

ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה וניהולן

תקציר

הבחירות לכנסת עומדות בבסיס אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל. הזכות לבחור ולהיבחר הוכרה כאחת מזכויות היסוד במדינת ישראל. מימושה מאפשר לכל אזרח שגילו 18 שנים ומעלה לקחת חלק פעיל בעיצוב השלטון. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות), ותקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973, שהותקנו מכוחו (להלן - תקנות הבחירות), קובעים את סדרי הבחירות. אלה נועדו לשמור על הגינות הבחירות, טוהרן ויעילותן, ולקיים ודאות ויציבות בהליך הבחירות, על מנת להבטיח את מימוש רצון הבוחר.

ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה המרכזית) היא הגוף האחראי לביצוע הבחירות. תפקידה לארגן אותן, לפקח על מהלכן ולסכם את תוצאותיהן. בהתאם לחוק הבחירות, לקראת מועד הבחירות ממנה הוועדה המרכזית ועדת בחירות אזורית לכל אחד מ-18 אזורי הבחירות במדינה (להלן - הוועדות האזוריות). על יד הוועדה המרכזית פועל בקביעות מטה מינהלי (להלן - המטה המינהלי). בראשו עומדת מנכ"לית הוועדה המרכזית, גב' אורלי עדס. המטה מופקד על ארגון הבחירות, על ניהולן ועל ביצוען.

הבחירות לכנסת התשע עשרה התקיימו ב-22.1.13. לאחר ההכרזה על הבחירות לכנסת התשע עשרה הורחב המטה המינהלי ומונו מטות מינהליים לוועדות האזוריות. בסך הכול מנו המטות המינהליים כ-880 עובדים. ביום הבחירות לכנסת התשע עשרה הועסקו כ-34,000 עובדים נוספים במגוון תפקידים (להלן - עובדי יום הבחירות). נוסף עליהם שימשו כ-30,000¹ נציגי סיעות כחברי ועדות קלפי.

תקציב הוועדה המרכזית בשנת הבחירות לכנסת התשע עשרה היה 246.8 מיליון ש"ח. הבחירות התנהלו ב-9,881 קלפיות, מהן 1,550 קלפיות נגישות². כן הוצבו קלפיות בבתי חולים ובמוסדות למוגבלים בניידות של משרד הרווחה, בבתי סוהר ובבתי מעצר, בנציגויות ישראל בחו"ל ובבסיסי צה"ל.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה ואת ניהולן. בעיקר נבדקו הנושאים האלה: תכנון תקציב

1 ההתייחסות היא למשרה מלאה. חלק מהמשרות חולקו בין שניים, שלושה או ארבעה נציגי סיעות.
2 קלפיות שהגישה אליהן וההצבעה בהן מותאמות לאנשים המוגבלים בניידות.

הבחירות, אישורו וביצועו; גיוס ומינוי של העובדים למטות המינהליים וליום הבחירות והעסקתם; פריסת הקלפיות ברחבי הארץ; איתור מקומות לקלפיות נגישות והליך ההצבעה בהן; ההיערכות להצבעות מיוחדות וניהולן; והיבטים במערכת הממוחשבת של הוועדה המרכזית. הביקורת נעשתה במטה המינהלי של הוועדה המרכזית, במטות המינהליים של הוועדות האזוריות ובקלפיות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הבריאות והפנים (לרבות אצל המפקח הארצי על הבחירות), במינהל הכנסת, במשרת ישראל, בצה"ל, בשירות בתי הסוהר ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

עיקרי הממצאים

תקציב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה

אף שנוהל הוועדה המרכזית מנחה לעשות בדיקה השוואתית בין הצעת התקציב לבחירות לבין ההוצאה המקבילה בשנים קודמות, המטה המינהלי לא כלל במסמך הצעת התקציב לשנת 2013 את נתוני הביצוע של תקציב הבחירות שהתקיימו ב-2009. כמו כן, אישור הצעת התקציב התבסס בכל אחד מארבעת שלביו על מסמך הצעת התקציב, בלא שהמטה המינהלי הביא נתונים המצביעים על כך שהתקציב המוצע משקף גידול נומינלי של 36% בהשוואה לנתוני הביצוע ב-2009 (הצעת תקציב של 246.8 מיליון ש"ח ב-2013 למול ביצוע תקציבי של 181.1 מיליון ש"ח ב-2009). לפיכך לא היה בידי כל הגורמים המאשרים³ בסיס הנתונים הנדרש לקבלת החלטה מיטבית.

הוראות לביצוע פעולות בחשבוניות בנק הדואר של הוועדה המרכזית אושרו בחתימת חשב הוועדה בלבד. יודגש כי מדובר באישור פעולות בעשרות מיליוני ש"ח של העברות כספים בין חשבון בנק אחד למשנהו ושל תשלום משכורות לעובדי יום הבחירות באמצעות מערכת סליקה בנקאית (מס"ב).

חשב הוועדה המרכזית אישר לשלם לחברה א'⁴ חשבוניות בסכום כולל של כ-3.1 מיליון ש"ח בגין שירותי מחשוב שונים, אף שהחשבוניות לא כללו פירוט של כמותם ומחירם של השירותים שבגינם נעשה החיוב ולא צורף אליהן מסמך הזמנה מפורט. על כן לא היה אפשר לבחון את נכונות החשבוניות ואת סבירותן.

המטה המינהלי של הוועדה המרכזית לא ביצע בקרה על קבלת מרבית ציוד המחשוב שעלו שילם לחברה א': לגבי כ-30 אתרי מחשוב⁵ שיש בהם ציוד מחשוב רב לא היו בידי המטה המינהלי אסמכתאות לכך שהציוד התקבל במלואו. יצוין כי הציוד באתרים אלה כלל, בין היתר, 506 מחשבים (מבין 753) ו-102 מדפסות (מבין 202) שעבורם שילם לחברה א'.

3 הגורמים המאשרים הם ועדת המשנה לענייני כספים, נשיאות הוועדה המרכזית ומליאת הוועדה וועדת הכספים של הכנסת.

4 החברה שזכתה במכרז למתן שירותי מחשוב לבחירות שכלל את פיתוח מערכת "דמוקרטיה" וכן אספקה של חמרה ושירותים להפעלתה במשך שלוש מערכות בחירות.

5 אתרי המחשוב כוללים את אתרי הדילוג של הוועדות האזוריות (האתרים שאליהם הן עוברות ביום הבחירות), את אתר ספירת קולות המצביעים במעטפות הכפולות ואת אתר מודיעין פניות הציבור שבמשרדי חברה א'.

עובדי המטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות

מעמד עובדי הסגל הקבוע של המטה המינהלי הוא כשל עובדי מדינה, אך הדבר אינו מעוגן בחקיקה. אף על פי שבעבר העיר משרד מבקר המדינה כי יש להסדיר את מעמדם, עד כה הנושא לא הוסדר.

אף שכבר בדוח הביקורת משנת 2007 על הבחירות לכנסת השבע עשרה הומלץ למסד הליך של גיוס עובדים לעבודה בתקופת הבחירות, אשר יעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים, לא הושלמו בחינת הליך גיוס העובדים והסדרתו עד מועד סיום הביקורת, ביוני 2013, יותר משש שנים לאחר פרסום הדוח האמור.

הוועדה המרכזית קבעה לפני מערכות בחירות רבות שעובד במשרה מלאה יקבל בתקופת הבחירות 165% מהשכר המשולם לו לפי דרגת משרתו בוועדה המרכזית או לפי דרגתו בשירות המדינה או בכנסת (הגבוה מביניהם), ועובד במשרה חלקית (שלוש שעות ביום) - 65% מהשכר האמור. אף שבדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה נכתב כי מן הראוי לבחון אם תשלום תוספת זו ושיעורה מוצדקים, לא נעשתה בחינה כאמור, והתגמול האמור עודנו משולם.

אף שהמטה המינהלי פעל לצמצום תופעת העסקתם של קרובי משפחה והושג שיפור ניכר ביחס למערכות בחירות קודמות, התופעה עדיין קיימת: ל-137 מבין כ-880 עובדי המטות המינהליים (כ-15.5%) היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק במטות המינהליים או ביום הבחירות אף שאסור היה להעסיקו בהתאם לכללים שקבעה הוועדה המרכזית.

משרד מבקר המדינה השווה את דיווחי הנוכחות לחודש דצמבר 2012 של 126 מעובדי המטות המינהליים המועסקים בארבעה גופים ציבוריים, על פי דיווחיהם במקום עבודתם הקבוע ובוועדות הבחירות. הועלה כי בדיווחיהם של 17% מהעובדים נמצאו ליקויים - בכלל זה רישום נוכחות כפול, במקום העבודה הקבוע ובמקביל בוועדות הבחירות, וכן דיווח על היעדרות ממקום העבודה הקבוע בשל מחלה ובמקביל דיווח על עבודה בוועדות הבחירות.

עובדי יום הבחירות ונציגי הסיעות

בניגוד לנוהל הוועדה המרכזית, 1,668 (11.7%) מ-14,199 מזכירי ועדות הקלפי (להלן גם - המזכירים) שעבדו ביום הבחירות הועסקו אף שלא הגישו מועמדות באתר האינטרנט של הוועדה המרכזית. ב-6 מ-18 הוועדות האזוריות היה שיעור המזכירים שגויסו שלא באמצעות האתר בין 18.0% ל-39.9%.

הוועדה המרכזית קבעה מדרג עדיפויות בזימון מועמדים לריאיון לתפקיד מזכיר: בעלי ניסיון קודם יזומנו בעדיפות ראשונה; לאחריהם עובדי מדינה ורשויות מקומיות; ולבסוף שאר המועמדים. לפי אמות המידה שעל בסיסן הוערכו המזכירים באחת מהוועדות האזוריות, ותק המועמד והיותו או אי-היותו עובד מדינה או עובד רשות מקומית ניבאו באופן מוגבל את איכות עבודתו כמזכיר, לכן מתעורר ספק בדבר ההצדקה שבנקיטת מדרג העדיפויות האמור.

לא בכל הוועדות האזוריות נעשתה הערכה מזכירים בבחירות קודמות. נתוני ההערכה שנאספו בוועדות האזוריות שבהן נעשתה הערכה לא נשמרו במערכת "דמוקרטיה"⁶ באופן שאפשר שימוש בהם גם לוועדה המרכזית ולוועדות אזוריות אחרות. גם בבחירות לכנסת התשע עשרה לא הונחו המטות המינהליים של הוועדות האזוריות להזין את סיכומי ההערכות למערכת "דמוקרטיה" או להעבירם לוועדה המרכזית בדרך אחרת.

הוועדה המרכזית קבעה שבבחירות לכנסת התשע עשרה יעמוד התשלום לחבר ועדת קלפי (המשולם באמצעות הסיעה) למשך כל יום הבחירות על 1,575 ש"ח. המטה המינהלי בדק רק אם נציג הסיעה ששימש חבר ועדת קלפי נכח במקום הקלפי בשלב כלשהו, ולא את משך הזמן שבו מילא את תפקידו. למעשה, די שנציג הסיעה היה נוכח בשלב כלשהו במהלך ההצבעה כדי שלסיעה יועבר מלוא הסכום האמור, גם אם לא נכח נציג מטעם הסיעה לאורך היום כולו.

בניגוד למזכיר ועדת הקלפי, שנדרש לעבור מבחני מיון והדרכה בת כמה שעות כתנאי להעסקתו, נציגי הסיעות אינם מחויבים לעבור הדרכה כלשהי לפני יום הבחירות. הוועדות האזוריות אמנם הציעו לנציגים להשתתף בהדרכות כאלה, אך שיעור השתתפותם היה נמוך.

פריסת הקלפיות ברחבי הארץ

חלוקת הארץ לאזורי קלפי מבוצעת על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - ה"למ"ס), בהתאם להנחיות פנימיות שקבעה לפני עשרות שנים, בלא שהתאמתן למציאות המשתנה נבחנה על ידי המטה המינהלי והמפקח על הבחירות.

קיימים פערים משמעותיים בין מספרי הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המוצבות באותו המתחם (למשל, במבנה בית ספר הוצבו כמה קלפיות. בחלקן היו רשומים להצבעה בוחרים מעטים יחסית לאחרות שהוצבו באותו המבנה).

קלפיות נגישות

צוות איתור מקומות קלפי העומדים בקריטריונים שנקבעו לקלפי נגישה, שהקימה הוועדה המרכזית בשנת 2001, פועל בלא שהוכן נוהל לעבודתו, המפרט למשל באיזו תדירות יש לפקוד יישוב שלא אותר בו מקום לקלפי נגישה כדי לנסות ולאתר מקום שכזה, ובאיזו תדירות יש לשוב ולוודא שקלפי שהוגדרה נגישה אכן עומדת בקריטריונים לכך.

ב-702 יישובים לא הוצבה קלפי נגישה, בדרך כלל משום שלא אותר מבנה העומד בקריטריונים הנדרשים לכך. ב-158 יישובים אחרים הייתה קלפי נגישה, אך היא לא הוגדרה כ"קלפי נגישה מיוחדת"⁷. לכן, בניגוד לקבוע בחוק, בעלי מוגבלות בניידות

6 מערכת מידע המשמשת לאיסוף תוצאות הבחירות ולניהול מערך עובדי הבחירות.
7 "קלפי נגישה" - קלפי שהגישה אליה וההצבעה בה מותאמות לאנשים מוגבלים בניידות; "קלפי נגישה מיוחדת" - קלפי נגישה, שרשאים להצביע בה - במעטפה כפולה - גם בעלי מוגבלות בניידות שאינם רשומים בה להצבעה, וממונה לה מזכיר נוסף לטיפול בהצבעת בוחרים המוגבלים בניידות.

ששהו ביישובים אלה ביום הבחירות ולא היו רשומים להצבעה בקלפי הנגישה, לא היו רשאים להצביע בה.

כמו בבחירות קודמות, גם בבחירות אלו היה בקלפיות נגישות מיוחדות רבות מיעוט של בוחרים בעלי מוגבלות בניידות שהצביעו במעטפות כפולות⁸. על כן, המזכיר הנוסף שמונה לקלפיות אלה לצורך סיוע לבעלי מוגבלות בניידות ישב כמעט באפס מעשה במרבית שעות ההצבעה.

הצבעות מיוחדות

חוק הבחירות קובע שאדם המוגבל בניידות המבקש להצביע בקלפי נגישה שאינו רשום בה להצבעה, נדרש להצהיר שהוא מוגבל בניידות, אלא אם כן מוגבלותו ניכרת לעין. מתצפיות שקיימו צוותי ביקורת של משרד מבקר המדינה שביקרו בקלפיות נגישות ביום הבחירות ומדיווחים שהגיעו אליהם ממזכירי קלפיות, עולה חשש שגם בבחירות אלה היו בוחרים שהצביעו בקלפיות נגישות אף שלכאורה לא היו זכאים לכך, לעתים לאחר שחתמו על הצהרה על מוגבלות בניידות.

חוק הבחירות קובע שנשים השוהות במקלט לנשים מוכות רשאיות להצביע בקלפיות נגישות לאחר שיציגו טופס ייחודי שנקבע בתקנות. מעצם הדרישה להציג טופס זה נאלצות השוהות במקלטים לנשים מוכות לחשוף עובדה זו לפני המזכיר וחברי ועדת הקלפי, ופרטיותן נפגעת.

חוק הבחירות קובע כי בקלפי למאושפזים בבתי חולים⁹ יהיו רשאים להצביע גם עובדי הצוות הרפואי, אם נוכח מנהל בית החולים או מי שהוא הסמיך לכך שקרוב לוודאי שעובד לא יוכל לממש את זכות ההצבעה שלו בדרך אחרת. נמצא כי בתי החולים נבדלו זה מזה בכל הנוגע לזכאות אנשי הצוות להצביע.

הליך ההצבעה של שוטרים יצר בלבול רב בקרב חברי ועדות הקלפי והמזכירים, מה שהוביל לטעויות בהליך ההצבעה.

