודה לפי אותו הסכם, בסך 234,000 ש"ח, כלול בחשבונות הבחירות שמסרה "ישראל אחת" למשרדי.

הבדיקה העלתה, כי הסכם סיעת "העבודה" עם "האחים קינג", היה רק החלק ה"גלוי" של העסקת מר שמואל לוי על ידי הסיעה בהדבקת שלטים. בפועל, עסק מר לוי בהדבקה ובאבטחה של שלטי תעמולת הבחירות של "ישראל אחת", בהיקפים גדולים לאין שיעור מהאמור בהסכם. מר לוי הסביר בעדותו, כי תפקידו במהלך מערכת הבחירות היה לנהל את קמפיין השטח של "ישראל אחת", וכי הוא היה אחראי על אבטחת השלטים בצמתים. עוד הסביר מר לוי, כי הוא העסיק, באמצעות חברת "האחים קינג", כ-150 איש, ששימשו כ"ראשי צוותים", לשם שמירה על תולי השלטים ואבטחתם. מר לוי הסביר, שמשך העבודה היה קרוב לחודש וחצי, ושהעבודה היתה באחריותו הבלעדית.

עולה, אפוא, כי ההסכם הכתוב בין חברת "האחים קינג" לבין סיעת "העבודה", רחוק מלסקף את תוכנה האמיתי של ההתקשרות. גם בדיקת מסמכי העמותה "תקווה לישראל", וראיות נוספות, מצביעות על היקף שונה לחלוטין של עבודות, שנעשו בכספי "תקווה לישראל" לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. כך, למשל, שילמה העמותה, בעבור הפצת חומרי הסברה, סכום כולל של כ-1.1 מיליון ש"ח. מבדיקת החשבוניות עולה, כי העמותה שילמה לעסקים שונים, שהעסיקו צוותים, 700 ש"ח לצוות. בסך הכל שולם בעבור העסקת מאות צוותים. תמונה העובדה, כי ניסיון לאתר את העסקים, שהנפיקו חשבוניות לעמותה, עלה, כמעט תמיד, בתוהו. הכתובות שהופיעו על גבי החשבוניות התבררו כלא קיימות, או שהתברר, כי מדובר בעסקים שחדלו להתקיים לאחר הבחירות. קבלן אחד שהעסיקה העמותה, ואשר כן אותר על ידי אנשי משרדי, מסר, כי

בתמורה להמחאה שקיבל מהעמותה, עסק בתליית שלטי תעמולה של "ישראל אחת". את השלטים קיבל במטה הארגון של "ישראל אחת", ואת ציוד התלייה קיבל ברחוב הבושם בדרום תל-אביב. אני קובע, כי הוצאות העמותה, בסכום של לא פחות מ-1.43 מיליון ש"ח (מתוך כ-1.88 מיליון ש"ח - סך כל הוצאותיה בתקופה הרלוונטית), מהוות תרומה ל"ישראל אחת" בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

6. "אלטרנטיבה לקידום העלייה"

העמותה "אלטרנטיבה לקידום העלייה" נרשמה ב-18.2.98. מטרתה, לפי תעודת הרישום, הן: "קידום ענייני העלייה. פעולות לשילוב העולים והעלייה בחברה הישראלית. פעולות חברתיות ואחרות מקרב העולים".

מחומר שהמציאה העמותה למשרד מבקר המדינה והסבריה עולה, כי העמותה אכן פועלת, דרך כלל, לקידום מטרותיה. יחד עם זאת, הבדיקה העלתה, כי בתקופת הבחירות ביצעה העמותה פעילות לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. בכלל זה רכשה העמותה, בתקופת הבחירות, אלפי ספרים של הביוגרפיה של מר ברק בשפה הרוסית, בעלות של 70,000 ש"ח, וחילקה אותם חינם במרכזי התרבות, שהופעלו על ידיה ברחבי הארץ. היא הזמינה מחברת סקרים, בתקופת הבחירות, סקרי דעת קהל במיגזר העולים מחבר המדינות, ושילמה בעבורם כ-80,000 ש"ח.

בארבעת הימים האחרונים שלפני הבחירות (כולל ביום הבחירות עצמו), קיימה העמותה קמפיין נרחב בעיתונים בשפה הרוסית, ובשלטים שנתלו במרכזי התרבות של העמותה. אלה כללו מסרים, שהיה בהם כדי להביא את הקורא להעדיף את מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה על פני המועמד המתחרה. עלות הקמפיין היתה למעלה מ-200,000 ש"ח. במרכזי התרבות של העמותה חולקו גם פליירים עם מסר דומה.

הכנסות העמותה בתקופה הרלוונטית, בסך כולל של \$380,000 ועוד כ-215,000 אירו, הגיעו מתורמים בחו"ל. יצויין, כי לגבי חלק מתורמים אלה, אישר עו"ד הרצוג בעדותו, כי הוא שיצר קשר בינם לבין עמותות שפעלו, בין היתר, לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. עוד יצויין, כי אחד מחברי ההנהלה של "אלטרנטיבה" כיהן ב-1998 כמנכ"ל העמותה "ברק לראשות הממשלה", ובתקופת הבחירות שימש בתפקיד פעיל במטה הבחירות של "ישראל אחת".

אני קובע, כי הוצאות העמותה בתקופת הבחירות, בסכום של לא פחות מ-350,000 ש"ח, מהוות תרומה ל"ישראל אחת" בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

7. "דור שלום"

העמותה "דור שלום" נוסדה זמן קצר לאחר רצח ראש הממשלה מר יצחק רבין ז"ל, ונרשמה כעמותה ב-6.2.96. מטרתה של העמותה, לפי תעודת הרישום, הן: חינוך בני הנוער בפרט, והציבור בכלל, לתרבות דמוקרטית באמצעות הסברה, פירסום ופעילויות חברתיות וכן תמיכה בקידום תהליך השלום בין ישראל לשכנותיה.

מיום היווסדה ועד ימים אלו, "דור שלום" יוזמת ומממשת פרויקטים חברתיים, תוך שימת דגש על חינוך הילדים והנוער ברוח ערכי הציונות, הדמוקרטיה והשלום ותוך הנחלת מורשתו של מר יצחק רבין ז"ל. הפרוייקטים מתבצעים, בדרך כלל, באמצעות מתנדבים, לטובת ילדים ובני נוער משכונות מצוקה ומשכבות סוציו-אקונומיות נמוכות, תמורת תשלום סמלי, או חינם אין כסף.

ב"ישראל אחת" ראו את העמותה, כאחד הגופים החוץ-מפלגתיים, אשר יש בפעילותם משום "ערך מוסף" לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה. אנשי הסיעה לא הסתירו, כי קיוו, לאורך כל מערכת הבחירות, ש"דור שלום" תזדהה בפומבי עם מועמד "ישראל אחת", ואף דרשו זאת ממנה. ראשי "דור שלום" הסבירו לי, כי נוכח חילוקי דעות בקרב פעילי התנועה בשאלה באיזה מבין המועמדים יש לתמוך מול מר נתניהו, החליטה התנועה לא לנקוט עמדה, וכן כי לנגד עיניהם עמד כל העת העיקרון, שאין להפר את חוק המימון.

"דור שלום" קיימה פעילות תעמולה רחבת היקף בתקופת הבחירות, פעילות שהיקף המשאבים שהושקעו בה, עולה כמה מונים על פעילותה הרגילה. לדברי ראשיה, מטרת התנועה הייתה לנצל את מערכת הבחירות כדי להחדיר את מסריה לתודעת הציבור, ולהשפיע בדרך זו גם על אופן הצבעתו בקלפי. בדיקת משרדי העלטה, כבר בשלביה הראשונים, כי "דור שלום" נהנתה מתרומות בהיקף גדול מכספי המנוח בוטנר.

על-רקע האמור, בחנתי אם יש בפעילותה של העמותה בתקופת הבחירות, משום תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

ייתכן שכלב זה, כי התמונה שהצטיירה לנגד עיניי היא כי "דור שלום", בפעילותה, הילכה על חבל דק. כך, חלק נכבד ממשאביה של העמותה הופנו למסעות תעמולה, אשר המסר שבהם מתיישב, בוודאי, עם מסריה התעמולתיים של "ישראל אחת". מאידך גיסא, לא יכולתי להתעלם מעמדתם הנחרצת של ראשי "דור שלום", אשר לפיה, למעט "מעידות" מסויימות שבהן הודה מנכ"ל התנועה, הם הקפידו לפעול אך ורק למען מטרותיה העצמאיות של העמותה, ולא למען מטרותיה של "ישראל אחת". לדבריהם, ביקשו גם בפועל – למורת רוחם של גורמים ב"ישראל אחת" – לנתק את פעילות "דור שלום" מזו של הסיעה.

דוגמה, המעידה על מה שכינה מנכ"ל "דור שלום" "מעידה", לשון אחר, על עשייה בשירות "ישראל אחת", מצויה בהשתלשלות הדברים הבאה:

זמן קצר לפני הבחירות, פנה מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה, אל מנכ"ל "דור שלום" ודרש ממנו להעסיק את הקבלן מר שמואל לוי במבצע רחב היקף של תליית שלטים ברחבי הארץ. לשאלה אילו שלטים אמורים היו להיתלות במבצע זה הובאו בפני משרדי שתי גרסאות שאינן מתיישבות זו עם זו. מר טל זילברשטיין העיד, שכוונתו היתה לסייע למר שמואל לוי להתפרנס, וכי לא דובר אלא על תליית שלטים של "דור שלום". מר דורון טמיר, מנכ"ל "דור שלום", העיד, כי מר זילברשטיין דרש שבעבור התמורה, שתשולם לקבלן בידי "דור שלום", יתלה הקבלן הן שלטים של "דור שלום" והן שלטים של "ישראל אחת". מכל מקום, כפי שיתואר בהמשך, הבדיקה העלתה שבפועל שולם מלוא הסכום, אך לא נתלה בעבורו ולו שלט אחד של "דור שלום". המסקנה העולה היא, כי אכן ניתנה תמורה מלאה לכסף, אך לא ל"דור שלום" אלא ל"ישראל אחת".

הבדיקה העלתה, כי ימים ספורים לפני הבחירות, הגיעו למשרדו של מנכ"ל "דור שלום" מר שמואל לוי, ועימו אדם נוסף, שהוצג בפני מנכ"ל "דור שלום" כקבלן משנה של מר שמואל לוי. מנכ"ל "דור שלום" הסביר למשרד מבקר המדינה, כי הוא זה שדרש ממר שמואל לוי להביא עימו קבלן משנה, שכן הוא, מנכ"ל "דור שלום", סירב להתקשר בחוזה ישירות עם מר שמואל לוי, בהיותו של זה האחרון קבלן תליית השלטים של "ישראל אחת". באותה פגישה נחתם חוזה בין "דור שלום" לבין עסק בשם "א.ח. כוח אדם ושירותים", לפיו יתלה העסק שלטים בכמויות, גדלים, צבעים ותכנים שיועברו לו על ידי "דור שלום", וכן יבצע עבורו עבודות "צבע" שיכללו תליית שלטים. הפקת

השלטים, כך נקבע בחוזה, תיעשה על ידי העסק. התמורה שהוסכמה בחוזה היתה סכום בש"ח השווה ל-\$150,000 כולל מע"מ. למחרת הפגישה, נמשך סך 620,700 ש"ח במזומנים מחשבון הבנק של "דור שלום", לאחר שלבנק הוצגו שלוש המחאות, על סך 206,900 ש"ח כל אחת, לפקודת "א.ח. כוח אדם ושירותים". הבדיקה העלתה, כי העסק לא נרשם אלא לצורך ביצוע עסקה זו (ועסקאות דומות נוספות במהלך מערכת הבחירות). הוא נרשם על שם פלוני, נרקומן פעיל ובעל הרשעות פליליות רבות, שלא היה אלא "איש קש" בידי מי שעמדו בפועל מאחורי העסקה. אותו איש קש הובא לבנק רק כדי לחתום, לפני פקיד הבנק, על קבלת פדיון ההמחאות. תמורת התייצבותו ניתן בידו סכום של 5,000 ש"ח. שאר הכסף מצא את דרכו לכיסים אחרים.

הבדיקה העלתה, כי בפועל לא זו בלבד, שהקבלן לא תלה שלטים של "דור שלום", אלא ששלטים כאלה אף לא הוזמנו כלל ולא הופקו. כפי שהדברים נראים, העסקה כולה לא הייתה, ככל שהדברים נוגעים ל"דור שלום", אלא עסקה למראית עין. משנשאל מנכ"ל "דור שלום" מדוע לא תבע ממר שמואל לוי להחזיר את הכסף שקיבל בלי שנתן תמורה בעבורו, השיב, כי הכסף ששולם בעניין זה מקורו בתרומה מיועדת, מקרן קמליה, ומכיוון שרצון התורם באשר לאופן שבו ייעשה שימוש בכסף זה, בעצם בוצע, לא ראה מקום לתבוע החזר. מנכ"ל "דור שלום" הוסיף, כי: "הבנתי שהייתי בעצם מריונטה פה. כל מערכת הבחירות חשבתי שאני, כולם מריונטות בסופו של דבר, אבל חשבתי שאני מריונטה שיודעת לשמור על עצמי, והבנתי שהייתי מריונטה שהצליחה בסופו של דבר ליפול..."

אני קובע, כי הסך של 620,700 ש"ח ששילמה "דור שלום", היה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

אשר לקמפיינים שערכה "דור שלום", מצאתי, על יסוד אמות המידה הנקוטות ביד, כי יש להבחין ביניהם. לעניין זה, הבאתי בחשבון, מחד גיסא, את תוכנם של הקמפיינים, ומאידך גיסא, את מאפייני הזיקה הארגונית שבין עשיית הקמפיינים בידי "דור שלום" ובין "ישראל אחת". בכלל זה, לקחתי בחשבון את העובדה ש"דור שלום" קיבלה תרומות מכספי מר בוטנר לא רק בתקופת הבחירות, אלא למן יום היווסדה. יתירה מזו, התרומות שקיבלה בשנים שקדמו לשנת 1999 מכספי מר בוטנר, עולות כמה מונים על התרומות שקיבלה בתקופת הבחירות ממקור זה.

לקראת סוף חודש מארס 1999 ביצעה העמותה קמפיין רחב היקף, שמטרתו להעלות את החינוך לראש סדר העדיפויות הלאומי. הקמפיין נועד, לפי הסברי המנהל המקצועי של חברת הפירסום, שהפיק וניהל את הקמפיין, להעלות, בין היתר, "מסר שמשלב במערכת הבחירות". עלות הקמפיין הסתכמה ב-1,377,000 ש"ח.

לאחר ששקלתי את מכלול הנסיבות, החלטתי, לא בלי התלבטות, כי קיים ספק, אם יש לראות בקמפיין זה משום תרומה ל"ישראל אחת" בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. דין הוא שהספק יטה את הכף לקולא במקרה זה, ונמנעתי מלסווגו כתרומה אסורה. לא כך הוא ביחס לקמפיינים אחרים.