צוותי הביקורת שהיו בבתי סוהר ביום הבחירות מצאו כי לעתים חתמו ממלאי התפקידים במתקן הכליאה על הטפסים המתייחסים לאסירים שאינם מעוניינים לממש את זכות ההצבעה מבלי שראו את האסיר ווידאו שאינו מעוניין להצביע, וכי לעתים החותם על הטפסים לא היה קצין, כפי שנדרש בפקודת שירות בתי הסוהר. עוד נמצאו מקרים שבהם חתם מזכיר ועדת קלפי על טופס שבו הוא מאשר שהאסיר הובא לפניו והודיע כי אינו מעוניין לממש את זכותו להצביע, בלא שפגש את האסיר ווידאו שאינו מעוניין להצביע.

8 חוק הבחירות קובע שכל בוחר יצביע רק בקלפי שבה הוא רשום להצבעה (כלל הריתוק). החוק מחריג כמה קבוצות של בוחרים מכלל זה, וקובע שהנמנים עם אותן קבוצות יהיו רשאים להצביע גם בקלפיות אחרות, במעטפות כפולות (למעט שוטרים), על מנת שניתן יהיה לוודא שלא הצביעו גם בקלפי שהם רשומים בה.

9 החוק קובע שמאושפזים בבתי חולים ובוחרים המוגבלים בניידות השוהים במוסדות מוכרים כהגדרתם בחוק הבחירות רשאים להצביע בקלפיות שיוצבו בבתי החולים ובמוסדות המוכרים (להלן - בתי חולים).

ליקויים שנמצאו ביום הבחירות

חרף ההודעות על הסרת מועמדותן של שתי רשימות, הונחו בחלק מהקלפיות פתקי הצבעה הנושאים את אותיותיהן. בסך הכול הצביעו לשתי הרשימות 227 בוחרים ב-183 קלפיות. מאחר שהרשימות הסירו את מועמדותן, קולות אלו נפסלו.

מזכירי ועדות הקלפי התבקשו לסמן בטופס ייעודי (להלן - טופס 1000) את מספריהם הסידוריים של הבוחרים שהצביעו כפי שהם מופיעים באלפון, כדי שיהיה אפשר לוודא בעזרת נתון זה שבחורים שהצביעו במעטפות כפולות לא הצביעו פעמיים. רק במחצית מהמקרים שנבדקו הייתה התאמה מלאה בין סימון הבוחרים שהצביעו בטופס ה-1000 לבין סימוןם באלפונים.

בדיקת פרוטוקולי ועדות הספירה של הקולות שבמעטפות הכפולות, המוקמות בכנסת, העלתה כי חלק מ-227 הוועדות לא אוישו בהתאם לנדרש בחוק ואף לא בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה המרכזית: חלקן פעלו ללא מזכירים, ובאחרות שימשו נציגי סיעות כמזכירים.

בביקורת שביצע צוות של משרד מבקר המדינה באחד היישובים הבחין הצוות בתנועה ערה של אנשים במקום הקלפי, וכי אנשים הכניסו למקום הקלפי חבילות של מעטפות. קלפי זו נפסלה בהמשך על ידי יו"ר הוועדה המרכזית. בפני צוות הביקורת נטען שנגנבו מעטפות מקלפי נוספת באותו היישוב, ואכן לאחר סגירת הקלפיות נפסלו כ-50 מעטפות בקלפי זו משום שלא היו חתומות בהתאם לתקנות על ידי חברי ועדת הקלפי. כך אירע גם בקלפי שלישית באותו היישוב, שם נפסלו כ-100 מעטפות לאחר ההצבעה משום שהחתימות שעליהן לא היו של חברי ועדת הקלפי.

משרד מבקר המדינה בדק את עדכון פנקס הבוחרים ביחס לבוחרים שנפטרו והשווה את רשימת הנפטרים לרשימת הבוחרים שהצביעו, המבוססת על טופס ה-1000. נמצא שבפנקס הבוחרים נכללו 1,162 בוחרים שנפטרו לפני שליפת הפנקס¹⁰. הבדיקה העלתה כי בשמם של 12 מביניהם בוצעה הצבעה בבחירות לכנסת התשע עשרה על ידי אחרים, וכך גם בשמם של 60 מבין 6,287 בוחרים שנפטרו בין מועד שליפת הפנקס לבין מועד הבחירות. בעקבות ממצאי הביקורת השווה המטה המינהלי בין הממצאים האמורים לבין האלפונים של הקלפיות הרלוונטיות, והעלה כי לא נמחקו מהם שמו של אחד מ-12 הבוחרים שנפטרו לפני שליפת הפנקס ושמותיהם של 34 מ-60 הבוחרים שנפטרו בין מועד שליפת הפנקס לבין יום הבחירות.

בדיקת טופס ה-1000 העלתה שנעשתה הצבעה בישראל בשמם של 5,007 בוחרים שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות לכנסת התשע עשרה. בעקבות ממצאי הביקורת השווה המטה המינהלי בין ממצאים אלה לבין האלפונים של הקלפיות הרלוונטיות, והעלה כי שמותיהם של 1,877 בוחרים שעל פי טופס ה-1000 הצביעו לא נמחקו מרשימות הבוחרים. מכאן שלא רק שלכאורה בוצעה הצבעה בשמם של אלפי בוחרים ששהו בחו"ל או נפטרו, אלא שמתעורר ספק בנוגע לאמינות טופס ה-1000 למניעת הצבעות כפולות.

10 כל אדם ששמו מופיע בפנקס הבוחרים רשאי להצביע בבחירות לכנסת. החוק קובע כי יום שליפת הפנקס הוא יום חמישי שלפני היום האחרון להגשת רשימות המועמדים, המוגשות עד היום ה-47 לפני מועד הבחירות.

היבטים במערכת הממוחשבת

גם בבחירות לכנסת התשע עשרה חל עיכוב ניכר בהתקנת ציוד המחשוב והתקשורת, ולכן החלו הוועדה המרכזית וחלק מהוועדות האזוריות את עבודתן במערכת "דמוקרטיה" באיחור.

עקב בעיות בכניסה למערכת "דמוקרטיה" ב-13 מ-18 הוועדות האזוריות (72%), החלה קליטת הפרוטוקולים של ועדות הקלפי בהן כשעה עד שתיים אחרי הזמן שנקבע.

במערכת "דמוקרטיה" נבנה מודול¹¹ היסעים שמטרתו לאפשר הגשת בקשות להסעה של עובדי הוועדות וטיפול בהן, כך שמכלול הנתונים יועבר ברשת התקשורת בין הוועדה המרכזית לוועדות האזוריות ויחסכו טפסים ידניים. אף שהמודול הוקם כבר בשנת 2008 והושקעו כספים בפיתוחו, ואף שהוא הוטמע והושמש בהצלחה בבחירות לכנסת השמונה עשרה, בבחירות לכנסת התשע עשרה לא השתמשו בו - לא הממונה על ההיסעים במטה המינהלי, לא רכזי ההיסעים במטות המינהליים של הוועדות האזוריות ואף לא האחראים במרכז המבצעי הלוגיסטי (ממ"ל). רוב העבודה נעשתה בצורה ידנית, באמצעות טפסים או באמצעות גיליון אלקטרוני שבשימוש הממונה על ההיסעים בלבד.

הפקת לקחים

לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה הכין המטה המינהלי של הוועדה המרכזית טבלה המרכזת את הליקויים שהעלו בעלי התפקידים במטות המינהליים. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, לא הביא המטה לדיון בפני הוועדה המרכזית או יושב ראשה, בתהליך מסודר ומתועד, את הליקויים וההצעות הראויים לבחינה ודיון שהעלו בעלי התפקידים לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה, ולא קיים הליך מתן משוב לבעלי התפקידים שהעלו הצעות לשיפור. בדוחות הסיכום שהוגשו לאחר הבחירות לכנסת התשע עשרה חוזרים ליקויים שהופיעו בדוחות סיכום בעבר.

סיכום והמלצות

הבחירות לכנסת מאפשרות לכל בוחר ליטול חלק פעיל בעיצוב השלטון ונמצאות בלב ההליך הדמוקרטי. חוק הבחירות והתקנות שנקבעו מכוחו קובעים שורה של כללים שמטרתם לשמור על תקינות ההליך ולהבטיח שלכל בוחר תינתן אפשרות שווה לבחור ברשימה בהתאם להעדפתו. הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים פעלו תוך השקעת מאמץ הראוי לציון לארגון הבחירות והפקת תוצאותיהן בזמן, ובדרך כלל התנהלו הבחירות כסדרן. ניכר כי המטה המינהלי ראה לנגד עיניו כל העת את חשיבות הבחירות, ופעל לשיפור שיטות העבודה בתחומים שונים על מנת להביא להצלחתן. עם זאת בביקורת הועלו ליקויים, חלקם מהותיים.

11 מודול הוא תת-מערכת שהיא חלק מתכנית מחשב ומבצעת פעולה מסוימת.

בתיקון הליקויים שמפורטים בדוח זה יש כדי לאפשר לרבים יותר ליטול חלק מעשי בבחירות, למזער את הפגיעה האפשרית בטוהרן, ובכך לתרום להגשמת רצון הבוחר ולחיצוק הדמוקרטיה, וכן להביא להגברת השוויון, היעילות והחיסכון.

להלן פירוט של עיקרי ההמלצות המובאות בדוח הביקורת, בחלוקה על פי הנושאים שנבדקו:

תקציב הוועדה המרכזית

1. על המטה המינהלי להקפיד כי נתוני ביצוע התקציב של מערכת הבחירות הקודמת יוצגו לכל הגורמים השותפים בהליכי קבלת ההחלטות בעניין התקציב ואישורו.
2. על המטה המינהלי להקפיד כי פעולות כספיות בחשבונות בנק הדואר של הוועדה המרכזית ייחתמו על ידי שני מורשי חתימה, וכי כללי הבקרה על קבלת ציוד מחשוב והחזרתו יקוימו כנדרש בנוהל שקבע המטה.

עובדי המטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות

1. על המטה המינהלי להסדיר לאלתר את מעמדם החוקי של עובדי הוועדה המרכזית; כן יש להסדיר את סוגיית דרך העסקתה של מנכ"לית הוועדה.
2. יש להשלים את בחינת נושא גיוס כוח האדם למטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות, ולהעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים, לרבות מקרב הציבור הרחב.
3. מן הראוי שהסדר השכר של עובדי הסגל הקבוע יעוגן בהחלטה ספציפית של ועדת הכספים של הכנסת, לאחר בחינתו, בשים לב למאפיינים הייחודיים של עובדי הסגל הקבוע מחד, ולכך שלכאורה אין זיקה משמעותית בין עבודת עובדי הוועדה המרכזית לעבודת עובדי הכנסת מאידך. מן הראוי ששכר עובדי התקן במטות המינהליים בתקופת הבחירות ייבחן בכללותו.
4. על פי חוות דעת של היועץ המשפטי לכנסת קיים ניגוד עניינים מוסדי בהעסקת עובדי חשבות הכנסת בחשבות הוועדה המרכזית. משניתנה חוות דעת על ידי הגורם המוסמך בכנסת בנושא, יש לפעול בהתאם לאמור בחוות הדעת.
5. מן הראוי שהמטה המינהלי ישרש את תופעת העסקת קרובי משפחה במטות המינהליים, לרבות ביום הבחירות.

עובדי יום הבחירות

1. על המטה המינהלי לנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת להבטיח שלא יגויסו מזכירים לוועדות הקלפי בדרך העוקפת את נוהל הוועדה המרכזית, המחייב הגשת מועמדות לתפקיד באמצעות אתר האינטרנט של הוועדה.

2. מוצע כי המטה המינהלי יבחן את הקריטריונים שנקבעו להעדפת המועמדים לתפקיד מזכירי ועדות קלפי, נוכח העובדה שהקריטריונים לא היטיבו לנבא את איכות עבודת המזכירים.

3. יש לקבוע תנאי סף ואמות מידה אחידים למיון מועמדים לתפקיד המזכיר; כן יש לפעול לכך שעבודת המזכירים בכל הוועדות האזוריות תוערך על בסיס אמות מידה וסולם הערכה אחידים, ולהסדיר את ריכוז המידע בדבר הערכות המזכירים, שמירתו והשימוש בו בבחירות העוקבות.

נציגי הסיעות

1. על המטה המינהלי לפעול לכך שהתשלום לנציגי הסיעות בוועדות הקלפי יהיה בהתאם לנוכחותם.

2. על המטה המינהלי לבחון את הסוגיה שהעלה יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה הנוגעת להחלפת נציגי הסיעות - חברי ועדות הקלפי - במזכיר נוסף. ככל שבחינה זו לא תוביל לשינוי הרכב ועדת הקלפי, נדרש המטה המינהלי לנקוט פעולות מעשיות אשר יובילו להגדלת מספר נציגי הסיעות שנוטלים חלק בהדרכות.

פריסת הקלפיות

1. על המפקח על הבחירות והמטה המינהלי לקבוע את השיקולים שבהתחשב בהם יש לבצע את עבודת החלוקה לאזורי קלפי (כגון עומס בקלפיות, מרחק הבוחר מהקלפי ושיקולי יעילות וחסכון) ומהו משקלו הראוי של כל אחד מהם - בין אם באופן כולל ובין אם לגבי אזורים מסוימים. בהתאם לכך יוכלו להנחות את הלמ"ס כיצד לבצע את החלוקה, ובכלל זה - מהו גודלה הרצוי של קלפי שאליו יש לשאוף.

2. מן הראוי שהמפקח על הבחירות והמטה המינהלי יבחנו כיצד ניתן להביא לאיזון בין מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המצויות באותו המתחם, וינחו את הלמ"ס בהתאם, באופן שלא ייוצר מצב שבו בקלפי אחת רשומים להצבעה בוחרים רבים ובקלפי אחרת שבאותו המתחם רשומים בוחרים מעטים.

קלפיות נגישות

1. יש לפעול למימוש הוראות החוק במלואן ולאפשר לבוחרים בעלי מוגבלות בניידות להצביע בכל ישוב שהם נמצאים בו.

2. על המטה המינהלי לקבוע נוהל לעבודת צוות האיתור. מן הראוי שהצוות יתמקד בבדיקותיו ביישובים שטרם אותרו בהם מקומות לקלפיות נגישות, ובמידת הצורך יפרט בפני הרשויות המקומיות שלא נמצא בתחומן מקום להצבת קלפי נגישה אילו פעולות נדרשות להתאמת מקום שיעמוד בקריטריונים, בהתאם לקבוע בחוק.

3. מן הראוי שהמטה המינהלי יבחן את האפשרות ליזום שינוי בתקנות שיבטל את החובה למנות מזכיר נוסף בכל קלפי נגישה, נוכח מיעוט המצביעים בעלי מוגבלות בניידות בקלפיות נגישות רבות.

הצבעת בוחרים בקלפיות נגישות

1. מן הראוי שהמטה המינהלי ייתן דגש נוסף בהסברה קודם ליום הבחירות בדבר הקושי הנגרם לבעלי מוגבלות בניידות בשל שימוש בקלפיות אלה על ידי מי שאינם זכאים לכך, וכן בדבר העונשים הקבועים בחוק למצביעים בקלפיות אלה שלא כדין.
2. ראוי גם שהמטה המינהלי ינחה את מזכירי הקלפיות להקפיד להסביר לבוחר - קודם לחתימתו על הצהרה על מוגבלות בניידות - מהי תכלית הקלפי הנגישה ומהם העונשים הקבועים בדין לחותם על הצהרה כוזבת.
3. מן הראוי שהמטה המינהלי יבחן מתכונת שתאפשר לשוהות במקלטים לנשים מוכות להצביע בקלפיות נגישות בלי לחשוף עובדה זו לפני המזכיר וחברי ועדת הקלפי.