(I) באפריל 1999, תיכננו "דור שלום" ו"ישראל אחת" ואף החלו לבצע, פרויקט משותף של מפקד בתי אב במגזר עולי חבר המדינות. "דור שלום" העמידה לרשות המבצע משאבים לוגיסטיים ואף עובד ששכרו שולם על ידה. זמן קצר לאחר תחילת הפרויקט החליטה "דור שלום" לפרוש ממנו, ולהעביר ל"ישראל אחת" את כל שנעשה בו עד אותה עת, זאת עקב חששה שהמשך הפרויקט יביא לעירוב תחומים נרחב בינה לבין "ישראל אחת", בניגוד לחוק המימון. לאחר פרישת "דור שלום" מפרויקט זה המשיכה בו "ישראל אחת" לבדה. סך כל העלויות של "דור שלום" בפרויקט זה הסתכמו ב-49,000 ש"ח. מתוך סכום זה החזירה לה "ישראל אחת" כ-10,000 ש"ח בלבד.

(II) כשבוע וחצי לפני הבחירות פרסמה "דור שלום" מודעות, על פני עמודים שלמים בעיתונים, ובהן הופיעה תמונת ראש הממשלה המנוח מר יצחק רבין ז"ל, והכותרת "מה אתם מוכנים לעשות למען דרכו" או "מה רצח רבין עשה לכם". בגוף המודעות נכתב: "אנו נערכים עם אלפי מתנדבים לפעילות שטח עניפה ביום הבחירות וביום שלפניו. אנו זקוקים למתנדבים נוספים לשעתיים בלבד בימים אלו". בסוף השבוע האחרון לפני הבחירות, פרסמה "דור שלום", במקומונים ובשלטי חוצות, מודעות גדולות, שגם בהן הופיעה תמונת ראש הממשלה המנוח, בצירוף הכיתוב "מחזירים את התקוה". לא יכול להיות ספק, כי תעמולה זו היתה מיועדת לקידום בחירתו של מר ברק לראש הממשלה, כפי שגם הסכים מנכ"ל "דור שלום". עלותו של קמפיין זה הייתה כ-329,000 ש"ח.

(III) ב-16.5.99, עם פרישתו של מר יצחק מרדכי מהמירוץ לראש הממשלה, הזמינה "דור שלום" הדפסות של 100 שלטי "פלריג" בהם נכתב: "תודה איציק". עלות השלטים הייתה כ-2,700 ש"ח.

אני קובע, כי הסך של 370,700 ש"ח שהוציאה "דור שלום" עבור הפעולות האמורות, היה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

את העלות הכוללת של הוצאותיה של "דור שלום" בגין הפעילות לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה (לרבות תקורות), אומדים אנשי משרדי ב-1,300,000 ש"ח. אני קובע, אפוא, כי סכום זה, היה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

8. "רופאים לקליטה"

עמותת "רופאים לקליטה" נרשמה בדצמבר 1997. מטרת העמותה, לפי תעודת הרישום, הן: לייצג את האינטרסים של רופאים עולים במגזר הרפואי, ליצור קשר עם רופאים ישראלים באמצעות פגישות, כנסים וועידות.

הבדיקה העלתה, כי ב-26.4.99 העביר עו"ד יצחק הרצוג סך 20,000 ש"ח, מחשבון קמליה לחשבון הבנק של העמותה. הסכום האמור שימש למימון כנס שקיימה העמותה, ב-11.5.99, ימים ספורים לפני הבחירות, בעבורו היא שילמה סך 19,800 ש"ח. בכנס נישאו נאומים והשתתפו בו, בין היתר, מטעם "ישראל אחת", חברת הכנסת סופה לנדבר וחבר הכנסת אפרים סנה, ששימש יושב ראש מטה העולים של הסיעה בבחירות לכנסת ה-15 ולראש הממשלה.

אני רואה את הסכום שהועבר לעמותה מקרן קמליה, 20,000 ש"ח, כתרומה ל"ישראל אחת" בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

עמותות שביצעו קמפיינים שליליים:

כמה עמותות עסקו בעיקר בתעמולת בחירות "שלילית", שכוונה נגד מועמדותו של מר בנימין נתניהו לראש הממשלה. תעמולה זו נעשתה, בחלקה, גם ביום הבחירות עצמו, כשנותרו רק שני מועמדים לראש הממשלה, מצב בו תעמולה שלילית נגד אחד מהם מהווה, כמובן מאליו, תעמולה בעד המועמד האחר. הבדיקה העלתה, כי שלוש מעמותות אלו פעלו בזיקה לפעילים מרכזיים במטה "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה.

1. "נגב עכשיו"

העמותה "נגב עכשיו" נרשמה ב-26.8.98. מטרתה העיקרית, לפי תעודת הרישום, היא: "קידום הנגב ובאר שבע כמטרופולין וכמנוף לביסוס וחיזוק המדינה". יו"ר העמותה, מר גדעון סולימני, שהיה גם אחד משני מורשי החתימה שלה בבנק, הינו חבר מרכז סיעת "העבודה".

"נגב עכשיו" ביצעה בעיקר קמפיין שלילי, שכוון נגד מועמדותו של מר בנימין נתניהו לראש הממשלה. הקמפיין כלל מודעות במקומונים בנוסח: "ביבי עבדת עלינו בעיניים"; "אין... פרנסה, אין... חינוך, אין... בריאות, אין... השקעות, אין... תקווה"; "ביבי! לא נתת תקווה לנגב" וכדומה. הסיסמא העיקרית במודעות היתה "לא נתת... לא תקבל!!!".

העמותה ביצעה גם קמפיין חיובי לטובת מר ברק, וזאת במקומונים בשפה הרוסית. הסיסמא, שהופיעה במקומונים אלה, בנוסף לקמפיין השלילי המתואר לעיל, היתה "נגב מצביע ברק!".

העלות הכוללת של הקמפיין הסתכמה בכ-386,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה, כי "נגב עכשיו" עשתה בתקופת הבחירות פעולות נוספות לקידום בחירתו של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה.

(I) ב-28.4.99 שכר ראש המטה של עמותת "ברק לראשות ממשלה" בבאר שבע, חנות שתשמש כמטה בחירות. הבדיקה העלתה, כי דמי השכירות של החנות, בסך 8,000 ש"ח, שולמו על ידי "נגב עכשיו".

(II) ב-23.4.99, שילמה העמותה, לחברת כוח אדם, בעבור העסקת פעילים במערכת הבחירות סכום של 100,000 ש"ח.

(III) במהלך החודשים אפריל - מאי 1999, שילמה העמותה לפעילים, שהעסיקה כראשי קבוצות, כ-100,000 ש"ח.

הבדיקה העלתה, כי עמותת "נגב עכשיו" קיבלה בתקופת הבחירות, בין היתר, תרומה מחו"ל בסך 120,000 \$, באמצעות משרד עורכי דין בלונדון, ושתי תרומות נוספות, בסך כולל של 55,069 אירו, מתורם בגרמניה.

יצוין, כי עו"ד הרצוג העיד, כי הוא מכיר את התורם מגרמניה, וכי "אני חושב שחיברתי אותו או המלצתי עליו או נתתי את שמו... למישהו מהדרום...".

אני קובע, כי הפעילות המתוארת לעיל, בסכום של כ-594,000 ש"ח, היתה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

2. "אזרחים מימין ומשמאל"

העמותה "אזרחים מימין ומשמאל" נרשמה ב-11.2.98. מטרותיה העיקריות, לפי תעודת הרישום, הן: ביקורת ושמירה על תקינות וטוהר השלטון במדינת ישראל; קידום רעיון השלום בין מדינת ישראל ושכנותיה; העמקת הקשר והמחויבות בין השלטון לכלל אזרחי מדינת ישראל וטיפוח ערכי הדמוקרטיה במדינה. מייסד העמותה, שגם מכהן כיושב הראש שלה, והיה גם הרוח החיה מאחורי פעילותה הוא עו"ד אהוד שגב, שהיה חבר פעיל במפלגת "העבודה".

העמותה עשתה בתקופת הבחירות קמפיין נרחב בעיתונים, שתוכנו שלילי. הקמפיין כוון נגד מועמדותו של מר בנימין נתניהו לראש הממשלה. הסיסמאות העיקריות שהופיעו במודעות העמותה היו: "נתניהו, הפעם גם תיקי דיין לא תעזור לך", "נתניהו, ההסתה היא מחלה מסוכנת ומדבקת", "נתניהו, גם בשוק כבר לא קונים את הסחורה שלך". בכל המודעות הודגש המסר "ביבי נתניהו – מסית לאומי". יצוין, כי בתחתיתה של כל מודעה צוין: "מודעה זו מומנה מכיס הפרטי של אזרחים כועסים ומודאגים".

המודעות פורסמו בעיקר בעיתונות העברית אך גם בעיתונות הרוסית. יצוין, כי בעיתונות הרוסית פורסמו שתי מודעות ביום הבחירות עצמו, 17.5.99, שבו כבר נותרו במירוץ רק שני מועמדים. קמפיין שלילי במועד זה היה ממילא קמפיין בעד המועמד האחר.

בדיקת הכנסות העמותה העלתה, כי הגם שבמודעות בעיתונות נכתב, כאמור, כי המודעות מומנו "מכיס הפרטי של אזרחים כועסים ומודאגים", הרי שבפועל קיבלה העמותה תרומות מכ-120 תורמים פרטיים בלבד, בסכום כולל של כ-19,000 ש"ח. שאר מימון העמותה בשנת 1999, בסך \$100,000 ניתן לה על ידי תורם מארה"ב.

לדברי עו"ד שגב, התרומות הושגו באמצעות "מתווך", שהיתנה את עזרתו בכך, שהוא ישאר אנונימי. עו"ד שגב סירב לחשוף את ה"מתווך". את שסירב עו"ד שגב לחשוף, חשף בפנינו ה"מתווך" עצמו - עו"ד יצחק הרצוג. עו"ד הרצוג מסר בעדותו, כי הוא נתן לעו"ד שגב שמות של אנשים בארצות הברית, שניתן לפנות אליהם בבקשת תרומות.

עו"ד שגב טען בפני משרד מבקר המדינה, כי במסקנת הביקורת, שלפיה הקמפיין שניהלה העמותה הוא תרומה ל"ישראל אחת", יש "משום פגיעה קשה בחופש הביטוי וההתאגדות שלו ושל עמותת אזרחים מימין ומשמאל". על כך כבר הורחב הדיבור בפתח דוח זה.

נוכח הזיקה המוכחת, בין תעמולת הבחירות, שנעשתה על ידי העמותה, לבין עו"ד הרצוג, ונוכח היותו של עו"ד שגב עצמו חבר פעיל בסיעת "העבודה", אני קובע, כי תעמולת הבחירות, בשווי 452,000 ש"ח, שביצעה העמותה בתקופת הבחירות, היתה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

אשר לקמפיין שעשתה העמותה בשנת 1998, ראה בדוח על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של סיעת "העבודה" לשנת 1998, המוגש היום.

"סטודנטים רוצים שינוי"

העמותה "סטודנטים רוצים שינוי" נרשמה ב-30.3.99. מטרותיה העיקריות של העמותה, לפי תעודת הרישום, הן: "מעורבות חברתית של סטודנטים" ו"העמקת ערכי הדמוקרטיה ותרבות השלטון בישראל".

העמותה קיימה בתקופת הבחירות קמפיין שכלל בעיקר שלטי פלריג, פליירים וסטיקרים שבהם הובלטה הסיסמא: "ברק, מרדכי, בגין, אוחנה, בא-גד, עז, אני, אתה - רק לא נתניהו". כמו כן פורסמו שלוש מודעות בעיתון "הארץ". כל המודעות והפרסומים של העמותה נחתמו "סטודנטים בעד אחריות לאומית". בימים הסמוכים לבחירות, ערכה העמותה מבצע "מדלת לדלת" בקרב עולים מחבר המדינות בירושלים. במסגרת המבצע חולקו לעולים פליירים עם הסיסמא: "רק לא נתניהו".

בימים הסמוכים לבחירות, שכרה העמותה בני נוער מחברת כוח אדם, שעמדו בצמתים עם חולצות שהדפיסה העמותה, נשאו שלטים, שהעמותה סיפקה להם (בנוסף שתואר לעיל), וחילקו עלונים וסטיקרים לעוברים ושבים.

המימון לפעילותה של העמותה היה מתרומות, בעיקר שתי תרומות, בסך כולל של \$42,500, מתורמים בארה"ב, ותרומה בסך 20,000 ש"ח, שהועברה, באמצעות עו"ד יצחק הרצוג, מקרן שהיא הזרוע הישראלית של קרן צדקה קנדית.

עו"ד הרצוג סיפר בעדותו, שהתרומה בסך 20,000 ש"ח ניתנה בעקבות פנייתה של ח"כ דליה איציק.

נוכח הזיקה בין תעמולת הבחירות, שעשו אנשי העמותה, לבין עו"ד יצחק הרצוג וחברת הכנסת, דליה איציק, אני רואה בתעמולת הבחירות שעשו אנשי העמותה בתקופת הבחירות, נגד ראש הממשלה דאז מר בנימין נתניהו, תרומה בשווי 160,000 ש"ח לטובת סיעת "ישראל אחת" ולמועמדה לראש הממשלה, זאת בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

אנשי העמותה טענו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי לא היתה להם כל כוונה לעשות קמפיין לטובת "ישראל אחת", או לטובת מי מהמועמדים, שהתמודדו מול מר בנימין נתניהו בבחירות לראש הממשלה. לדבריהם, כוונתם הכנה והיחידה היתה לקמפיין שלילי טהור. אני מקבל, שטענתם כנה היא, ושכוונתם הסובייקטיבית היתה כמתואר על ידם. יחד עם זאת, השאלה, אם פעולה מסוימת יש בה תרומה לקידום בחירתו של מועמד פלוני לראש הממשלה - אם לאו, מוכרעת לא רק לפי כוונתו הסובייקטיבית של העושה, אלא לפי מהותה האובייקטיבית של הפעולה, ולפי הזיקה הארגונית שבין הפעולה, או עושיה, לבין הסיעה, שמטעמה מתמודד אותו מועמד.

ממצאים נוספים

קמפיין "חרדים על כל קול"

בתקופה 22.4.99 - 13.5.99, פורסם במקומון "הקיבוץ", תחת הכותרת "חרדים על כל קול" קמפיין הקורא לקיבוצים להצביע "אהוד ברק" ו"ישראל אחת". החתומים על המודעות: "מטה בחירות 99 מחוז הקיבוצים".

בתחילת מאי 1999 התפרסו מאות צעירים מתנועות הנוער והתנועה הקיבוצית ברחבי הארץ, וחילקו לחיילים "תעודת שחרור" ובה התחייבות של מר ברק לכניסה חופשית לאוניברסיטה, יצירת 300,000 מקומות עבודה, גיוס בני ישיבות לשירות לאומי, ועוד.

הבדיקה העלתה, כי בספרי הסיעה לא נרשמה כל הוצאה למימון הקמפיין הנ"ל (כגון: תשלום למשרד פירסום; עלות המודעות במקומון "הקיבוץ"; ועלות הפקת "תעודת השחרור").

אני קובע, כי הפעילות שתוארה לעיל ואשר את עלותה אומדים אנשי משרדי בכ50,000 ש"ח, מהווה תרומה ל"ישראל אחת", בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של "ישראל אחת" לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעילות העמותה.

פרסומים

בחשבונות הסיעה לא השתקפו גם הוצאות, בשווי כולל של 100,000 ש"ח, בגין עשרות מודעות תעמולה נוספות, שפורסמו בידי הסיעה בעיתונות הארצית ובמקומונים. מכאן, שמערכת החשבונות של הסיעה לא היתה שלמה ולא נוהלה בהתאם להנחיות מבקר המדינה. מאחר שמקורות המימון לא ידועים, לא ניתן לקבוע אם הכנסות הסיעה עמדו בהגבלות סעיף 8 לחוק המימון בעניין קבלת תרומות.