הצבעת מאושפזים וצוותי בתי החולים

1. מן הראוי שהמטה המינהלי יפעל לכך שהקלפיות המוצבות בבתי חולים ינוידו בין כמה אתרים ברחבי בתי החולים, ואף יבחן, עם משרד הבריאות, אפשרות להציב קלפי שתנויד בין מיטות מאושפזים שאינם יכולים להגיע למקום הקלפי וכן לאפשר למאושפזים להסתייע בעובדי בית החולים כדי להגיע למקום הקלפי.
2. מן הראוי שהמטה המינהלי יוציא כללים בכל הנוגע לזכאות אנשי הצוות הרפואי להצביע בקלפיות המוצבות בבתי החולים ויבחן גם את סוגיית הצבעת עובדי המשק בקלפיות אלה, באופן שיתאפשר לכל עובד בית חולים שקרוב לוודאי שלא יוכל לממש את זכות ההצבעה בדרך אחרת, להצביע בקלפי המוצבת במקום.
3. נוכח חשיבות הזכות להצביע, על המטה המינהלי לשקול ליזום תיקון לחוק הבחירות שיקבע באילו נסיבות יהיו רשאים להצביע בקלפיות שבבתי החולים קרובי משפחה של מאושפזים מסוימים.

הצבעת שוטרים, אסירים וקבוצות נוספות

1. על המטה המינהלי לבחון אם יש מקום ליזום תיקון לחוק בעניין הצבעת שוטרים. ככל שהחוק לא יתוקן, על המפקח על הבחירות לפעול לכך שכל פרטי השוטרים, לרבות מספרם הסידורי ברשימת הבוחרים ומספר הזהות שלהם, יימחקו מרשימת הבוחרים. על המטה המינהלי לשים בהדרכות המזכירים דגש רב יותר בנושא הצבעת שוטרים.
2. על שירות בתי הסוהר לפעול בהתאם להנחיות שקבע ביחס לאסירים שאינם מעוניינים לממש את זכות ההצבעה; על המטה המינהלי להקפיד להדריך מזכירים בקלפיות בשירות בתי הסוהר כיצד לנהוג במקרה שבו מדווח להם שאסיר אינו מעוניין להצביע.
3. מן הראוי שהמטה המינהלי ישקול ליזום תיקון חקיקה שיאפשר להחריג קבוצות נוספות מכלל הריתוק (הקובע שכל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי שבה הוא רשום להצבעה); זאת תוך בחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לכל קבוצה והמשמעויות הנובעות מהחרגתה ממנו, ובשים לב להבחנה בין בוחרים שכלל הריתוק מונע מהם

למעשה את האפשרות לממש את זכות הבחירה לבין בוחרים שכלל הריתוק גורם לחוסר נוחות בלבד בהצבעתם.

יום הבחירות

1. על המטה המינהלי להכין נוהל המורה לבעלי התפקידים השונים כיצד לנהוג במקרים שבהם מסירה רשימה את מועמדותה ערב הבחירות.
2. יש להבטיח שליווי בוחרים ייעשה רק במקרים שהתיר החוק ורק על דעתם של הבוחרים. על המטה המינהלי להדגיש נושאים אלו בהדרכות המזכירים.
3. על המטה המינהלי לבחון מהי הדרך היעילה לקליטת הפרוטוקולים בוועדות האזוריות, לרבות היחס הרצוי בין מספר הקלפיות למספר עמדות הקליטה, ולהנחות את הוועדות האזוריות בהתאם.
4. על המטה המינהלי לבחון את מידת מהימנות השימוש בטופס 1000 למניעת הצבעה כפולה.
5. מן הראוי שהמטה המינהלי יקפיד על מילוי ההוראות הנוגעות לאיוש ועדות ספירת הקולות שבכנסת ואף יפעל למניעת איוש ועדות ספירת הקולות שבמעטפות הכפולות על ידי קרובי משפחה.
6. מן הראוי שהמטה המינהלי יבחן דרכים לצמצום הפגיעה בטוהר הבחירות, לדוגמה על ידי תגבור כוח האדם המאייש את ועדות הקלפי במקומות שבהם אירעו תופעות מסוג זה בעבר.

היבטים במערכת הממוחשבת

1. על המטה המינהלי לסיים את הליך הפקת הלקחים בנושא המחשוב, שהחל זמן קצר לאחר הבחירות, כדי שהעיונים בפריסת מערכת המחשוב בוועדה המרכזית ובוועדות האזוריות לא יישנו בבחירות לכנסת העשרים.
2. יש לתקן את כל הטעון תיקון מבחינת השימוש המיטבי במערכת "דמוקרטיה", ובכלל זה אופן קליטת התוצאות, סריקת המעטפות, אבטחת המידע, השימוש בכל המודולים והקבלת קבצים - כדי שליוויים שנמצאו בבחירות לכנסת התשע עשרה בנושאים אלה לא יישנו בבחירות לכנסת העשרים.
3. בפגישה שהתקיימה בנובמבר 2013 אצל יו"ר ועדת הבחירות לכנסת העשרים בנושא מחשוב הבחירות, סקרה מנכ"לית הוועדה המרכזית את ההיבטים השונים של הנושא, לרבות מרכיבים המצויים כבר בהליכי בחינה ויישום. בפגישה מסר מנכ"ל משרד הפנים (בפועל) כי שר הפנים הורה על הקמת צוות שיבחן את סוגיית ההצבעה הממוחשבת ויגבש בתוך חצי שנה דוח בנושא מחשוב הבחירות. לדעת מבקר המדינה, יש לתת את הדעת לכך שבעשור האחרון הולך וגובר בעולם השימוש באמצעים אלקטרוניים למימוש זכות הבחירה. אמצעים אלה יושמו בשנים האחרונות אף בישראל במערכות בחירות מצומצמות. ניתן להניח כי בעתיד ילך ויגבר השימוש בהם ויהפוך לנפוץ. מבקר המדינה רואה חשיבות בקיום הליכי חשיבה בתחום זה כבר בעת

הזאת, כדי ששילובם של אמצעים אלו בעתיד ייעשה לאחר שנשקלו היבטים שונים הכרוכים ביישום מהלך זה והמורכבות הרבה הגלומה ביישומם.

הפקת לקחים

על מנת שהליך הפקת הלקחים יהיה יעיל, על המטה המינהלי לקיימו באופן מסודר ומתועד, ובמסגרתו להעביר לוועדה המרכזית או ליושב ראשה מסמך מגובש שבו ירוכזו הלקחים; על המטה המינהלי למסור לבעלי התפקידים מסמך מרכז המציג את ההצעות שהועברו אליו והמפרט אילו מהן אימץ.



מבוא

הבחירות לכנסת עומדות בבסיס אופיו הדמוקרטי של המשטר בישראל. הזכות לבחור ולהיבחר הוכרה כאחת מזכויות היסוד במדינת ישראל. מימושה מאפשר לכל אזרח שגילו 18 שנים ומעלה לקחת חלק פעיל בעיצוב השלטון. חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות), ותקנות הבחירות לכנסת, התשל"ג-1973, שהותקנו מכוחו (להלן - תקנות הבחירות), קובעים את סדרי הבחירות. אלה נועדו לשמור על הגינות הבחירות, טוהרן ויעילותן, ולקיים ודאות ויציבות בהליך הבחירות, על מנת להבטיח את מימוש רצון הבוחר.

ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה המרכזית) היא הגוף האחראי לביצוע הבחירות. תפקידה לארגן אותן, לפקח על מהלכן ולסכם את תוצאותיהן. לקראת מועד הבחירות לכנסת התשע עשרה כיהנו בוועדה המרכזית 36 חברים, מטעם הסיעות שהיו מיוצגות אז בכנסת השמונה עשרה. מר אליקים רובינשטיין, שופט בית המשפט העליון, כיהן כיו"ר הוועדה.

על יד הוועדה המרכזית פועל בקביעות מטה מינהלי (להלן - המטה המינהלי) המורכב מסגל עובדים קבוע המונה 16 איש, חלקם מועסקים במשרות חלקיות. בראש הסגל הקבוע עומדת מנכ"לית הוועדה המרכזית, גב' אורלי עדס (להלן גם - המנכ"לית). המטה המינהלי מופקד על ארגון הבחירות, על ניהולן ועל ביצוען. הוא פועל בתחומי המינהל והתפעול, מגבש נוהלי עבודה לוועדה, יוזם הצעות לתיקוני חקיקה ומקדמן.

בהתאם לחוק הבחירות, לקראת מועד הבחירות ממנה הוועדה המרכזית ועדת בחירות אזורית לכל אחד מ-18 אזורי הבחירות במדינה¹² (להלן - הוועדות האזוריות). מספר חבריה של כל ועדה אזורית והרכבה הסיעתי הם כשל הוועדה המרכזית. כיו"ר כל ועדה אזורית מכהן שופט שמינה נשיא בית המשפט העליון. מתפקידן של הוועדות האזוריות לגייס עובדים לעבודה בתחומן ביום הבחירות, לארגן את הבחירות במקומות הקלפי (להלן - קלפיות) שבאזורן ולפקח עליהן, לסכם את תוצאות ספירת הקולות של ועדות הקלפי שבאזורן ולהעבירן בצירוף חומר הבחירות לוועדה המרכזית.

לאחר ההכרזה על הבחירות מורחב המטה המינהלי ובנוסף מגויס גם סגל עובדים שפועל על יד הוועדות האזוריות (להלן - המטות המינהליים של הוועדות האזוריות), שמורכב ממנהל הוועדה

12 בבחירות לכנסת התשע עשרה לשלוש ועדות אזוריות - פתח תקווה, אשקלון ובאר שבע - מונו גם ועדות משנה לאזורים מסוימים מתוך אזור הבחירה שעליו מופקדת הוועדה האזורית.

האזורית ומעובדים נוספים, חלקם במשרה מלאה או חלקית (להלן - עובדי התקן) וחלקם על בסיס שעת. המטות המינהליים של הוועדות האזוריות אחראים לניהול הבחירות, לארגון ולביצוע באזורי הבחירה שעליהם הם מופקדים. ביום הבחירות עצמו מועסקים עובדים רבים נוספים במגוון תפקידים, בהם מזכירי ועדות קלפי, קולטי קלפיות, סדרנים, רצים, אבות בית ונהגים (להלן - עובדי יום הבחירות), וכן נציגי סיעות המשמשים כחברי ועדות קלפי.

הבחירות לכנסת התשע עשרה התקיימו ב-22.1.13. בתקופת הבחירות הועסקו כ-880 עובדים במטות המינהליים של הוועדה המרכזית ושל הוועדות האזוריות (להלן - המטות המינהליים). ביום הבחירות לכנסת התשע עשרה הועסקו כ-34,000 עובדי יום הבחירות. נוסף עליהם שימשו כ-30,000¹³ נציגי סיעות כחברי ועדות קלפי.

הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והמטות המינהליים פעלו תוך השקעת מאמץ הראוי לציון לארגון הבחירות ולהפקת תוצאותיהן בזמן, ובדרך כלל התנהלו הבחירות כסדרן. ניכר כי המטה המינהלי ראה לנגד עיניו כל העת את חשיבות הבחירות, ופעל לשיפור שיטות העבודה בתחומים שונים על מנת להביא להצלחתן. עם זאת בביקורת הועלו ליקויים, חלקם מהותיים, כפי שיפורט להלן.

תקציב הוועדה המרכזית בשנת הבחירות לכנסת התשע עשרה היה 246.8 מיליון ש"ח. בבחירות אלה התמודדו 32 רשימות. מספר בעלי זכות הבחירה היה 5,656,133 ושיעור המצביעים היה 67.8%, לעומת 64.7% בבחירות לכנסת השמונה עשרה. הבחירות התנהלו ב-9,881 קלפיות, מהן 1,550 קלפיות נגישות (קלפיות שהגישה אליהן וסידורי ההצבעה בהן מתאימים לבוחרים המוגבלים בניידות). מבין הקלפיות הנגישות, 914 קלפיות הוגדרו כקלפיות נגישות מיוחדות (קלפיות שאנשים המוגבלים בניידות רשאים להצביע בהן גם אם אינם רשומים להצבעה בהן). כן הוצבו קלפיות בבתי חולים ובמוסדות למוגבלים בניידות של משרד הרווחה, בבתי סוהר ובבתי מעצר, בנציגות ישראל בחו"ל ובבסיסי צה"ל.

בחודשים דצמבר 2012 - יוני 2013 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה ואת ניהולן¹⁴. בעיקר נבדקו נושאים אלה: תכנון תקציב הבחירות, אישורו וביצועו; גיוס ומינוי של העובדים למטות המינהליים וליום הבחירות והעסקתם; פריסת הקלפיות ברחבי הארץ; איתור מקומות לקלפיות נגישות והליך ההצבעה בהן; ההיערכות להצבעות מיוחדות וניהולן; והיבטים במערכת הממוחשבת של הוועדה המרכזית. הביקורת נעשתה במטה המינהלי של הוועדה המרכזית, במטות המינהליים של הוועדות האזוריות ובקלפיות. בדיקות השלמה נעשו במשרדי הבריאות והפנים (לרבות אצל המפקח הארצי על הבחירות¹⁵), במינהל הכנסת, במשרת ישראל, בצה"ל, בשירות בתי הסוהר (שב"ס) ובלשכה המרכזית לסטטיסטיקה¹⁶.

- 13 ההתייחסות היא למשרה מלאה. חלק מהמשרות חולקו בין שניים, שלושה או ארבעה נציגי סיעות.
- 14 ראו דוח קודם שפורסם בנושא: מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן", עמ' 1019.
- 15 סמכויות שר הפנים מכוח חוק הבחירות (למעט הסמכות להתקין תקנות בנות פועל תחקית) הואצלו למנהל הכללי של משרד הפנים ולמפקח הארצי על הבחירות, י"פ תשס"ה מס' 5350, 14.12.04, 801.
- 16 ביום הבחירות ביקרו צוותי ביקורת בוועדה המרכזית, ב-18 הוועדות האזוריות וב-401 קלפיות (כ-4% מכלל הקלפיות), מהן 131 קלפיות נגישות (14% מקלפיות אלה); וכן בקלפיות שמקומו בבתי חולים, בבתי אבות, במוסדות למוגבלים בניידות של משרד הרווחה, בצה"ל, בבתי סוהר ובבתי מעצר.

תקציב ועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה

לוועדה המרכזית מוקצב תקציב שנתי עבור ארגון הבחירות לכנסת וביצוען ולצורך פעילותה השוטפת במהלך השנה. תקציבה לשנת 2013, שנת הבחירות לכנסת התשע עשרה, היה 246.8 מיליון ש"ח. בשנת 2009, שנת הבחירות לכנסת השמונה עשרה, היה התקציב 206.8 מיליון ש"ח והניצול התקציבי, על פי נתוני הוועדה המרכזית, עמד על 181.1 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה ריכז נתונים תקציביים של הוועדה המרכזית לשנת 2013, על פי כמה סוגי הוצאות:

לוח 1

ריכוז נתונים תקציביים מתוך תקציב הוועדה המרכזית לשנת 2013 (במיליוני ש"ח)

ש"ח התקציב	סכום התקציב	סוג ההוצאה בתקציב
20%	49.4	שכר עובדי הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות, נסיעות ואש"ל*
25%	59.8	שכר וכלכלה של עובדי יום הבחירות
21%	53.0	תשלומים לחברי ועדות קלפיים**
66%	162.2	סך הכול תשלומים לעובדים בבחירות
15%	36.7	ארגון הבחירות
9%	22.2	מחשוב הבחירות
7%	18.5	פעילות המשטרה, שב"ס וצה"ל
3%	7.2	רורבה תקציבית
100%	246.8	סך הכול

* שכר העובדים במטות המינהליים למשך תקופת הבחירות¹⁷ ושכר עובדי הסגל הקבוע של הוועדה המרכזית למשך כל השנה.

** חברי ועדות קלפיים - נציגי הסיעות: מגויסים על ידי הסיעות ליום הבחירות בלבד ואינם מועסקים על ידי הוועדה המרכזית. עם תום הבחירות, המטה המינהלי מעביר לכל סיעה את התשלום עבור נציגיה ששימשו כחברי ועדות קלפיים ביום הבחירות.