קיום כנסים

לגבי כ-30 כנסים, שהסיעה קיימה במערכת הבחירות, לא נמצאו רישומים כלשהם בחשבונותיה בגין ההוצאה הכרוכה בקיומם, כגון: שכירות אולם, כיבוד ומערכת הגברה. את עלות כנסים אלו אומדים אנשי משרדי ב150,000 ש"ח.

מכאן, שמערכת החשבונות של הסיעה לא היתה שלמה ולא נוהלה בהתאם להנחיות מבקר המדינה. מאחר שמקורות המימון לא ידועים, לא ניתן לקבוע אם הכנסות הסיעה עמדו בהגבלות סעיף 8 לחוק המימון בעניין קבלת תרומות.

שימוש ברכב של מעצ

הבדיקה העלתה, כי הסיעה עשתה, ביום הבחירות 17.5.99, שימוש ברכב של מעצ לצורכי תעמולת בחירות. הרכב כוסה בשלטי ענק "אהוד ברק"; "גיבור ישראל"; "ישראל רוצה שינוי". בכך קיבלה הסיעה תרומה מתאגיד בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון.

התקנת ואחזקת אתר אינטרנט

בספרי הסיעה לא נמצא תשלום בגין הקמה ואחזקה של אתר האינטרנט שניבנה לטובת "ישראל אחת". לפיכך, מערכת החשבונות של הסיעה לא שלמה, ולא ניתן לקבוע אם מקורות המימון עמדו בהגבלות הקבועות בסעיף 8 לחוק המימון בעניין קבלת תרומות.

סיכום

לא אצא ידי חובה בהקשר ל"ישראל אחת", אם לא אתייחס בסיכום הדוח לגביה, לנושאים נוספים הנוגעים לה. סיעת "העבודה", המרכיבה העיקרית ב"ישראל אחת", והגורמים הנוספים שפעילותם תוארה לעיל, טענו בפני טענות שונות, בכללן, כי לא היה פסול באותה פעילות, וכי פעולות לקידום מועמד לראש הממשלה אינן כפופות לחוק המימון. סיעת "העבודה" הוסיפה וטענה, כי בכל מקרה אין לייחס לה פעילות זו ולהטיל עליה סנקציה בגינה, באשר הפעילות נעשתה ללא ידיעתה של הסיעה, ללא הסכמתה, ושלא בתיאום עימה. התשובות לכך מצויות בפתח הדוח, ועל פיהן יש לדחות טענות אלה. כפי שהוסבר, אין כל מקום לאבחנה בין פעילות הסיעה לקידום ההצבעה לה בבחירות לכנסת, ובין פעולותיה לקידום מועמדה לראש הממשלה. ממילא כל פעולה "התורמת" לקידום המועמד לראש הממשלה, פועלת, על-פי המיבנה המשפטי הקיים, לטובת הסיעה. מכאן ברור מדוע הסיעה היא שנושאת בעול הסנקציה הכספית, אם מתברר, כי לא עמדה במגבלות חוק המימון. הסיעה היא שמחליטה, להציב את מועמדותו של העומד בראשה, ובכך מקבלת היא על עצמה להקדיש משאבים לקידום מועמדותו, תחת המגבלות שבחוק המימון. ואכן,

ככלל, גם "ישראל אחת" נהגה כך, וכללה בחשבונותיה הוצאות רבות שתכליתן קידום מועמדותו של העומד בראשה בבחירות לראש הממשלה.

עוד נטען בפני בהקשר זה, כי חלק מהפעילות המתוארת היה בניגוד לאינטרס של סיעת "העבודה", באשר יכולה הייתה לבוא על חשבון כוחה הפוליטי של הסיעה. לו יהי כן. אך אין בכך דבר לעניין מסקנותיי. התועלת, שהייתה בכל הפעולות לטובת מועמדותו של יושב ראש סיעת "ישראל אחת" לא הוכחה, ואין, כאמור, כל אפשרות להפריד בין מועמדות זו ובין הסיעה.

בהקשר האמור יש לזכור, כי אחד האחראים לפעולות האסורות, מר טל זילברשטיין, היה בעל תפקיד רשמי, ובכיר ביותר, במערכת הבחירות – מנהל הקמפיין של "ישראל אחת" לבחירת ראש הממשלה; ואחר, עו"ד יצחק הרצוג, גם אם לא נשא בתפקיד רשמי, היה בעל מעמד בכיר, ומקורב למועמד הסיעה לראש הממשלה.

שאלה שאין מנוס מלהתייחס אליה היא, אם ידע מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, מר אהוד ברק, על הפעילות המתוארת בדין וחשבון זה, והאם הייתה על דעתו.

מר טל זילברשטיין, מנהל הקמפיין של מועמד "ישראל אחת" לראש הממשלה, העיד, כי לא דיווח למר ברק מאומה על פעילותו.

עו"ד הרצוג העיד, כי מר ברק ידע, באופן כללי, כי הוא, הרצוג, עוזר לארגונים שיש לפעילותם "ערך מוסף" לקמפיין הבחירות שלו. עו"ד הרצוג גם הניח, כי מר ברק שמע על חלק מהארגונים. לדברי עו"ד הרצוג, הוא לא דיווח למר ברק, פרטנית, על פעילותן של עמותות מסויימות. עו"ד הרצוג הוסיף, כי מר ברק הינחה את צוותו לפעול רק לפי החוק, ואף להשאיר "שוליים רחבים". לדבריו, לא שוחח מעולם עם מר ברק על ענייני כספים.

ראש הממשלה, מר אהוד ברק, העיד אף הוא בפני בעניין זה. לדבריו, היה ער לפעילות חוץ-מפלגתית רבה ביותר שנעשתה "בשטח", אך לא ידע על זיקה בין פעילות זו לבין מטהו, ובפרט לא ידע על הזרמת כספים לעמותות אשר עשו תעמולת בחירות, ישירה או עקיפה, לקידום בחירתו. גם לדברי מר ברק, ההנחה שנתן, מספר פעמים, הייתה לפעול רק לפי החוק, עם "שוליים רחבים". הוא ידע, כי עו"ד הרצוג קשור בפעילות פילנתרופית למטרות חברתיות ואחרות, אך לא ידע על כל קשר בין פעילות זו לבין מערכת הבחירות דווקא. הוא לא הוציא מכלל אפשרות, כי שמע מעו"ד הרצוג, שהלה נתבקש לסייע לארגונים דוגמת "דור שלום".

בתגובתו למבקר המדינה ציין ראש הממשלה, כי עומס המטלות שהוטלו על כתפיו במכלול התפקידים שמילא במערכת הבחירות היה עצום. מר ברק הוסיף, כי בכל התחומים פעלו במערכת הבחירות אנשים אחראיים אשר עליהם סמך באופן מלא, וכי העומס לא הותיר לו זמן לטיפול מפורט במערכת הבחירות, אלא איפשר לו לפקח רק ברמת ההנחיות הכלליות.

לדעת מבקר המדינה, מועמד לראש הממשלה, המכהן גם כיו"ר מטה הבחירות של סיעתו, אינו יוצא ידי חובה במתן הנחיה לאנשיו לפעול לפי החוק, אלא עליו לגלות עניין גם במה שנעשה ב"שטח" בפועל, במטרה להבטיח, כי הנחייתו תקויים. דברים אלה בוודאי יפים, נוכח הפעילות רחבת ההיקף, כפי שהיא משתקפת בדוח זה, אשר צריכה היתה להדליק אצל המועמד נורה אדומה, ולהניעו לוודא שהקמפיין, שהוא אחראי לו, מנוהל כחוק.

*

בבואי לקבוע את שיעור הסנקציה הכספית שתוטל על "ישראל אחת" בגין אי-עמידתה במגבלות חוק המימון, ראיתי זאת להכרח, כי תשקף את חומרת המעשים המתוארים בדוח זה. למגבלות שבחוק המימון חשיבות מאין כמותה, ואני רואה בהפרתן נגע שיש לעקור מן השורש.