התקציב לארגון הבחירות הוא כ-15% מתקציב הוועדה המרכזית וכולל, בין היתר, את התקציב עבור שכירת המרכז המבצעי הלוגיסטי (להלן - הממ"ל) של הוועדה המרכזית ואחזקתו, שכירת משרדי הוועדות האזוריות, פעילות הסברה לציבור, הדפסת פתקי ההצבעה ועוד. התקציב עבור מחשוב הבחירות הוא כ-9% מתקציב הוועדה המרכזית ומיועד בעיקר להפעלת מערכת "דמוקרטיה"¹⁸, שהיא מערכת מידע המשמשת לאיסוף תוצאות הבחירות ולניהול מערך עובדי הבחירות (להלן - מערכת "דמוקרטיה"). כ-7% מתקציב הוועדה המרכזית מיועדים למימון הפעילות של משטרת ישראל, צה"ל ושב"ס ביום הבחירות, לרבות אבטחת הקלפיות וארגון וביצוע של הצבעות החיילים, האסירים והעצורים.

17 תקופת הבחירות היא התקופה שבה נערכת הוועדה המרכזית לקיום הבחירות. היא מתחילה כשלושה חודשים לפני יום הבחירות ומסתיימת זמן קצר אחריו.

18 במסגרת מכרז שנחתם ב-2002 לפיתוח המערכת ואספקת חמרה ושירותים להפעלתה במשך 12 שנים. ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 74.

תכנון התקציב ואישורו

תכנון תקציב הוא כלי ניהולי שמטרתו הקצאה יעילה של משאבים העומדים לרשות הארגון ותכנון הוצאותיו לתקופה מסוימת לפני תחילת הפעילות. תקציב הוועדה המרכזית נקבע לפי האמור בסעיף 134 לחוק הבחירות: "ועדת הכספים של הכנסת תקבע את תקציב ועדת הבחירות על פי הצעת הוועדה המרכזית; אוצר המדינה יעמיד כספי תקציב זה לרשות יושב ראש הוועדה המרכזית, שיהיה ממונה על הוצאתם".

על פי תקנה 2 לתקנות הבחירות, הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות יקבעו את סדרי עבודתן אם אלה לא נקבעו בחוק או בתקנות. לפיכך החליטה הוועדה המרכזית בדצמבר 2009 על מינוי ועדות משנה קבועות, לרבות הרכבן והגדרת תפקידיהן¹⁹. בהחלטתה קבעה הוועדה המרכזית כי ועדת המשנה לענייני כספים תהיה מופקדת על הכנת תקציב הוועדה המרכזית וכי תפעל כדלקמן: "ועדת המשנה תגבש את הצעת התקציב של ועדות הבחירות, תוך בדיקה מפורטת של כל סעיפי המשנה של ההצעה, לרבות השוואתה של ההוצאה המקבילה בשנים קודמות, אם הייתה כזאת, ובחינת הצרכים בשנת התקציב הנכנסת" (ההדגשה אינה במקור). עוד נקבע בהחלטה כי "ועדת המשנה תגיש את הצעת התקציב ליושב ראש ולסגניו כדי שיביאוה לפני המליאה, לשם אישור ההצעה, עובר להגשתה של ההצעה לוועדת הכספים, בהתאם לאמור בסעיף 134 לחוק הבחירות". האמור לעיל משמש נוהל עבודה של ועדת הבחירות המרכזית בנושא תכנונו ואישורו של תקציבה (להלן - נוהל הוועדה המרכזית).

הליך תכנון תקציב הוועדה המרכזית לשנת 2013 התבצע על ידי צוות שכלל את עובדי המטה המינהלי²⁰, ובסיומו, באוקטובר 2012, רוכזו תוצריו במסמך "הצעת תקציב ועדת הבחירות המרכזית לשנת 2013" (להלן - מסמך הצעת התקציב).

במסמך הצעת התקציב הוצגו נתוני התקציב המבוקש לשנת 2013, 246.8 מיליון ש"ח, למול נתוני התקציב שאושר בשנת 2009, 206.8 מיליון ש"ח. הנתונים שהוצגו משקפים גידול נומינלי של 19% בתקציב בין שתי התקופות. כמו כן הוצגו הסברים כלליים על ההוצאות המתוקצבות בסעיפים השונים. אישור הצעת התקציב של הוועדה המרכזית לשנת 2013 התבצע בארבעה שלבים, כפי שנקבע בנוהל הוועדה המרכזית. ב-17.10.12 אישרה ועדת המשנה לענייני כספים את הצעת התקציב. ב-21.10.12 אישרה אותה נשיאות הוועדה המרכזית; באותו היום אישרה אותה גם מליאת הוועדה המרכזית, וב-29.10.12 התקיים דיון בוועדת הכספים של הכנסת שבו אישרה האחרונה את הצעת התקציב.

הביקורת העלתה כי אף שנוהל הוועדה המרכזית מנחה לעשות בדיקה השוואתית בין הצעת התקציב לבין ההוצאה המקבילה בשנים קודמות, המטה המינהלי לא כלל במסמך הצעת התקציב לשנת 2013 את נתוני הביצוע של תקציב הבחירות שהתקיימו ב-2009. עוד העלתה הביקורת כי אישור הצעת התקציב התבסס בכל אחד מארבעת שלביו על מסמך הצעת התקציב, בלא שהמטה המינהלי הביא נתונים המצביעים על כך שהתקציב המוצע משקף גידול נומינלי של 36% בהשוואה לנתוני הביצוע ב-2009 (הצעת תקציב של 246.8 מיליון ש"ח ב-2013 מול ביצוע תקציבי של 181.1 מיליון ש"ח ב-2009). לפיכך לא היה בידי כל הגורמים המאשרים²¹ בסיס הנתונים הנדרש לקבלת החלטה מיטבית.

19 פורסם בילקוט הפרסומים מס' 6063 מתאריך 17.2.10.

20 עם חברי הצוות נמנו, בין היתר, המנכ"לית, המשנה למנכ"לית ואנשי מחלקת החשבונות.

21 ועדת המשנה לענייני כספים, נשיאות הוועדה המרכזית ומליאת הוועדה וכן ועדת הכספים של הכנסת.

יצוין כי בדיון אישור התקציב במליאת הוועדה המרכזית, שהתקיים ב-21.10.12, החליט יו"ר הוועדה כי בבחירות הבאות יוצג גם תקציב ביצוע.

משרד מבקר המדינה ריכז את נתוני הצעת התקציב של הוועדה המרכזית לשנת 2013 אל מול נתוני תקציב הבחירות לשנת 2009 ונתוני ביצוע התקציב בשנת 2009, בלוח שלהלן:

לוח 2

תקציב הוועדה המרכזית לשנת 2013 בהשוואה לתקציב בשנת 2009 ולביצועו (במיליוני ש"ח)

סוג ההוצאה	תקציב 2009	ביצוע 2009	תקציב *2013	שיעור הגידול הנומינלי בתקציב 2013 לעומת תקציב 2009	שיעור הגידול הנומינלי בתקציב 2013 לעומת ביצוע 2009
שכר עובדי הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות, נסיעות ואש"ל	41.5	35.1	49.4	19%	41%
שכר וכלכלה של עובדי יום הבחירות	49.5	47.4	59.8	21%	26%
תשלום לחברי ועדות הקלפי	46.2	43.5	53.0	15%	22%
סך הכול תשלומים לעובדים בבחירות	137.2	126.0	162.2	18%	29%
ארגון הבחירות	29.2	23.9	36.7	26%	54%
מחשוב הבחירות	17.2	16.0	22.2	29%	39%
פעילות המשטרה, שב"ס וצה"ל	17.2	15.2	18.5	8%	22%
רזרבה תקציבית	6.0	0	7.2	20%	-
סך הכול	206.8	181.1	246.8	19%	36%

* המדובר בנתוני התקציב המאושר לשנת 2013 ואין בהם כדי להצביע על גובה הניצול התקציבי בשנה זו.

מהלוח עולה כי במרבית סוגי ההוצאות חל גידול בשיעור ניכר בתקציב 2013 לעומת ביצוע התקציב ב-2009. יצוין כי בתשובתו כלל המטה המינהלי הסבר לגידול, לרבות בסעיפי השכר השונים. יודגש כי אין באמור כדי לחוות דעה על עצם הגידול התקציבי ועל טעמיו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ניתוח נתוני הביצוע מתקופה קודמת הוא מרכיב בסיסי בבואו של ארגון לבחון תקציב ולאשרו. ההתבססות על נתוני הביצוע הקודמים חשובה שבעתיים בגוף כגון הוועדה המרכזית, אשר מנהל אחת לכמה שנים משימה קבועה (הבחירות הכלליות). יש אפוא להקפיד בעתיד כי נתוני הביצוע התקציביים יוצגו בפני כל הגורמים השותפים בהליכי קבלת ההחלטות והאישור של התקציב.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הוא מקבל את הערת הביקורת וכי כבר בעת הכנת תקציב הוועדה המרכזית לשנת 2014 הוצג מסמך הצעת התקציב אל מול ביצוע שנה קודמת,

בכל אחד מארבעת שלבי אישורו. עוד הסביר המטה כי בעת תכנון תקציב הבחירות קיימים מרכיבים משמעותיים של אי-ודאות, כגון המספר הסופי של הקלפיות, תמהיל עובדי המטות המינהליים ופרופיל שכרם. לפיכך רבים מסעיפי התקציב מבוססים על הערכה, ובעת הכנתו מובאת בחשבון "רשת ביטחון" על פי תרחישים מקסימליים.

בספטמבר 2013 שלח יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה, השופט אליקים רובינשטיין, מכתב למבקר המדינה שעניינו תשובת המטה המינהלי לאמור בטיוטת דוח הביקורת. למכתב צורפו ארבעה מכתבים ששלח יו"ר הוועדה המרכזית למנכ"לית הוועדה ביחס לטיוטת תשובת המטה המינהלי לדוח הביקורת (להלן - מכתב יו"ר הוועדה המרכזית מספטמבר 2013). יו"ר הוועדה ציין במכתבו שחלקה הגדול של תשובת המטה המינהלי מקובל עליו, למעט כמה סוגיות שפורטו במכתביו, ועיקרן כפיפות הוועדה המרכזית ועובדיה לנורמות החלות על עובדי המדינה והצורך בקיום של ביקורת ופיקוח יעילים עליה, לרבות מינוי מבקר פנימי. עוד ציין כי האמור במכתב הוא על דעתו של יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת העשרים, השופט סלים ג'ובראן.

במכתבו האמור ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי הפרק העוסק בתכנון התקציב ובאישורו מחדד את הצורך בהכנתו של תקציב מפורט ביותר, וכן בהעברת מסמך מפורט של תכנון מול ביצוע. במכתב נוסף של יושבי ראש ועדות הבחירות לכנסת התשע עשרה ולכנסת העשרים מדצמבר 2013 נכתב בהקשר זה כי יש צורך "בשיתופם של גורמים מקצועיים - אנשי אגף התקציבים במשרד האוצר למשל - בדיוני התקציב של ועדת הבחירות. זאת - על מנת שיתרמו מניסיונם ומבקיאותם לגיבושו של תקציב מיטבי".

ביצוע התקציב

מורשי חתימה בחשבונות הבנק

על פי סעיף 42א(א) לתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993: "גוף ציבורי שאינו משרד ממשלתי יפעל בשים לב להוראות תקנון כספים ומשק, שנקבעו לעניין תקנות אלה, או על פי נוהל פנימי כתוב שקבע הגוף הציבורי". לפיכך פועלת הוועדה המרכזית לפי הוראות תקנון כספים ומשק של החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - הוראות תכ"ס), שעניינן אופן ניהול הכספים, הציוד והמשק בשירות המדינה.

הוועדה המרכזית פועלת באמצעות ארבעה חשבונות בנק: חשבון החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשב הכללי) ושלושה חשבונות בנק נוספים בבנק הדואר. הוראת תכ"ס 1.6.1 בנושא אמצעי תשלום קובעת כי ככלל, חשבי המשרדים יבצעו תשלומים באמצעות זיכוי חשבון הבנק של המוטב. חשבות משרד ממשלתי תבצע תשלומים במטבע מקומי באמצעות החשב הכללי ודרך חשבונות בבנק הדואר ובבנק ישראל. לשם ביצוע תשלומים יש צורך בפתיחת חשבון בנק ובקביעת מורשי חתימה, למעט תשלומים שמבוצעים דרך החשב הכללי.

עוד נקבע בהוראת תכ"ס כי על חשב המשרד להגיש בקשה למינוי מורשי חתימה בחשבון הבנק אשר תכלול המלצות בעניין מורשי החתימה, לרבות שיבוצם בקבוצות חתימה, תפקידם ודוגמאות חתימותיהם. לכל חשבון בנק יהיו שתי קבוצות חתימה: קבוצה א', ובה חשב המשרד, סגנו ומנהלי מחלקות בחשבות, וקבוצה ב', ובה עובדי משרד אשר אינם נכללים בקבוצה א' ושהחשב הכללי אישר את היותם מורשי חתימה מטעם המשרד. על הוראה לביצוע פעולה בחשבון הבנק יחתמו שני מורשי חתימה מטעם המשרד, שלפחות אחד מהם נכלל בקבוצה א'.

בנובמבר 2012 הגיש המטה המינהלי בקשה למינוי מורשי חתימה בחשבונות בנק הדואר. נציג החשב הכללי אישר את הבקשה ונקבעו שלושה מורשי חתימה: מנכ"לית הוועדה המרכזית, המשנה לה וחשב הוועדה. שלושתם הוגדרו כקבוצה א'. לא מונו מורשי חתימה מקבוצה ב'.

הביקורת העלתה כי הוראות לביצוע פעולות בחשבונו בנק הדואר של הוועדה המרכזית אושרו בחתימת חשב הוועדה בלבד. יודגש כי מדובר באישור פעולות בעשרות מיליוני ש"ח של העברות כספים בין חשבון בנק אחד למשנהו ושל תשלום משכורות לעובדי יום הבחירות באמצעות מערכת סליקה בנקאית (מס"ב).

בהתייחס לנושא האמור מסר מנהל תחום פרסומים ותכ"ס באגף החשב הכללי למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013, כי על פי הוראות התכ"ס לכל ביצוע פעולה בחשבון בנק דרושות שתי חתימות, אך הנחיה זו אינה רלוונטית לתשלומים המבוצעים באמצעות מס"ב. תשלומים באמצעות מס"ב מחשבון בנק הדואר מתבצעים במקרים חריגים, כמו המקרה המדובר. עם זאת, בעקבות הערת הביקורת ולאחר בחינת תהליך תשלום המשכורות לעובדי יום הבחירות באמצעות מס"ב מחשבונות בנק הדואר, התבקש המטה המינהלי להחתים מעתה ואילך שני מורשי חתימה על תשלום משכורות בתקופת בחירות. זאת ועוד, תועבר הנחיה למס"ב לא לבצע כל פעולה בלא אישור של שני מורשי חתימה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ההחרגה שאליה מתייחס מנהל תחום פרסומים ותכ"ס באגף החשב הכללי אינה עולה בבירור מנוסח הוראת התכ"ס. יש לוודא כי ההנחיה שנתן למטה המינהלי - להחתים מעתה שני מורשי חתימה על תשלום משכורות במס"ב מחשבונות בנק הדואר - תיושם גם במקרים דומים בגופים אחרים שעליהם חלות הוראות אלה.

ס ד ר י פ י ק ו ח , ב ק ר ה ו ה ת ח ש ב נ ו ת

הוראת תכ"ס 1.4.2 בנושא "בדיקת חשבון"²² קובעת כי "ביצוע תשלומים מחייב קיומן של בקורות שנועדו לוודא שההוצאה וביצוע התשלום נאותים. אחת הבקורות היא בדיקת החשבון בקפידה טרם ביצוע התשלום". עוד קובעת ההוראה כי החשבון ייבדק לכל הפחות על ידי שני עובדים מהמשרד, באופן בלתי-נפרד ובלתי-תלוי, וכי הבדוק האחרון יהיה עובד החשבונות. הבודקים יבחנו את החשבון, לרבות בדיקה שפרטיו תואמים את המופיע בהתחייבות, בהזמנה ובאישור הקבלה, וכן ישוו בין הפרטים המופיעים ביותר ממסמך אחד, תוך מתן דגש מיוחד לכמות, לסכום (לרבות נאותות החישוב) ולסבירותו של החשבון.

הוראת תכ"ס 1.1.1 בנושא "אחריות החשב" קובעת כי חשב המשרד יוודא שכל פעולה המתבצעת בחשבות המשרד, בעיקר פעולה שעניינה ביצוע תקציב המדינה, תתועד באופן נאות ובאמצעים הנדרשים והמתאימים, לצורך ביצוע מעקב וביקורת.

בדוח הביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן²³ העיר משרד מבקר המדינה כי על חשב הוועדה המרכזית לקיים בקרה כדי לוודא שמוצרים ושירותים שנדרש תשלום בגינם הוזמנו וסופקו. עוד העיר משרד מבקר המדינה באותו דוח כי על החשב לאשר תשלום לספק רק אם החשבונית שהוגשה לו משקפת במדויק את מהות השירות או הציוד שסופק, לרבות כמויות ומחירים והסברים המאפשרים לבחון את נכונותה ואת סבירותה.

1. המטה המינהלי התקשר ב-2002 עם חברה א', שזכתה במכרז למתן שירותי מחשוב לבחירות שכלל את פיתוח מערכת "דמוקרטיה" ואספקת חמרה ושירותים להפעלתה במשך שלוש מערכות

22 חשבון - דרישה לתשלום או חשבונית אשר הוגשו למשרד ממשלתי.

23 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 83.

בחירות. במסגרת המכרז רכשה הוועדה המרכזית מחברה א' ב-2013 שירותי מחשוב בכ-14.3 מיליוני ש"ח, עבור שכירת ציוד מחשוב, התקנתו ותפעולו באתרים שונים בתקופת הבחירות.

הביקורת העלתה כי חשב הוועדה המרכזית אישר לשלם לחברה א' חשבוניות עבור שכר למתאמי מיכון²⁴ ועבור עלות שיחות הטלפון של מוקד פניות הציבור, בסכום כולל של כ-2.2 מיליון ש"ח, אף שהחשבוניות לא כללו פירוט של כמותם ומחירם של השירותים שבגינם נעשה החיוב ולא צורף אליהן מסמך הזמנה מפורט. אשר על כן לא היה אפשר לבחון את נכונות החשבוניות ואת סבירותן.

2. במקרה אחר רכש המטה המינהלי מדפסות, קוראי ברקוד וציוד מתכלה (קסטות למדפסות) עבור ספירת קולות המצביעים במעטפות כפולות. בהסכם עם חברה א' נקבע כי קסטות למדפסות שלא יהיו בשימוש ושיישמרו בארזותן המקורית וללא פגם, יוחזרו מיד לאחר הבחירות לחברה, וזו תזכה את הוועדה המרכזית בגינן. כמו כן התחייבה חברה א' לוודא את תקינות המדפסות לאחר השימוש בהן בזמן הבחירות ולהשיבן לאחסון בממ"ל.

הביקורת העלתה כי החשב אישר לשלם לחברה א' חשבונית בגין רכש מדפסות וקוראי ברקוד, שסכומה 866,841 ש"ח, אף שלא כללה פירוט של כמותם ומחירם של המוצרים שבגינם נעשה החיוב. כמו כן לא צורפה לחשבונית תעודת המשלוח ולא צורף מסמך הזמנה מפורט, כך שלא ניתן היה לדעת מהן הכמויות שהוזמנו, האם סופקו והאם קוימו כל תנאי ההזמנה במלואם.

עוד העלתה הביקורת כי התשלום לחברה א' עבור רכש המדפסות, קוראי הברקוד והקסטות בוצע כשבועיים לפני שזו החזירה את הציוד לממ"ל, כלומר בעת התשלום לא הייתה כל אפשרות לוודא כי חברה א' החזירה את כל הציוד לממ"ל וכי מצבו תקין.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הוא מקבל את הערת הביקורת ובעקבותיה שופרו תהליכי עבודה בחשבות לגבי ביצוע הזמנות ואישור תשלומים, וכי יוכן נוהל מפורט בנושא זה. המטה הוסיף כי מנהל אגף המחשוב בודק בדקדקנות את התשלומים לפני העברתם לחשב הוועדה המרכזית לשם ביצועם, וכי גם במקרים המוזכרים לעיל בוצעה בדיקה כאמור ובפועל לא בוצעו תשלומים עודפים ולא נפל בתשלומים אלה כל פגם מהותי.

בעניין זה ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה במכתבו למבקר המדינה מספטמבר 2013 כי הגם שהחשבוניות נבדקו לפני ולפנים, כמצוות התכ"ס, על ידי אגף המחשוב, אי-בדיקתן על ידי חשב הוועדה - הגורם שאמור לפקח על האגפים המקצועיים - הוא אכן ליקוי מהותי. עוד ציין כי הדבר מחדד את הצורך בהכפפתו של חשב הוועדה לחשב הכללי במשרד האוצר.

בקרה על קבלת ציוד מחשוב והחזרתו

בנוהל עבודה של המטה המינהלי בנושא בקרה על קבלת ציוד מנובמבר 2008 נקבע כי עבור כל אתר²⁵ ינוהל "תיק אתר" שיכיל מידע עדכני של כל הציוד והתקשורת שהותקנו בו בפועל, לרבות עותקים חתומים על ידי אחראי האתר, שהוא נציג הוועדה האזורית, של המסמכים הבאים: תעודות המשלוח, טופס "מסירת אתר ללקוח", המשמש בקרה לכך שציוד המחשוב הותקן באתר, וטופס

24 מתאמי המיכון הם עובדי חברה א' שתפעלו את אתרי המחשוב.

25 אתר שבו התקבל ציוד מחשוב ותקשורת במסגרת מכרז "דמוקרטיה".

"קבלת אתר", המשמש לבקרה על החזרת ציוד המחשוב לחברה א' בתום הבחירות. עוד נקבע בנוהל כי נציג הוועדה האזורית יעביר את תיק האתר לאגף המחשוב של הוועדה המרכזית בתום הבחירות.

הביקורת העלתה כי בתיקי האתר של כל 18 הוועדות האזוריות לא נמצאו אישורי קבלת אתר חתומים. בשלוש מבין 18 הוועדות חתמו על תעודות המשלוח מתאמי המיכון של חברה א', ולא עובדי הוועדה. בוועדה אחת לא נמצא טופס מסירת אתר חתום.

עוד העלתה הביקורת לגבי כ-30 אתרי מחשוב אחרים שיש בהם ציוד מחשוב רב (אתרי הדילוג²⁶ של הוועדות האזוריות, אתר ספירת קולות המצביעים במעטפות כפולות ואתר מודיעין פניות הציבור שבמשרדי חברה א') כי לא היו בידי המטה המינהלי אסמכתאות לכך שציוד המחשוב התקבל במלואו. יצוין כי הציוד באתרים אלה כלל, בין היתר, 506 מחשבים (מבין 753) ו-102 מדפסות (מבין 202) שעבורם שילם המטה לחברה א'. יוצא אפוא כי המטה המינהלי לא ביצע בקרה על קבלת מרבית ציוד המחשוב שעליו שילם לחברה א'.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המטה המינהלי להקפיד על קיום כללי הבקרה הנדרשים בעת קבלת ציוד המחשוב והחזרתו לפי הנוהל שקבע. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שנוהל הבקרה על קבלת ציוד המחשוב ייושם בכל אתרי המחשוב ולא רק בוועדות האזוריות.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי כל הציוד באתרי המחשוב הותקן והופעל על ידי חברה א' ועובדיה בלבד ולא על ידי מי מטעם המטה המינהלי, כך שנושא החתימה על תעודת משלוח במובנו הרגיל אינו רלוונטי. עם זאת, ציין המטה, הוא מקבל את הערת הביקורת ויבחן את הנוהל הלוגיסטי הקיים ובמידת הצורך יתקנו. בנושא אתר מודיעין פניות הציבור ציין המטה כי האתר אינו מצוי בחזקת הוועדה המרכזית ולפיכך עלולה להתעורר בעיה בבקרה על השימוש בציוד המחשוב בו. עם זאת תיבחן האפשרות כי מנהל אגף המחשוב, או מי מטעמו, יסייר באתר ויוודא כי כלל הציוד הדרוש מותקן ונמצא בשימוש.

בעניין זה כתב יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה במכתבו מספטמבר 2013 כי בדומה לטופס מסירת אתר ולטופס קבלת אתר, יש לדעתו להכניס לתיק הנהלים טופס קבלת ציוד המיועד לקליטת התוצאות. עוד ציין כי הקושי בפיקוח על ציוד המחשוב לאתר מודיעין פניות הציבור מובן, אולם משמדובר בכספי ציבור, מן הראוי לקיים פיקוח אפקטיבי.

הוצאות כלכלה וכיבוד

1. בדצמבר 2012 קבע המטה המינהלי כי ביום הבחירות יינתן תקציב להסעדת העובדים בכל אחת מ-18 הוועדות האזוריות, בסכום של 111 ש"ח לעובד ליום, עבור 100 עובדים בכל ועדה. לפיכך, התקציב לכלכלת עובדי המטות המינהליים של הוועדות האזוריות ביום הבחירות הסתכם בכ-200,000 ש"ח.

ב-8 מבין 18 המטות המינהליים של הוועדות האזוריות מנתה מצבת העובדים 15-30 עובדים, ב-7 מהם מנתה 31-46 עובדים וב-3 מהם 60-80 עובדים.

26 אתרי הדילוג הם האתרים שאליהם עוברות הוועדות האזוריות ביום הבחירות.

נמצא כי חרף זאת, ב-11 מבין 18 הוועדות האזוריות הוגשו חשבונות עבור מספר הסועדים המרבי שאושר - 100 סועדים. עוד נמצא כי לא היו בידי הוועדה המרכזית רשימות הסועדים, כך שלא הייתה אפשרות לדעת מי היו המשתתפים בארוחות שמומנו מתקציבה.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי תקציב הכלכלה האמור נועד לרכישת מזון עבור חברי הוועדות האזוריות, עובדיהן ועובדי יום הבחירות שהועסקו בהן, שמספרם ביום הבחירות היה בין 81 ל-364 בעלי תפקידים בכל ועדה אזורית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת המטה המינהלי משקפת אי-בהירות אשר למספר העובדים הזכאים לכלכלה ביום הבחירות, זאת מאחר שתקציב ההסעדה יועד מלכתחילה ל-100 עובדים בכל ועדה אזורית, אך על פי תשובת המטה מספר הזכאים להסעדה ביום הבחירות נע בין 81 ל-364 בעלי תפקידים. התשובה אף תמוהה, שכן עולה ממנה כי הוחלט ביועצין לתקצב חלק מהוועדות בעודף ואילו בוועדות אחרות נאלצו 360 בעלי תפקידים להסתפק בתקציב שנועד ל-100 סועדים בלבד.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אישור תקציב הסעדה למספר סועדים הגדול באופן ניכר ממספר עובדי הוועדות האזוריות ואישור מימושו גם לגבי קבוצות סועדים נוספות מחייבים קביעת נהלים ברורים אשר לזהות הזכאים ליהנות ממימון הסעדה כאמור, לרבות נוהלי דיווח שיעבירו הוועדות האזוריות לגבי מספר הסועדים בפועל ושמותיהם.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי לעמדתו, אין כל טעם ומקום לתיעוד זהות הסועדים, משום שכל הנוכחים באתרי יום הבחירות הם אך ורק בעלי התפקידים ולא הציבור הרחב. כן נטען כי מאחר שהעבודה ביום הבחירות מאופיינת בעומס, אין מקום להוסיף מטלה של רישום הסועדים, ומכל מקום לא תהיה כל יכולת לברר בחלוף יום הבחירות את פרטיהם המדויקים של סועדים שבשוגג לא נרשמו.

בעניין זה כתב יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה במכתבו מספטמבר 2013 כי יש מקום לעתיד לבוא לפירוט הסועדים כדי לאפשר בקרה של המטה המינהלי, בין היתר נוכח העובדה כי לא כל העובדים שוהים באתרי הוועדות במשך כל יום הבחירות.

2. מעיין במסמכי דרישת התשלום והצעות המחיר שהגישו הוועדות האזוריות, נמצא כי 6 מ-18 הוועדות השתמשו בתקציב הכלכלה היומי למימון ארוחת צהריים בתעריף של 90-110 ש"ח לסועד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תעריף ארוחת צהריים של 110 ש"ח לסועד גבוה עד פי שניים מהמקובל לארוחות צהריים עסקיות. לדוגמה, ספק שירותי המזון של הוועדה המרכזית בכנסת הציע לוועדה ארוחת צהריים במחיר של כ-47 ש"ח לסועד.

בתשובתו מספטמבר 2013 השיב המטה המינהלי כי לדעתו אין מקום להשוואה כזו, בין היתר עקב שונות רבה במחירים במקומות שונים בארץ ואף בשעות שונות ביממה. המטה הוסיף כי נוכח הערת הביקורת, בכוונתו לבחון את האפשרות לבטל את תקציב ההסעדה לוועדות האזוריות ותחת זאת לשלם לעובדים בגין אש"ל (בשכרם), ולתקצב את הוועדות האזוריות למטרת חלוקת כיבוד קל במהלך היום. היה ובסופה של בחינה זו יוחלט להותיר את תקציב ההסעדה במתכונתו הנוכחית, יונחו הוועדות האזוריות להזמין את הכיבוד בגבולות הסביר, ויובהר כי אין להשתמש בכל הסכום שהוקצב לצורך ארוחת אחת בלבד.

בעניין זה כתב יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה במכתבו מספטמבר 2013: "ברי כי קשה מאוד להלום, שבתקציב שמתחילה יועד לשלוש ארוחות לאדם, ייעשה שימוש לצורך רכישת ארוחה אחת ... מן הראוי, כי מטה הוועדה המרכזית יגדיר לעתיד לבוא לוועדות האזוריות גם את גבולות הסבירות של השימוש בתקציב שניתן להן".

3. ב-30.1.13 קיימה הוועדה המרכזית קבלת פנים חגיגית במשכן הכנסת לציון סיום הבחירות. הוזמנו 625 איש, לרבות חברי הוועדה ועובדיה, יושבי ראש, מנהלים וסגנים של הוועדות האזוריות ונציגי הכנסת, המשטרה, צה"ל ושב"ס. ספק הכיבוד באירוע אושר כספק יחיד על ידי ועדת הפטור של הוועדה המרכזית למטרת רכישת שירותי מזון לכנסים שונים שמקיימת הוועדה. החלטת ועדת הפטור נומקה, בין היתר, בכך ש"הספק האמור הינו המפעיל הבלעדי של מזנוני הכנסת ומחזיק בכנסת את כלל הציוד הנדרש, החל ממתקני חימום וכלה בכלים". הוועדה המרכזית התחייבה לשלם לספק 160 ש"ח (כולל מע"ס) לאורך עבור 500 מוזמנים, או לפי מספר המשתתפים בפועל, הגבוה ביניהם. עלות אירוע קבלת הפנים בפועל הייתה 80,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי לפעול בעתיד להוזלת עלות ההתקשרות של אירוע קבלת הפנים. כמו כן, מוצע לבחון צמצום של רשימת המוזמנים.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי עלות האירוע כוללת לצד עלות הכיבוד גם עלות בגין שכירת כלי הגשה ופריטים נוספים הדרושים לאירוע רב משתתפים מסוג זה, שאינם מצויים בידי ספק שירותי המזון בכנסת ועליו לשכור אותם.

בעניין זה כתב יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה במכתבו מספטמבר 2013 כי נראה שהטענה שהציוד הדרוש לאירוע אינו מצוי בידי ספק שירותי המזון בכנסת אינה עולה בקנה אחד עם נימוקי ועדת הפטור, שלפיהם הספק מחזיק "את כלל הציוד הנדרש".