מאידך גיסא, טענו בפני נציגי סיעת "העבודה", כי נוכח מצבה הכספי הקשה של הסיעה, המצויה בעיצומה של תוכנית הבראה כלכלית, סנקציה גבוהה מדיי עלולה לגרור פגיעה קשה ובלתי הפיכה ביציבותה של הסיעה. בהכירי את מצבה הכספי של הסיעה, לא יכולתי שלא לקחת שיקול זה בחשבון לקולא.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, כאמור, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 5 מיליון ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-6.7 מיליון ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 5.5 מיליון ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית, המסתכם בכ-10.9 מיליון ש"ח.

(7) ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שהסיעה לא הקפידה על עריכת הזמנות והתקשרויות בכתב בגין הוצאותיה. כמו כן לא השתקף בחשבונותיה הערך הכלכלי של ערבויות שניתנו לסיעה להבטחת אשראי בבנקים, כמפורט להלן.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

אשר להכנסות הסיעה, היא קיבלה קו אשראי בבנק בארץ בערך של מיליון דולר של ארה"ב. כביטחון לקו אשראי זה שימשה ערבות בנקאית של בנק שמושבו בווינה. הבנק הוינאי קיבל, כבטוחה נגדית להעמדת הערבות, ערבות אישית שהעמיד תושב חוץ. בספרי הסיעה לא השתקף הערך הכלכלי של העמדת ערבות זו, אותו אומדים אנשי משרדי בלא פחות מ-30,000 ש"ח. בספרי הסיעה גם לא השתקפה העמלה ששולמה לבנק הוינאי בגין העמדת הערבות, אותה אומדים אנשי משרדי בכ-30,000 ש"ח.

כמו כן נתנו לסיעה יו"ר הסיעה, מר אביגדור ליברמן, וגזבר הסיעה דאז, מר קלמן בסר, ערבויות בסך 500,000 ש"ח, כביטחון לאשראי בחשבון הבנק של הסיעה. בספרי הסיעה לא השתקף הערך הכלכלי של העמדת ערבויות אלה, אותו אומדים אנשי משרדי בכ-4,600 ש"ח.

עוד העמיד מר אביגדור ליברמן שתי ערבויות, בסכום כולל של 540,000 ש"ח, להבטחת תשלום חשבונות הסיעה לבזק. בספרי הסיעה לא השתקף הערך הכלכלי של העמדת ערבויות אלה, אותו אומדים אנשי משרדי בכ-2,860 ש"ח.

לפיכך אני קובע, כי הכנסות הסיעה לא היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 200,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-1 מיליון ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 70,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-134,920 ש"ח.

(8) לב – עולים למען ישראל

רשימת המועמדים לא ניהלה את חשבונוותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שהוצאות שונות לא השתקפו בחשבונוותיה, וכי הוצאות שולמו במזומנים בסכום העולה על הסכום המירבי שנקבע בהנחיות מבקר המדינה. הוצאות רשימת המועמדים בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

הכנסות רשימת המועמדים בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון מאוצר המדינה. חוק המימון אינו קובע, במקרים כאלה, סנקציה כספית בגין דין וחשבון לא חיובי.

(9) מורשת אבות – בראשות הרב בא-גד

רשימת המועמדים לא ניהלה את חשבונוותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בכך, שבחשבונוותיה לא השתקפו הוצאות בגין מספר מודעות תעמולה ומקורות המימון שלהן.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

לא ידועים מקורות המימון למימון ההוצאות בגין מספר מודעות תעמולה. לפיכך לא ניתן לקבוע לגביהן, כי הכנסות רשימת המועמדים בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון מאוצר המדינה. חוק המימון אינו קובע, במקרים כאלה, סנקציה בגין דין וחשבון לא חיובי.

מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי (10)

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך, שהיא לא שיקפה בחשבונותיה הוצאות אלה: כשלושים מודעות תעמולה לטובת הסיעה והעומד בראשה, שאנשי משרדי אומדים את עלותן בכ-260,000 ש"ח; עשרות כנסים; הוצאות שונות הכרוכות באחזקת עשרות סניפים. כמו כן לא שיקפה הסיעה בחשבונותיה את ההוצאות הכרוכות במתן ערבויות שניתנו לטובתה על-ידי שלוש עמותות, כביטחונות למתן אשראי בחשבון הבנק של הסיעה בסכום כולל של כ-2 מיליון ש"ח, כמפורט להלן. כמו כן לא שיקפה הסיעה בחשבונותיה את פעילותה של "העמותה להתחדשות וקידום הדמוקרטיה", במערכת הבחירות של הסיעה.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות חרגו מתקרת ההוצאות הקבועה בסעיף 7 לחוק המימון בסכום כולל של 17,050,338 ש"ח. חריגה אשר כזאת יש בה כדי להצביע על זלזול בהוראות חוק המימון, ואף פגיעה של ממש בשוויון הבחירות.

"העמותה להתחדשות וקידום הדמוקרטיה"

יסוד העמותה

"העמותה להתחדשות וקידום הדמוקרטיה" (להלן-העמותה) נרשמה ב-17.1.99. מטרת העמותה הן, בין השאר, לפי תעודת הרישום: "לקדם ערכים דמוקרטיים בזירה הפוליטית בישראל, לעודד מפלגות פוליטיות כמו גם יחידים, המשתתפים במערכות בחירות מכל סוג שהוא, לקדם את הפילוסופיה הדמוקרטית במגוון המפלגות ובין לבין לבין עצמן במהלך תקופת הבחירות".

תרומות והוצאות הכרוכות בהן

בתקופת הבחירות, ימים מספר לפני הגשת הבקשה לרישום המפלגה (מועד בו, לפי חוק המפלגות, התשנ"ב 1992-, מתחילות לחול על מפלגה מגבלות חוק המימון באשר להכנסותיה), יצאו בכירי הסיעה לחוץ לארץ לגייס תרומות. מספרי החשבונות של העמותה עולה, כי בתקופת הבחירות היא קיבלה תרומות בסכום כולל של כ-2.6 מיליון ש"ח. רוב התרומות, כ-2.3 מיליון ש"ח, הועבר מחוץ לארץ לארץ בחודשים פברואר-מארס 1999, לאחר מועד הגשת הבקשה לרישום המפלגה.

הסיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה הסבירה, כי "העמותה אכן פנתה למר ליפקין שחק בחודש ינואר 1999 ובתחילת חודש פברואר 1999 למר יצחק מרדכי בבקשה להיעזר בהם לגיוס משאבים בארה"ב עבור פעילות העמותה והם נעתרו לבקשה. ב-3 בפברואר 1999 הם נסעו על חשבון העמותה ... כדי לגייס תמיכה לפעילות העמותה".

בבדיקת הוצאותיה של העמותה בתקופת הבחירות הועלה, כי חלק מהן היו לביצוע פעולות שנועדו לסייע לסיעה במערכת הבחירות, כמפורט להלן:

העמותה הזמינה, בתקופת הבחירות, סקרי דעת קהל. העמותה שילמה תמורת עריכתם 194,454 ש"ח לחברה אחת, ועבור סקר נוסף שילמה העמותה לחברה אחרת סכום של 40,950 ש"ח.

תוכנם של הסקרים מצביע על כך, כי הם נועדו לשרת את הסיעה ואת העומד בראשה – מר יצחק מרדכי במערכת הבחירות.

העמותה ערכה, ימים ספורים לפני הבחירות (12.5.99), כנס עולים. המשתתפים הוסעו מרחבי הארץ באוטובוסים שנשכרו על-ידי העמותה. האחראים על ההסעות במקומות הכינוס השונים ברחבי הארץ היו ברובם פעילי הסיעה, שאף השתמשו בטלפונים סלולריים של הסיעה. במסגרת הכנס, נישאו בפני קהל הנאספים נאומים על-ידי שניים מבכירי הסיעה.