עובדי המטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות

כאמור, ליד הוועדה המרכזית פועל בקביעות סגל עובדים המונה 16 איש. זמן קצר לאחר ההכרזה על קיום הבחירות לכנסת התשע עשרה, התרחב המטה המינהלי וגויסו עובדים למטות המינהליים של הוועדות האזוריות (בסך הכול הועסקו כ-880 עובדים במטות המינהליים לקראת הבחירות). ביום הבחירות עצמו הועסקו כ-34,000 עובדים נוספים במגוון תפקידים.²⁷

מעמד עובדי הסגל הקבוע

1. בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה צוין שמעמד עובדי הסגל הקבוע של המטה המינהלי (להלן - עובדי הסגל הקבוע) הוא כשל עובדי מדינה, אולם הדבר אינו מעוגן בחקיקה, משום שחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, לא חל על עובדי הוועדה המרכזית. משרד מבקר המדינה העיר כי מן הראוי שהמטה המינהלי ייזום שינוי בחוק זה כדי להחילו עליו, בשינויים המתחייבים, ושמותוך כך יוחלו עליו באורח רשמי כלל הדינים החלים על עובדי המדינה.²⁸ לאחר הבחירות לכנסת השבע עשרה מינתה מנכ"לית הוועדה המרכזית דאז, הגב' תמר אדרי, צוות היגוי

27 כ-34,000 עובדי יום הבחירות הועסקו כמזכירי קלפיות, קולטי קלפיות, סדרנים, אבות בית ועוד.

28 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 85.

לתיקון הליקויים שנתגלו במערכת הבחירות. הצוות המליץ שלא להחיל את חוק שירות המדינה על הסגל הקבוע, והמלצתו אושרה במאי 2008 בדיון שהשתתפו בו יו"ר הוועדה המרכזית דאז ובכיריה. ברוח הביקורת על הבחירות לכנסת השמונה עשרה²⁹ העיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שעובדי הסגל הקבוע הם במהותם עובדי מדינה, ומאחר שבתחומים אחדים קיימת אי-בהירות בדבר חובותיהם ומעמדם, הרי שגם אם החליטה הוועדה המרכזית שלא להחיל את החוק עליהם, ראוי שהם יחילו על עצמם ועל העובדים במטות המינהליים את כל הנורמות החלות על עובדי המדינה.

בעקבות הערת הביקורת שב המטה המינהלי ובחן את הנושא. במסגרת זו אף מונתה ועדת משנה, וזו הגישה בפברואר 2011 למנכ"לית הוועדה המרכזית המלצות לתיקון חקיקה, ולפיהן בחוק הבחירות ייקבע כי על עובדי הוועדה יחול חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 - בהתאמות³⁰. הוצע כי על מנת לשמור על מהות הוועדה כגוף בלתי-תלוי, יוענקו ליו"ר שלה הסמכויות הרלוונטיות של נציג שירות המדינה לעניין עובדי הוועדה, ולידו תפעל ועדה מייעצת. עוד הוצע כי על עובדי הוועדה יחולו חוקים שונים החלים על עובדי הציבור, בהתאמות הנדרשות, כגון חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, וחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ס-1979. בישיבת נשיאות הוועדה המרכזית ממרץ 2011 אושרה עקרונית ההמלצה להסדיר את מעמד הוועדה ועובדיה בחוק, בלי להיכנס לפרטי הצעת החוק המוצעת, וסוכם שזו תידון בוועדת המשנה לחקיקה של הוועדה המרכזית, בנשיאות הוועדה ובמליאת הוועדה.

הביקורת העלתה כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, החקיקה בנושא זה לא תוקנה.

בתשובתו מספטמבר 2013 טען המטה המינהלי כי הדבר נובע מרצונו להסדיר בד בבד עם נושא מעמד העובדים גם את אופן גיוסם למטה, וכן משום שבמשך כתשעה חודשים לא היה יו"ר לוועדה המרכזית, מה שלא אפשר לקיים דיוני נשיאות ומליאה ולקבל החלטות. המטה הוסיף כי בשנים שחלפו ממערכת הבחירות לכנסת השמונה עשרה ועד הקדמת מועד הבחירות לכנסת התשע עשרה עמד הנושא במרכז סדר היום של פעילות הצוות הקבוע, ובוצעה פעילות ענפה ביותר להסדרתו. עוד ציין כי במהלך השנים הוחלו בוועדה "נורמות כאלה ואחרות" וכללים החלים על שירות המדינה (בשינויים המחויבים).

במכתבו מספטמבר 2013 לא הסכים יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה עם טענת המטה המינהלי שלפיה אחד הטעמים לעיכוב הסדרת מעמדם של עובדי הוועדה המרכזית הוא היעדר יו"ר לוועדה במשך תשעה חודשים. יו"ר הוועדה המרכזית ציין כי הוועדה היא חלק בלתי-נפרד מן השירות הציבורי ומשרתת את הציבור, וככזו היא מחויבת בנורמות, בכללים ובעקרונות העומדים ביסוד תפקודו של השירות הציבורי (לרבות חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959), ובראשם שקיפות, שוויון וטוהר המידות. אשר על כן, לצד הצורך בהותרת גמישות בידי המטה המינהלי כדי שתצלח משימתו, יש להכפיף את הוועדה המרכזית למערך הנורמות והכללים החלים על כלל עובדי המדינה. עוד ציין כי גם אם באופן פורמלי הדבר טעון חקיקה, אין מניעה לעשות כן במסגרת הנחיות של יו"ר הוועדה, ומטעמו - מנכ"לית הוועדה, וכי הדבר תואם נורמות ציבוריות,

29 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן", עמ' 1024.

30 חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, דן בין היתר בדרכי מינוי עובדים; בייצוג הולם של בני שני המינים, אנשים עם מוגבלות, בני האוכלוסייה הערבית (לרבות הדרוזית והצ'רקסית) ומי שהוא או אחד מהוריו נולד באתיופיה; בהעסקת קרובי משפחה; ובסיום העסקת עובד בשל אי-התאמה. חוקים נוספים חלים על "עובד" שמונה לשירות המדינה לפי חוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, ביניהם חוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970, וכן חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963.

שהרי בפועל עובדי הוועדה הם חלק ממערך השירות הציבורי ואי-אפשר ליצור מערך נורמטיבי מיוחד לגביהם.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אי-הסדרת מעמדם של עובדי הוועדה המרכזית הוא ליקוי מתמשך ויש להסדירו ללא דיחוי נוסף, לרבות נושא גיל פרישתם של עובדים אלה.

2. במרץ 2010, לאחר הליך איתור פומבי, מינתה נשיאות הוועדה המרכזית מנכ"לית לוועדה תחת המנכ"לית שפרשה. המנכ"לית הנבחרת היא עובדת הכנסת, ושימשה קודם למינויה כסגנית מנכ"לית הוועדה המרכזית. הוועדה קובעת את שכרה, אך זה משולם לה באמצעות הכנסת, המשווה על ידי הוועדה המרכזית. הסדר זה נהג גם בשנות כהונתה של המנכ"לית הקודמת, שגם היא הייתה עובדת כנסת.

כחודש לאחר מינויה לתפקיד מסר מנכ"ל הכנסת דאז, בשיחת טלפון, למנכ"לית הוועדה המרכזית הנכנסת כי אין בכוונת הכנסת להמשיך ולהעסיקה לאחר שמונתה למנכ"לית של גוף אחר.

מאז בחנו הכנסת והמנכ"לית אפשרויות שונות להעסקתה. הקושי שהתעורר היה שהפסקת העסקתה בכנסת תפגע בזכויות הפנסיה שלה. מאחר שהוועדה המרכזית איננה "משרד" כהגדרתו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, אין לה מעמד במינהל הגמלאות, ולכן אין באפשרות מנגנון החשבות שלה להמשיך את הבטחת זכויות המנכ"לית בפנסיה תקציבית³¹ אם תועסק ישירות על ידי הוועדה המרכזית.

בינואר 2013 הודיעה המנכ"לית כי מקובל עליה מתווה שסוכם בין יו"ר הוועדה המרכזית לבין מנכ"ל הכנסת דאז, ולפיו לא תהיה עובדת הכנסת אלא עובדת הוועדה, אך זכויות הפנסיה שלה יובטחו בהסכם שבין הוועדה לבין מינהל הגמלאות במשרד האוצר. במאי 2013 נבחן הנושא גם על ידי מנכ"ל הכנסת הנכנס, והוא הודיע כי יש לאמץ את המתווה שסוכם. מנכ"לית הוועדה המרכזית השיבה כי היא מקבלת את הכרעתו בסוגיה וכי בסמוך לאחר שיוסדרו זכויותיה הסוציאליות ויאושרו, תסיים את עבודתה כעובדת הכנסת ותיקלט כעובדת הוועדה המרכזית.

נכון לדצמבר 2013 טרם הושלמה הסדרת סוגיית דרך העסקתה של מנכ"לית הוועדה המרכזית.

בתשובתה מאוגוסט 2013 מסרה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי ההחלטה שלפיה מנכ"ל הוועדה שהוא עובד כנסת "יושאל" לוועדה נקבעה עוד מימים ימימה, על דעת כל הגורמים המוסמכים, וההסדר נהג במשך שנים ארוכות לגבי קודמתה בתפקיד. הסדר זה, שנערך בסמכות וברשות, משקף הסדרת מעמד של עובד בשירות הציבורי ועיגון זכויותיו וכן מערכת יחסים משלימה בין שני גופים ציבוריים משלימים במהותם. עם זאת ציינה כי כפי שסוכם, לאחר הסדרת זכויותיה הסוציאליות ואישור ההסדר תסיים את עבודתה כעובדת הכנסת ותיקלט כעובדת הוועדה המרכזית. בתשובה נוספת, מדצמבר 2013, מסרה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי הנושא קרוב להסדרה סופית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שסוגיית העסקת המנכ"לית תוסדר ללא דיחוי נוסף.

31 פנסיה המשולמת מהתקציב השוטף של הגוף שבו עבד הגמלאי הזכאי לה.

גיוס עובדים למטות המינהליים

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה³² כי יש להקצות משרות בשירות המדינה, גם אם הן מאוישות רק פעם בכמה שנים לזמן קצר, בשוויון ובהליך פומבי על פי עקרונות המינהל התקין. הועלה אז ש"הסגל הקבוע לא יזם הליך של פנייה לעובדי שירות המדינה כדי שיגישו את מועמדותם לעבודה בתקופת הבחירות, וקבלת העובדים החדשים נעשתה על סמך היכרות אישית". על כן צוין כי הדרך שנקטו אינה תואמת את העקרונות שהזכיר משרד מבקר המדינה ואינה מבטיחה בחירה בעובד המתאים ביותר. משרד מבקר המדינה המליץ למסד הליך של גיוס עובדים לעבודה במטות המינהליים בתקופת הבחירות, שיעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים.

בנובמבר 2008 דנה הוועדה המרכזית בתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת האמור, והחליטה שכוח האדם בשירות המדינה וברשויות המקומיות ישמש מאגר מועמדים למשרות שיתפנו במטות המינהליים, ויתווספו אליו מועמדים שמחוץ לשירות המדינה ומחוץ לרשויות המקומיות, הפונים מפעם לפעם ומציעים עצמם לעבודה. כמו כן הוחלט כי עובדים למשרות שיתפנו ייבחרו מבין המועמדים שבמאגר ולאחר שירוינו.

מפאת קוצר הזמן שנותר עד הבחירות לכנסת השמונה עשרה, אישרה הוועדה המרכזית בנובמבר 2008 את בקשת המנכ"לית דאז לחרוג באותן בחירות מן ההליך שאושר ולהמשיך להעדיף עובדים מנוסים לאיוש משרות במטות המינהליים, לאחר ריאיון אישי וכלי למינים באמצעות ועדת קבלה. על כן בבחירות לכנסת השמונה עשרה לא שונו סדרי גיוס העובדים למטות המינהליים³³.

בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השמונה עשרה העיר משרד מבקר המדינה שאין די בכוח האדם של עובדי המדינה ושל הרשויות המקומיות לשמש מאגר יעיל לגיוס עובדים למטות המינהליים, מה גם שהוועדה המרכזית לא קבעה קריטריונים למיון³⁴. בדוח צוין כי על מנת שניתן יהיה לאתר מבעוד מועד את המועמדים המתאימים לתפקיד, יש ליידע הן את ציבור עובדי המדינה והן את הציבור הרחב בדבר האפשרות להגיש מועמדות לתפקידים במטות המינהליים.

במאי 2010 מינתה יו"ר הוועדה המרכזית צוות היגוי לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה על הבחירות לכנסת השמונה עשרה. בשיבת צוות ההיגוי שהתקיימה ביוני אותה שנה הוחלט בין השאר למנות ועדת משנה שתבחן בין היתר את אופן גיוס העובדים למטות המינהליים (להלן - ועדת המשנה). ועדת המשנה המליצה בפברואר 2011 שלמעט כמה חריגים שפירטה (למשל משרות זוטרות, שיאיושו באמצעות לשכת התעסוקה), כל המשרות שיתפנו או ייווצרו בעתיד יאוישו באמצעות מכרזים פומביים שיפורסמו בהדרגה בין בחירות לבחירות. עוד המליצה שלכל משרה (למעט העובדים הקבועים) ייבחרו כמה מועמדים שישמשו כמאגר בעלי תפקידים, ושלעובדי המדינה והרשויות המקומיות ולמורים תינתן עדיפות במכרזים. כן המליצה שמשרות מנהלי ועדות אזוריות וראשי אגפים בוועדה המרכזית ובממ"ל יאוישו בהליך של "מעין מכרז פנימי".

בהמשך אותו חודש דן צוות ההיגוי של הוועדה המרכזית בהמלצות ועדת המשנה. נטען שיישום המלצותיה בנושא גיוס העובדים עלול לעורר קשיים בשעת מבחן. על כן הוחלט, בכפוף לביצוע פיילוט לגיוס כמה מנהלי ועדות אזוריות שמשרתם התפתה, לאשר את ההמלצה על קיום מכרזים פומביים בין בחירות לבחירות ביחס למשרות תקניות בלבד שיתפנו במטות המינהליים ועל הקמת מאגר בעלי תפקידים, תוך מתן עדיפות לעובדי שירות המדינה. הוחלט שבשלב ראשון יתקיימו

- 32 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 87, 104.
33 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן", עמ' 1028.
34 שם.

מכרזים פנימיים למשרות שיתפנו ורק לאחריהם יתקיימו מכרזים פומביים. כן הוחלט שעובדים המועסקים על בסיס שעות (מעבר להיקף מסוים ולמעט עובדים זוטרים המועסקים באמצעות לשכות תעסוקה) במטות המינהליים יגויסו באמצעות פרסום הודעה באתר האינטרנט וראיון מספר מועמדים.

במרץ 2011 קיים הצוות דיון נוסף בנושא ובו הוחלט לבחון אפשרות להקים מאגר כללי של מועמדים לתפקידים שונים שממנו ניתן יהיה "לשלוף" עובד בכל עת שתתפנה משרה תקנית במטות המינהליים, בלי שיהיה צורך בפרסום מכרז למשרה ספציפית. עוד הוחלט לבטל את ההחלטה שהתקבלה בעניין גיוס עובדים על בסיס שעות באמצעות פרסום הודעה באתר האינטרנט. בישיבת נשיאות הוועדה המרכזית (המורכבת מיו"ר הוועדה וסגניו) שהתקיימה בהמשך אותו חודש אושרו החלטות צוות ההיגוי בנוגע לאופן גיוס העובדים, בכפוף לביצוע פיילוט.

ביוני 2011, בדיון בוועדת המשנה לענייני כספים של הוועדה המרכזית, התבקשה נשיאות הוועדה לשוב ולדון בנושא, והוחלט להקפיא את יישום ההחלטות שהתקבלו בנוגע לאופן גיוס העובדים והפיילוט האמור עד קיום הדיון החוזר וקבלת החלטה בנושא. במרץ 2012 התקיימה ישיבה משותפת של נשיאות הוועדה וועדת המשנה לענייני כספים, ובה הוחלט למנות צוות נוסף שידון בהיבטים שונים של אופן גיוס עובדי הוועדה לתקופת הבחירות. בישיבת הצוות, שהתקיימה באפריל 2012, ציינו חבריו שבכוונתם להיפגש עם שורה של בעלי תפקידים רלוונטיים, על מנת שתיפרס בפניהם התמונה במלואה בטרם יגישו המלצותיהם. ביולי 2012 קיים הצוות כמה ישיבות, שאלהן הוזמנו בעלי תפקידים שונים.

באוגוסט 2012 קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ישיבה בנושא דוח מבקר המדינה על הבחירות לכנסת השמונה עשרה. בתום הישיבה ביקש יו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה לקבל דיווח כתוב בנושא. בהמשך אותו חודש דיווחה מנכ"לית הוועדה המרכזית כי נוכח מורכבות נושא אופן גיוס העובדים, הוא מצוי עדיין בהליכי בחינה, ואלה צפויים להסתיים עד דצמבר 2012. בהמשך דיווחה ליו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה כי בטרם הסתיימו הליכי בחינת הנושא הוקדם מועד הבחירות לכנסת התשע עשרה, ועל כן ההליכים "הוקפאו".

באוקטובר 2012 פרסמה מנכ"לית הוועדה המרכזית נוהל לגיוס עובדים חדשים למשרות פנויות במערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה. במכתב שצורף לנוהל ציינה שהוא פורסם נוכח הקפאת עבודת הצוות שדן בנושא, וכי במידת האפשר יש להימנע משינויים במצבת העובדים הקיימת. בנוהל נקבע כי באיוש משרות פנויות תינתן עדיפות לעובדי הוועדה או למי שהעסיקה בעבר. אם לא יימצא ביניהם אדם מתאים, תבחר ועדת בחירה אחד מבין שלושה אנשים לפחות שהגישו מועמדות. עוד נקבע שעובדי משרות זוטרות יגויסו מבין הפונים לוועדות האזוריות ולממ"ל ומבין המופנים על ידי לשכות התעסוקה, וכי במידת האפשר תינתן עדיפות למועמדים שיופנו על ידי לשכות התעסוקה.

מהשתלשלות העניינים המפורטת לעיל עולה שאף שכבר בשנת 2007, בדוח מבקר המדינה על הבחירות לכנסת השבע עשרה, הומלץ למסד הליך של גיוס עובדים לעבודה בתקופת הבחירות שיעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים, לא הושלמו בחינת הליך גיוס העובדים והסדרתו עד מועד סיום הביקורת - יוני 2013, יותר משש שנים לאחר הדוח האמור.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בעקבות דוח הביקורת על הבחירות לכנסת השמונה עשרה הוא הציב כיעד מרכזי את נושא הסדרת אופן גיוס העובדים למטה המינהלי, על כל מורכבותו. המטה המינהלי ביצע עבודת מטה אינטנסיבית, מקיפה ויסודית בפרק הזמן שעמד לרשותו, שבחלקו לא היה יו"ר לוועדה המרכזית ועל כן לא ניתן היה לכנס את הנשיאות ולקבל החלטות, ובהמשך הוקדמו הבחירות.

במכתבו מספטמבר 2013 לא הסכים כאמור יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה עם טענת המטה המינהלי שלפיה היעדר יו"ר לוועדה גרם לעיכוב. עוד כתב שהמלצות ועדת המשנה בנושא מפברואר 2011 אינן מעניקות הזדמנות שווה דייה לכלל המועמדים, ושציין בפני המטה המינהלי שיש לחדש את בחינת הנושא בהקדם. המטה המינהלי מסר בתשובתו לצוות הביקורת מספטמבר 2013 כי יביא את עמדת יו"ר הוועדה המרכזית לידיעת הצוות החדש שידון בסוגיה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שבחינת נושא גיוס כוח האדם למטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות תושלם בדחיפות תוך קביעת לוח זמנים קרוב להשלמתה, זאת כדי שבבחירות לכנסת העשרים יהיה הליך הגיוס סדור ושיטתי ויעניק הזדמנות שווה למועמדים מתאימים, לרבות מקרב הציבור הרחב.

שכר עובדי הסגל הקבוע ועובדי התקן

חוק הבחירות קובע שלביצוע הבחירות תוקם ועדת בחירות. החוק אינו עוסק במעמדם של עובדי הוועדה המרכזית, בשכרם ובהסדרים החלים עליהם. עובדי המטה המינהלי מועסקים בעיקר מכוח סמכותו של יו"ר הוועדה לנהל את תקציבה, לפי סעיף 134 לחוק הבחירות.

שכר עובדי הסגל הקבוע

שלא כמו עובדי המטות המינהליים, המפסיקים את עבודתם בוועדה המרכזית ובוועדות האזוריות זמן קצר לאחר הבחירות, הסגל הקבוע עובד לאורך כל השנה. מטבע הדברים, בתקופה שבין בחירות לבחירות עומס העבודה והיקפה פחותים בהשוואה לתקופת הבחירות.

הסגל הקבוע של המטה המינהלי מונה כאמור 16 עובדים: מנכ"לית הוועדה המרכזית (משרה מלאה); משנה למנכ"לית וראש הממ"ל (שליש משרה); עוזר בכיר למנכ"לית (משרה מלאה); מנהלת לשכה (משרה מלאה); מזכירה (משרה מלאה); חשב (שליש משרה); סגן חשב (רבע משרה); ממונה חשבונות ודיווח (רבע משרה); ממונה משכורות (רבע משרה); סגן ומ"מ ראש הממ"ל (חצי משרה); ממונה מחסנים והזמנות (חצי משרה); שני מאתרי מקומות קלפי (כל אחד מהם במשרה מלאה). נוסף עליהם הועסקו בהתאם לצורך לפי שעות יועץ משפטי, מנהל אגף מבצעים, תפעול ומחשוב ומנהלת מינהל משאבי אנוש. במסגרת התקציב לשנת 2013 אושרה העסקתם כעובדי תקן (במשרה מלאה, חצי משרה ורבע משרה בהתאמה).

מרכיבי שכרם של עובדי הסגל הקבוע זהים לאלה של עובדי הכנסת, לרבות התוספת הייחודית הנהוגה בכנסת (כלומר, עובד באותה דרגה ובאותו הוותק יקבל בסיס שכר זהה בכנסת ובמטה המינהלי של הוועדה המרכזית³⁵). למשל, שכר מנכ"לית הוועדה תואם את שכר מנכ"ל הכנסת (לרבות התנאים הנלווים)³⁶, שכר החשב תואם את שכר חשב הכנסת ושכר מנהלת לשכת המנכ"לית תואם לשכר מנהלת לשכת מנכ"ל הכנסת.

35 יצוין כי השכר הפרסונלי של כל עובד משתנה בהתאם לנתונים אישיים, כגון דירוג, דרגתו והוותק שצבר.

36 החלטת ועדת המשנה לענייני כספים של הוועדה המרכזית מיום 14.6.11.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי הסדר השכר של עובדי הסגל הקבוע יעוגן בהחלטה ספציפית של ועדת הכספים של הכנסת, הקובעת כאמור לפי סעיף 134 לחוק הבחירות את תקציב הבחירות על פי הצעת הוועדה המרכזית. מוצע אף שהנושא יועבר להחלטה לאחר שייבחן על ידי צוות בהשתתפות גורמים רלוונטיים המתמחים בנושאי שכר מהמערכת הציבורית או מחוצה לה; צוות אשר יחוזה דעתו בנושא, בשים לב למאפיינים הייחודיים של עובדי הסגל הקבוע מחד, ולכך שלכאורה אין זיקה משמעותית בין עבודת עובדי הוועדה המרכזית לעבודת עובדי הכנסת מאידך.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי ההחלטה על הצמדת שכר עובדי הוועדה לשכר עובדי הכנסת התקבלה לפני עשרות שנים עקב יחסי גומלין רבים ביניהם, אשר אף התהדקו בשנים שחלפו מאז. למשל, הוועדה פועלת בתחומי משכן הכנסת ומעניקה שירות לשרים ולחברי הכנסת, ושעות עבודתה הן כשעות עבודת עובדי הכנסת. על כן, לעמדת המטה המינהלי, הזיקה הגדולה של עובדי הוועדה המרכזית היא לעובדי הכנסת. עוד ציין המטה כי לדעתו, ועדת הכספים של הכנסת אינה הפורום המתאים לדיון בענייני שכר ואינה דנה בהסדרי שכר פרטיקולריים של עובדים. לטענת המטה, הענקת סמכות הכרעה בנוגע לשכר לגורמים ברשות המבצעת העוסקים בשכר בשירות הציבורי ולוועדת הכספים של הכנסת עלולה להביא לנגיסה זוחלת בעצמאותה של הוועדה המרכזית, לפגוע באי-תלותה ולהכפיף את עובדיה לגחמות וללחצים פוליטיים. עוד טען המטה המינהלי כי קביעת מדיניות השכר של עובדי הוועדה המרכזית היא בפרוגטיבה של מוסדותיה - יושב ראשה, כממונה על הוצאת תקציבה; נשיאותה, כגוף האמון על קביעת מדיניותה; וועדת המשנה לכספים, כגוף האמון על תכנון התקציב ועל הכנתו.

במכתבו מספטמבר 2013 כתב יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי אינו סבור כי מעורבותם של גורמים מקצועיים בשירות המדינה עלולה לחשוף את הוועדה "לגחמות וללחצים פוליטיים" וכי אין הצדקה להבחין, בהקשר זה, בין עובדי הוועדה המרכזית לבין עובדי התקן (אשר בעניינם, כך נראה, נכון המטה המינהלי לבחינת הדברים על ידי גורמים ציבוריים). עוד ציין כי המערך המפקח (מליאת הוועדה ונשיאותה, למעט השופט) הוא עצמו גוף פוליטי, ועל כן חשש הגחמות קיים לא פחות, ואילו נציב שירות המדינה והממונה על השכר באוצר הם גורמי מקצוע.

בתשובתה מאוגוסט 2013 ציינה נציבות שירות המדינה שתפעל ככל שתידרש לבחינת צורת העסקתם של עובדי הסגל הקבוע בוועדה המרכזית ואת תנאי השכר והשירות שלהם, תוך שימת דגש על המאפיינים הייחודיים של עובדים אלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בחינה מקצועית של הנושא כאמור לעיל על ידי גורמים בלתי תלויים (שבמסגרתה יוכל המטה המינהלי להעלות טענותיו) תניח את הבסיס הנאות להסדרי שכר עתידיים של עובדי הסגל הקבוע.

שכר עובדי התקן

כאמור, לאחר ההכרזה על הבחירות התרחב המטה המינהלי של הוועדה המרכזית וגויסו עובדים למטות המינהליים של הוועדות האזוריות. בסך הכול מנו המטות המינהליים כ-880 עובדים. חלקם הועסקו במשרה מלאה או חלקית (עובדי תקן) וחלקם לפי שעות.

עוזר היועץ המשפטי לוועדה המרכזית מסר למשרד מבקר המדינה שהיקף משרה מלאה של עובדי התקן במטות המינהליים בתקופת הבחירות הוא עשר שעות ביום וכן חמש שעות בימי שישי (סך הכול 55 שעות שבועיות). לפני מערכות בחירות רבות קבעה הוועדה המרכזית שעובד (לרבות עובדי הסגל הקבוע) במשרה מלאה יקבל בתקופת הבחירות 165% מהשכר המשולם לו לפי דרגת

משרתו בוועדה המרכזית או לפי דרגתו בשירות המדינה או בכנסת (הגבוה מביניהם)³⁷. עובד במשרה חלקית (שלוש שעות ביום) יקבל 65% מהשכר האמור (להלן - תוספת מיוחדת). זאת כדי לעודד עובדים לייחד את ימי החופש שלהם לעבודה בבחירות ולפצותם על היקף העבודה הגדול מזה של משרה רגילה ועל המאמץ והעומס הכרוכים בעבודה זו. עוזר היועץ המשפטי לוועדה ציין בפני משרד מבקר המדינה שעובדים ששעות עבודתם בפועל עולות על היקף משרתם אינם מקבלים תגמול נוסף, אף שלעתים חלקם עובדים שעות ארוכות מעבר להיקף יום העבודה המתואר.

בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה³⁸ העיר משרד מבקר המדינה כי הכללים והתעריפים לקביעת שכרם של עובדי המטות המינהליים נקבעו לפני שנים רבות ולא נבחנו מאז, וכי אין עוררין על כך שיש לשלם שכר ראוי עבור עבודה מיוחדת ולעודד כוח אדם איכותי למלא משימות חשובות, כדוגמת ניהול הבחירות, אולם שיקולי חיסכון מחייבים לבחון מדי פעם בפעם את ההצדקה של שיעור התוספת המשולמת לעובדים ואת נחיצותה; בחינה זו יש לבסס בין היתר על אומדן נכונותם של עובדי המדינה לעבוד בוועדות הבחירות.

הביקורת העלתה כי זה שנים לא נבחנו ההצדקה לתשלום התוספת המיוחדת לעובדים ונחיצותה, והתגמול עבור העבודה במטות המינהליים עודנו משולם בהתאם למתכונת ולתעריפים שנקבעו כאמור לפני שנים רבות.

במרץ 2013 נדרש לנושא יו"ר הוועדה המרכזית, וציין במכתב אל מנכ"לית הוועדה כי הוא סבור שלא יקשה להשיג עובדים טובים לתקופת הבחירות. יו"ר הוועדה הנחה לבחון את נושא השכר בכללותו בוועדת הכספים של הוועדה המרכזית, בשיתוף הגורמים האמונים על נושא השכר ותשלומיו במערכת הציבורית.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בכוונתו להמליץ לוועדת המשנה לכספים של הוועדה המרכזית למנות ועדה ציבורית שתבחן את מבנה השכר של העובדים בוועדה המרכזית ובוועדות האזוריות בתקופת הבחירות ושל עובדי יום הבחירות ותגיש המלצותיה.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי מן הראוי ששכר העובדים ייבחן בכללותו, בתוך לוח זמנים שייקבע להשלמת הבחינה, ואם יימצא שיש מקום לתשלום תוספת - ייקבע שיעורה.

העסקת עובדי חשבות הכנסת בחשבות הוועדה המרכזית

תקנות משכן הכנסת ורחבתו (פעולות ועדת הבחירות המרכזית), התשל"ז-1977, קובעות כי העסקת עובדי כנסת על ידי הוועדה המרכזית טעונה הסכמה מראש של יו"ר הכנסת או מי שהסמיך לכך ותיעשה בהתאם לתנאים שקבע.

במשך שנים רבות הסתמכה הוועדה המרכזית על עובדי הכנסת לאיוש תפקידים במטה המינהלי בתקופות הבחירות וביניהן. בכלל זה הועסקו עובדים מחשבות הכנסת בחשבות הוועדה המרכזית לאחר שעות העבודה בכנסת בין בחירות לבחירות, והם הועסקו בוועדה המרכזית אף במשך כמה חודשים בתקופת הבחירות. בשנת 2009 הודיע חשב הכנסת כי הוא מסתייג מהארכת ההיתרים לעבודתם בוועדה המרכזית, משום שהיא פוגעת בעבודת הכנסת. בהמשך לכך, עוד לפני התפזרותה

37 למנכ"לית הוועדה אין משולמת תוספת זו.

38 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 85.

של הכנסת השמונה עשרה הודיעה הכנסת לוועדה המרכזית כי עליה להיערך לכך שעובדי חשבות הכנסת לא ישמשו כעובדי חשבות הוועדה.

מנכ"ל הכנסת דאז הטיל על המבקר הפנימית של הכנסת לבחון את נושא עבודתם של עובדי חשבות הכנסת בחשבות הוועדה המרכזית. במסגרת דוח ביקורת מאוקטובר 2011 נמצא כי עבודתם פוגעת בתפקוד חשבות הכנסת, וכי לאורך השנים לא נבחן אם קיים ניגוד עניינים בין עבודתם בכנסת לעבודתם בוועדה המרכזית.