ההוצאות השונות שהיו כרוכות בעריכת הכנס הסתכמו על-פי ספרי העמותה בכ-159,000 ש"ח.

העמותה הפקידה סכום של 800,000 ש"ח בחשבונה בבנק כביטחון למתן ערבות בנקאית לבנק שנתן אשראי לסיעה. בגין ערבות זו חוייבה העמותה בתשלום עמלות שהסתכמו ב-13,235 ש"ח.

שתי עמותות נוספות העמידו, לבקשת הסיעה, ערבויות בנקאיות כביטחונות למתן אשראי שנתן הבנק לסיעה, כלהלן:

"דור חדש – עמותה לטיפול שינוי והתחדשות חברתית בישראל" (להלן – דור חדש) – ערבות בנקאית בסכום של 800,000 ש"ח. "העמותה לקידום ערכי הדמוקרטיה וסדרי המינהל הציבורי" – ערבות בנקאית בסכום של 350,000 ש"ח.

הסיעה לא שיקפה בחשבונותיה את ההוצאות הכרוכות בנתינת הערבויות, אותן אומדים אנשי משרדי בכ 20,000 ש"ח.

"דור חדש" נשאה, באפריל 1999, בהוצאות טיסה בסכום של 1,700 - ש"ח של שני בכירים בסיעה לכנס של הסיעה באילת.

אני קובע, על כן, כי הוצאות העמותות, בסכום כולל של 429,339 ש"ח, היו תרומה לסיעה בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון. כמו כן, מערכת החשבונות של הסיעה לא היתה שלמה בניגוד להנחיות מבקר המדינה, באשר לא שיקפה את פעולות העמותות. בהתאם לסעיף 10(ה)2 לחוק המימון, הסנקציה המנדטורית בגין חריגה מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון, היא שליש מסכום החריגה, ובלבד שלא תעלה על 20% מסכום המימון לו זכאית הסיעה. במקרה דנן תהיה הסנקציה, איפוא, 20% מסכום המימון לו זכאית הסיעה, דהיינו 1,868,860 ש"ח.

כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של מיליון ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-1,378,678 ש"ח. זאת, בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה.

(11) מפלגת המרכז הפרוגרסיבית (מיוסדת ע"י יוצאי רומניה)

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונותיה לתקופת הבחירות.

יצוין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים אינו חיובי.

(12) מפלגת הקזינו – עזרא טיסונה מיסוד ההימורים בישראל

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונותיה לתקופת הבחירות.

יצוין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים אינו חיובי.

(13) מפלגת נגב

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונותיה לתקופת הבחירות.

יצוין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים אינו חיובי.

(14) מרצ ישראל הדמוקרטית

הסיעה ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות חרגו מתקרת ההוצאות הקבועה בסעיף 7 לחוק המימון ב-2,251,442 ש"ח.

הסיעה קיבלה תרומות בסכומים העולים על הקבוע בסעיפים 8(ב) ו-8(ג) לחוק המימון, קרי מעל 1,700 ש"ח מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו. היקף התרומות שניתנו בחריגה מחוק המימון הוא 10,882 ש"ח. הסיעה הודיעה למשרדי, כי תחזיר לתורמים את התרומות שניתנו בחריגה מחוק המימון.

בהתאם לסעיף 10(ה)2 לחוק המימון הסנקציה המנדטורית בגין חריגה מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון היא שליש מסכום החריגה, קרי 750,481 ש"ח.

כאמור, אין לי שיקול דעת לגבי הקלה בסנקציה בגין חריגה מתקרת ההוצאות. לו היה לי שיקול דעת, הייתי ממליץ במקרה זה על סנקציה נמוכה יותר.

כמו כן בגין קבלת תרומות בניגוד לסעיף 8 לחוק המימון, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 20,000 ש"ח ולא בשיעור המירבי שערכו כ-1.9 מיליון ש"ח. זאת בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 10,882 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-21,764 ש"ח.

(15) עלה ירוק

רשימת המועמדים לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שבחשבונותיה היא לא שיקפה הוצאות בגין מספר כנסים וריבית בגין הלוואה. כמו כן לא השתקפו בחשבונותיה מקורות המימון להוצאות אלה.

הוצאות רשימת המועמדים בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

לא ידועים מקורות המימון למספר כנסים ולתשלום ריבית בסך 3,747 ש"ח בגין הלוואה. לפיכך לא ניתן לקבוע לגביהם, כי הכנסות רשימת המועמדים היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי רשימת המועמדים, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)(3) לחוק המימון, להשית על רשימת המועמדים, שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 20,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-200 אלף ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על רשימת המועמדים להעביר לאוצר המדינה סכום של 6,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית.

(16) עם אחד בראשות עמיר פרץ – סיעת העובדים והגימלאים בישראל

הסיעה לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שבחשבונותיה היא לא שיקפה הוצאות בגין 14 מודעות תעמולה, בגין שכירות של 13 מקומות לעריכת כנסים ובגין הוצאות שונות הכרוכות בקיום כנסים.

הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

הסיעה קיבלה כ-30 תרומות בסכומים העולים על הקבוע בסעיפים 8(ב) ו-8(ג) לחוק המימון, קרי 1,700 ש"ח, מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו. היקף התרומות שניתנו בחריגה מהוראות חוק המימון הוא 86,987 ש"ח.

כמו כן לא ניתן לקבוע אם מקורות המימון למודעות התעמולה, שאת עלותם אומדים אנשי משרדי בכ 12,000 ש"ח, ולקיום הכנסים, היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי רשימת המועמדים, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)3 לחוק המימון, להשית על רשימת המועמדים שלילתה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 150,000 ש"ח, ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם 6000- אלף ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על הסיעה להעביר לאוצר המדינה סכום של 100,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-197,974 ש"ח.

פנינה רוזנבלום (17)

רשימת המועמדים לא ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שבחשבונותיה לא שיקפה רשימת המועמדים הוצאות בגין הקמת אתר אינטרנט, בו פורסמה תעמולת בחירות לטובת רשימת המועמדים, ובגין אחזקת אתר זה.

הוצאות רשימת המועמדים בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 7 לחוק המימון.

רשימת המועמדים קיבלה מספר תרומות בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק המימון בסכום כולל של כ-8,000 ש"ח. כמו כן לא ידועים מקורות המימון להקמת אתר האינטרנט ולאחזקתו, שאת עלותו אומדים אנשי משרדי בכ-30,000 ש"ח.

בהתחשב באופי החריגה ובמידתה ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי רשימת המועמדים, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)3 לחוק המימון, להשית על רשימת המועמדים שלילתה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 30,000 ש"ח ולא בשיעור המירבי

של 15%, שערכם כ-200 אלף ש"ח. כמו כן, בהתאם לסעיף 8(ה) לחוק המימון, על רשימת המועמדים להעביר לאוצר המדינה סכום של 38,000 ש"ח, ולא את מלוא כפל התרומה הבלתי חוקית המסתכם ב-76,000 ש"ח.

ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה (18)

הסיעה לא ניהלה את חשבונויותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה. בעיקר התבטא הדבר בכך, שהיא לא שיקפה בחשבונויותיה הוצאות בגין פירסומי תעמולה בתשעה ערוצי רדיו "תורניים", הקשורים למבצע "לכל איש יש אות", וכן את מקור המימון להוצאה זו. הוצאות הסיעה בתקופת הבחירות חרגו מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון בסכום של 2,141,988 ש"ח.

לא ידועים מקורות המימון לפירסומי התעמולה לטובת הסיעה בערוצי הרדיו ה"תורניים". לפיכך לא ניתן לקבוע לגביהם, כי הכנסות הסיעה בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות בהתאם לסעיף 10(ה)2 לחוק המימון, הסנקציה המנדטורית בגין חריגה מתקרת ההוצאות שנקבעה בסעיף 7 לחוק המימון היא שליש מסכום החריגה, קרי 713,996 ש"ח.

כאמור, אין לי שיקול דעת לגבי הקלה בסנקציה בגין חריגה מתקרת ההוצאות. לו היה לי שיקול דעת, הייתי ממליץ במקרה זה על סנקציה נמוכה יותר, בהתחשב בהסבריה של הסיעה.

כמו כן, בגין אי קיום הנחיות מבקר המדינה ואי עמידה בגבולות סעיף 8 לחוק המימון לעניין קבלת תרומות, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 10(ה)3 לחוק המימון להשית על הסיעה שלילה של השלמת מימון הוצאות הבחירות בסכום של 100,000 ש"ח ולא בשיעור המירבי של 15%, שערכם כ-2.9 מיליון ש"ח. זאת, בהתחשב באופי החריגה ובמידתה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מנציגי הסיעה.

תקווה (19)

נציגי רשימת המועמדים לא מסרו למשרדי את חשבונויותיה לתקופת הבחירות.

יצויין, כי רשימת המועמדים לא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון ממלכתי.

בהעדר חשבונות, אני קובע, כי הדין וחשבון הניתן לרשימת המועמדים "תקווה" אינו חיובי.

אליעזר גולדברג

מבקר המדינה

ירושלים, כ' שבט התש"ס

27 ינואר 2000

חוק מימון מפלגות, התשל"ג 1973-

הוצאות בחירות
לתקופת הבחירות לכנסת ה-15
(בש"ח)

מס	שם הסיעה	מימון מאוצר המדינה		תקרת ההוצאות ⁽²⁾	הוצאות עפ"י הדוח ⁽³⁾	חריגה מתקרת ההוצאות	דוח חיובי/ שלילי
		85%	100% ⁽¹⁾				
1.	אלתג'מע אלוחדוי אלדמוקרטי (בל"ד)	3,403,995	4,004,700	13,349,000	5,333,948		חיובי
2.	ארגון הפעולה הדמוקרטי דע"ם ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾			13,349,000			שלילי
3.	האיחוד הלאומי – מולדת חרות תקומה	5,673,325	6,674,500	13,349,900	12,919,290		חיובי
4.	הדרך השלישית עם הגולן בראשות אביגדור קהלני ⁽⁶⁾	⁽⁶⁾ 3,203,760	⁽⁶⁾ 3,203,760	13,349,000	8,839,236		חיובי
5.	הירוקים ⁽⁵⁾	⁽⁵⁾ 800,940	⁽⁵⁾ 800,940	13,349,000	1,159,803		חיובי
6.	הליכוד בראשות בנימין נתניהו	24,395,297	28,700,350	50,726,200	50,322,494		שלילי
7.	המפד"ל – המפלגה הדתית לאומית, המזרחי – הפועל המזרחי	9,077,320	10,679,200	24,028,200	18,723,113		שלילי
8.	הערבי החדש ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾			13,349,000			שלילי
9.	הרשימה הערבית המאוחדת	6,240,657	7,341,950	13,349,000	8,403,300		חיובי
10.	חזית דמוקרטית לשלום ולשוויון – חד"ש (המפלגה הישראלית וחוגי ציבור יהודים וערבים)	5,105,992	6,007,050	13,349,000	5,412,923		חיובי
מס	שם הסיעה	מימון מאוצר המדינה		תקרת ההוצאות ⁽²⁾	הוצאות עפ"י הדוח ⁽³⁾	חריגה מתקרת ההוצאות	דוח חיובי/ שלילי
		85%	100% ⁽¹⁾				
11.	יהדות התורה המאוחדת והשבת אגודת ישראל – דגל התורה	6,240,657	7,341,950	13,349,000	13,527,993	178,993	שלילי
12.	ישראל אחת בראשות אהוד ברק – העבודה גשר מימד	38,011,277	44,719,150	84,766,150	65,182,603		שלילי
13.	ישראל ביתנו בראשות אביגדור ליברמן	5,673,325	6,674,500	13,349,000	12,995,846		שלילי

14.	ישראל בעליה בראשות נתן שרנסקי	8,509,987	10,011,750	18,688,600	16,510,882		חיובי
15.	כח לגימלאים בראשות גדעון בן ישראל ⁽⁸⁾	1,134,665	1,334,900	13,349,000	1,901,653		חיובי
16.	לב – עולים למען ישראל ⁽⁷⁾			13,349,000	87,846		שלילי
17.	מורשת-אבות – בראשות הרב בא-גד ⁽⁷⁾			13,349,000	233,927		שלילי
18.	מפלגת המרכז בראשות יצחק מרדכי	7,942,655	9,344,300	13,349,000	30,399,338	17,050,338	שלילי
19.	מפלגת המרכז הפרוגרסיבית ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾			13,349,000			שלילי
20.	מפלגת הקזינו – עזרא טיסונה מיסוד ההימורים בישראל ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾			13,349,000			שלילי
21.	מפלגת זכויות הגבר במשפחה – רע"ש ⁽⁷⁾			13,349,000	4,394		חיובי
22.	מפלגת חוק הטבע ⁽⁷⁾			13,349,000	77,904		חיובי
23.	מפלגת נגב ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾			13,349,000			שלילי
24.	מרצ ישראל הדמוקרטית	10,779,317	12,681,550	24,028,200	26,279,642	2,251,442	שלילי
25.	עלה ירוק ⁽⁸⁾	1,134,665	1,334,900	13,349,000	1,407,035		שלילי
26.	עם אחד בראשות עמיר פרץ – סיעת העובדים והגימלאים בישראל	3,403,995	4,004,700	13,349,000	8,820,983		שלילי
27.	פנינה רוזנבלום ⁽⁸⁾	1,134,665	1,334,900	13,349,000	1,355,985		שלילי
מס	שם הסיעה	מימון מאוצר המדינה		תקרת ההוצאות ⁽²⁾	הוצאות עפ"י הדוח ⁽³⁾	חריגה מתקרת ההוצאות	דוח חיובי/ שלילי
		85%	100% ⁽¹⁾				
28.	צומת – התנועה לציונות מתחדשת ⁽⁶⁾	1,601,880 ⁽⁶⁾	1,601,880 ⁽⁶⁾	13,349,000	1,732,002		חיובי
29.	ש"ס התאחדות הספרדים העולמית שומרי תורה	16,452,642	19,356,050	26,698,000	28,839,988	2,141,988	שלילי
30.	שינוי – התנועה החילונית בראשות לפיד ופורז	5,673,325	6,674,500	13,349,000	5,764,786		חיובי
31.	תקווה ⁽⁴⁾ ⁽⁷⁾						שלילי
	סה"כ	165,594,341	193,827,480		326,236,904		

(1) סה"כ מימון הבחירות המגיע מאוצר המדינה, במידה שדוח מבקר המדינה על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעה הוא חיובי.

(2) לפי סעיף 7 לחוק המימון תיקרת ההוצאות אינה נמוכה, בכל מקרה, מ-10 יחידות מימון.

(3) סכומי ההוצאה נקבעו על בסיס החשבונות שהוגשו למשרד מבקר המדינה והשלמות, תיקונים והסברים של הסיעות.

(4) רשימת מועמדים זו לא מסרה את חשבונותיה למשרד מבקר המדינה.

- (5) רשימת מועמדים שלא זכתה במנדט וקיבלה מיקדמה בשיעור של 60% מיחידת מימון.
- (6) סיעה שלא זכתה במנדט וקיבלה מיקדמה בשיעור של 60% מיחידת המימון.
- (7) רשימת מועמדים שלא זכתה במנדט ואינה זכאית למימון מאוצר המדינה.
- (8) רשימת מועמדים שלא זכתה במנדט וזכאית למימון של יחידת מימון.