באוקטובר 2012 קבע יו"ר הכנסת תנאים לפעילות הוועדה המרכזית במשכן הכנסת, התשע"ג-2012. בין היתר נקבע שלא יינתן היתר להעסקת עובד שעבודתו בכנסת נחוצה בתקופת הפגרה, או אם התפקיד שהוא נדרש לבצע כרוך בשימוש בתשתיות הכנסת ובמתקניה (שירותים אלה יסופקו לוועדה המרכזית על ידי הכנסת). עוד נקבע כי לא יינתן היתר להעסקת עובד הכנסת אם קיים חשש לניגוד עניינים בין עבודתו בכנסת לבין עבודתו בוועדה, שאינו מאפשר את העסקתו בוועדה.

בישיבה משותפת לנשיאות הוועדה המרכזית ולוועדת המשנה לענייני כספים ממרץ 2012 הוחלט לפרסם מכרז לעובדי חשבות הוועדה. בהמשך להחלטה זו פורסם מכרז למשרת סגן חשב הוועדה המרכזית ונבחר בו זוכה. בשל הידע והניסיון של עובדי חשבות הכנסת, ביקש המטה המינהלי ממנכ"ל הכנסת להתיר את עבודת עובדי החשבות בוועדה המרכזית במהלך ההיערכות לבחירות לכנסת התשע עשרה, לצורך חפיפה.

בחוות דעת מאוקטובר 2012 קבע היועץ המשפטי לכנסת כי מעבר לשאלת נחיצותם של עובדי החשבות בתקופה זו בחשבות הכנסת, "עבודה במקביל, הן בחשבות הכנסת והן בחשבות ועדת הבחירות המרכזית, מעמידה את מבצעה בניגוד עניינים מוסדי מובהק", שלדעתו "לא ניתן לנטרלו באמצעות הסדרי ניגוד עניינים המקובלים במקרים שבהם ניגוד העניינים המוסדי אינו כה חריף". עם זאת, נוכח חיוניות עבודתם של עובדים אלה לקיומן של הבחירות הקרבות, הציע לאפשר עבודתם לצורך חפיפה לעובדים חדשים שיגויסו תחתם. בהמשך לכך הועסקו עובדי חשבות הכנסת לצורך חפיפה בוועדת הבחירות המרכזית לכנסת התשע עשרה.

משרד מבקר המדינה העלה כי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, טרם פורסם מכרז לעובדי חשבות נוספים, וממילא טרם גויסו כל העובדים שעל גיוסם הוחלט בישיבה המשותפת של נשיאות הוועדה המרכזית וועדת המשנה לענייני כספים ממרץ 2012.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי לשיטתו, לא התקיים ניגוד עניינים מוסדי בעבודת עובדי חשבות הכנסת בחשבות הוועדה המרכזית, ועל כן לא היה מקום להביא להפסקתה. המטה הוסיף כי גם לו התקיים ניגוד עניינים, היה מקום לבחון אפשרות לערוך הסדר למניעת תחת קביעת איסור העסקה גורף. עוד הוסיף כי ככלל, תפקידם של עובדי הכנסת שמועסקים במטה המינהלי מוגדר כחסר כל ממשק עם מינהל הכנסת, ועובדי חשבות הוועדה המרכזית הונחו לפעול כך ביתר שאת. עוד ציין כי לאחר שהופסקה עבודת עובדי חשבות הכנסת בוועדה המרכזית נערך המטה המינהלי להחליפם, וכי מרב התפקידים בחשבות הוועדה אוישו (למעט רבע משרה). ביחס לתפקיד שטרם אויש, מתוכננת חשיבה מחדש על מבנה חשבות הוועדה, לרבות בחינת מילוי על ידי עובדים שכבר מועסקים.

בהתייחס לכך מסר היועץ המשפטי לכנסת בדצמבר 2013 כי הוא סבור שמצב שבו מועסקים אותם עובדים בשתי יחידות שהיקף כוח האדם שלהן קטן מאוד, והמתחשבות באופן שוטף זו מול זו, הוא מצב של ניגוד עניינים מוסדי מובנה הטומן בחובו קושי רב. על כן לא ניתן לאפשרו, אף לא באמצעות הסדרי ניגוד עניינים פרטניים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי משניתנה חוות דעת על ידי הגורם המוסמך בכנסת בנושא, יש לפעול בהתאם לאמור בחוות הדעת.

קרבת משפחה בין עובדי המטות המינהליים ועובדי יום הבחירות

נוהל העסקת עובדים שהיה בתוקף בעת הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה קבע כי אין להעסיק בוועדה אזורית אחת עובדים שהם קרובי משפחה, בהתאם לכללים שנקבעו בחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959, בכללי שירות המדינה (מינויים) (סייגים בקרבה משפחתית), התשס"ח-2007, ובתקנון שירות המדינה (תקשי"ר). הנוהל לא אסר במפורש קרבת משפחה בין עובדים במטות המינהליים לבין עובדי יום הבחירות. בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה נמצא כי ל-47.2% מן העובדים במטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק באותה ועדה, מבין כלל העובדים, לרבות עובדי יום הבחירות.³⁹

משרד מבקר המדינה העיר שמאחר שהעובדים במטות המינהליים הם המגייסים את עובדי יום הבחירות, ובכוחם לאפשר לקבוצה מועדפת ומצומצמת של אנשים לעבוד ולהשתכר בתקופת הבחירות, ומאחר שנמצא שיעור ניכר של קרובי משפחה בקרב עובדי אותה ועדה אזורית, קיים חשש שהם גויסו בשל קרבת משפחה לנושא תפקיד בוועדה.⁴⁰ משום כך המליץ משרד מבקר המדינה לקבוע הסדרים שימנעו העסקת קרובי משפחה גם בקרב עובדי יום הבחירות.

בעקבות דוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה קבעה הוועדה המרכזית לקראת הבחירות לכנסת השמונה עשרה כללים חדשים בנוגע להעסקת קרובי משפחה, והם פורסמו בנוהל העסקת עובדים באוקטובר 2008. כללים אלה הרחיבו את איסור העסקת קרובי המשפחה כך שיחול על העסקת עובדים במטות המינהליים בכל הוועדות ולא רק באותה ועדה. הנוהל לא קבע סייגים להעסקת קרובי משפחה של עובדים במטות המינהליים ביום הבחירות. הביקורת על הבחירות לכנסת השמונה עשרה⁴¹ העלתה ששיעור העובדים במטות המינהליים בבחירות אלה, שלהם היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק ביום הבחירות באותה ועדה אזורית, היה עדיין גבוה - 35.9%: ל-301 מבין 839 עובדים במטות המינהליים היו 619 קרובי משפחה שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה. לאחדים מהם היו קרובי משפחה רבים שהועסקו ביום הבחירות באותה ועדה, ובוועדות אזוריות אחדות היה עדיין שיעור ניכר של עובדים במטות המינהליים שקרובי משפחתם הועסקו באותה ועדה ביום הבחירות. משרד מבקר המדינה העיר בדוח על הבחירות לכנסת השמונה עשרה כי נוכח השיעור הגבוה של עובדים במטות המינהליים שקרובי משפחתם הועסקו ביום הבחירות, ראוי שהוועדה המרכזית תשקול להחיל סייגים בעניין העסקת קרובי משפחה של עובדי המטות המינהליים ביום הבחירות.

לקראת הבחירות לכנסת התשע עשרה קבע המטה המינהלי כללים בדבר איסור העסקה של קרובי משפחה, הנוגעים גם לעובדי יום הבחירות. הכללים מפורטים בלוח שלהלן:

- | | |
|----|---|
| 39 | שם, עמ' 89. |
| 40 | שם, עמ' 90. |
| 41 | ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן", עמ' 1028-1029. |

לוח 3 כללים בדבר איסור העסקת קרובי משפחה

המשרה שבה מבקש המועמד להיות מועסק	המקרים שבהם אסור להעסיק את המועמד	רשאי להתיר להעסיק את המועמד חרף קרבת המשפחה
עובד המטה המינהלי של הוועדה המרכזית, עובד בממ"ל או עובד המטות המינהליים של הוועדות האזוריות (וכן כל משרה אחרת שאינה מפורטת בלוח)	אין להעסיקו אם יש לו קרוב משפחה במטה אותה ועדה אזורית, במטה ועדה אזורית אחרת, בממ"ל או במטה הוועדה המרכזית	יו"ר הוועדה האזורית; ובוועדה המרכזית ובממ"ל - יו"ר הוועדה המרכזית
סדרן ועובד יום הבחירות שאינו מזכיר ועדת קלפי או חבר ועדת קבלה	אין להעסיקו אם יש לו קרוב משפחה במטה אותה ועדה אזורית, במטה ועדה אזורית אחרת, בממ"ל או במטה הוועדה המרכזית	יו"ר הוועדה האזורית; ובוועדה המרכזית - יו"ר הוועדה המרכזית
מזכיר ועדת קלפי או חבר ועדת קבלה	אין להעסיקו אם הוא קרוב משפחה של עובד מטה הוועדה האזורית שבה הוא מבקש להיות מועסק	
עובד יום הבחירות בוועדה המרכזית (ספירת הקולות שבמעטפות הכפולות, מוקד יום הבחירות)	אין להעסיקו אם הוא קרוב משפחה של עובד במטה הוועדה המרכזית או בממ"ל	

בכללים הוגדרה "קרבת משפחה" כך: "בן או בת זוג, לרבות ידוע בציבור, הורה, הורי הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גיסה, דוד, דודה, אחיין, אחיינית, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה - ולרבות קרבה משפחתית חורגת או הנוצרת עקב אימוץ".

עובדים שהגישו מועמדות לעבודה נדרשו לחתום על הצהרה שלפיה למיטב ידיעתם, אין מתקיימת קרבת משפחה האסורה לפי הכללים שפורטו לעיל בינם לבין עובדים המועסקים במטות המינהליים.

הביקורת העלתה כי בניגוד לכללים התקיימה קרבה משפחתית בין בעלי תפקידים (בלא שקיבלו היתר לכך), כמפורט להלן⁴²:

1. בין עשרה עובדים (חמישה צמדים) מבין עובדי המטה המינהלי של הוועדה המרכזית, הממ"ל והמטות המינהליים של הוועדות האזוריות התקיימה קרבת משפחה.
2. ל-12 מעובדי ספירת הקולות שבמעטפות הכפולות שבוצעה בכנסת היו תשעה קרובי משפחה (בסך הכול) במטה המינהלי של הוועדה המרכזית או בממ"ל.

42 הבדיקה נעשתה באמצעות הצלבה של קובץ המבוסס על נתוני מרשם האוכלוסין עם קובצי הנתונים של עובדי המטה המינהלי, עובדי המטות המינהליים האזוריים, עובדי הממ"ל (הן עובדי התקן והן העובדים השעתיים) ועובדי יום הבחירות.

3. ל-129 סדרנים ועובדי יום הבחירות (שאינם מזכירי ועדת קלפי או חברי ועדות קבלה) היו 88 קרובי משפחה (בסך הכול) במטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות או בממ"ל. יצוין כי ל-16 עובדים מהמטות המינהליים או מהממ"ל היו שני קרובי משפחה מבין 129 עובדים אלו; לשני עובדים מהמטות המינהליים או מהממ"ל היו שלושה קרובים; לארבעה עובדים מהמטות המינהליים או מהממ"ל היו ארבעה קרובים; ולשני עובדים מהמטות המינהליים היו חמישה קרובי משפחה מבין 129 עובדים אלו.

4. ל-41 מזכירי ועדות קלפי או חברי ועדות קבלה היו 35 קרובי משפחה (בסך הכול) במטה המינהלי של אותה ועדה אזורית שהועסקו בה. יצוין כי לשלושה מעובדי המטות המינהליים של הוועדות האזוריות היו שני קרובי משפחה מבין 41 עובדים אלו; ולעובדת אחת היו ארבעה קרובי משפחה מבין 41 עובדים אלו.

יוצא אפוא כי ל-137 מבין כ-880 (כ-15.5%) עובדי המטות המינהליים היה קרוב משפחה אחד לפחות שהועסק אף שאסור היה להעסיקו בהתאם לכללים שקבע המטה המינהלי לקראת הבחירות לכנסת התשע עשרה.

הממצאים מצביעים על כך שלמרות שהמטה המינהלי פעל לצמצום תופעת העסקתם של קרובי משפחה במטות המינהליים של הוועדה המרכזית, הוועדות האזוריות והממ"ל, לרבות עובדי יום הבחירות, ואף שהושג שיפור ניכר בתחום זה ביחס למצב במערכות בחירות קודמות, התופעה עדיין קיימת. מן הראוי שהמטה המינהלי יפעל לשרשה.

בחשבונו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בעקבות עבודת מטה שנעשתה בו נקבעו כללים להעסקת קרובי משפחה, שהם מחמירים אף ביחס לסייגים החלים על עובדי מדינה בדרך כלל. כללים אלו הוטמעו לראשונה בבחירות לכנסת התשע עשרה. המטה ציין כי עשה כל שביכולתו כדי להטמיע את הכללים וכי הושג שיפור ניכר ביחס למערכות בחירות קודמות. לדברי המטה המינהלי, מטבע הדברים, במערכת כה גדולה וסבוכה לעתים מועמדים לעבודה אינם יודעים כי באחד מהמטות האזוריים או בוועדה המרכזית או בממ"ל מועסק קרוב משפחה רחוק שלהם. המטה המינהלי הוסיף כי במקרים רבים אין כל חשש להטיה בפועל של הליך קבלת העובדים; לדוגמה, עובדי מבצע הספירה גויסו במיקור חוץ, ולעובדי הוועדה לא הייתה נגיעה להליך רישומם, מיונם וקבלתם לעבודה. עוד ציין כי הוא רואה בחומרה סטייה מהכללים, ובכלים העומדים לרשותו ימשיך לפעול לאכיפתם. בכוונת המטה לפנות לעובדים שנמצא שפעלו בניגוד לכללים ולשקול אילו צעדים לנקוט בכל מקרה.

ליקויים בדיווחי נוכחות

הודעת נציבות שירות המדינה מאוקטובר 2012 קובעת שעל עובד שקיבל אישור לעבוד בוועדה המרכזית להקפיד על החתמת כרטיס שעון הנוכחות הן בוועדה והן במשרדו. עוד קובעת ההודעה שהוועדה תעביר מדי חודש למשרדו של העובד דוחות נוכחות שלו בוועדה המרכזית, ושעל האחראי במשרד לבצע בדיקה חודשית של דוחות הנוכחות של העובד במשרדו ובוועדה.

משרד מבקר המדינה השווה את דיווחי הנוכחות מדצמבר 2012 של 126 מעובדי המטות המינהליים המועסקים בארבעה גופים ציבוריים, על פי מה שדיווחו במקום עבודתם הקבוע ועל פי דיווחיהם בוועדות הבחירות, והעלה את הממצאים הבאים:

בדיווחיהם של 17% מהעובדים נמצאו ליקויים, ובכלל זה רישום נוכחות כפול של בין חצי שעה לשבע שעות - במקום העבודה הקבוע ובוועדת הבחירות (55% מבין העובדים שנמצאו ליקויים בדיווחיהם), ודיווח על היעדרות ממקום העבודה הקבוע בשל מחלה ובמקביל דיווח על עבודה בוועדת הבחירות (45% מבין העובדים שנמצאו ליקויים בדיווחיהם).

הביקורת העלתה שלא כל הגופים הציבוריים שדיווחי הנוכחות של עובדיהם נבדקו ביצעו בדיקה פרטנית של דיווחי הנוכחות של כל העובדים במקום עבודתם הקבוע ובוועדה המרכזית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האחראים לנושא בגופים הציבוריים נדרשים להקפיד על קיום הבקרה החודשית הנדרשת על פי הודעת נציבות שירות המדינה, לגבי כל עובדיהם המועסקים בוועדה המרכזית ולגבי כל החודשים שבהם הם מועסקים בה. במקרים שבהם הבדיקה מעלה חשש לליקוי בדיווחי הנוכחות, על הגופים הציבוריים לבדוק אם מדובר בליקוי בדיווח או בטעות ברישום (לשם כך יש לבדוק את הנתונים גם מול המטה המינהלי של הוועדה המרכזית). אם אכן יתברר כי קיים ליקוי המצדיק דרישת החזר שכר, על הגופים הציבוריים לפעול בהתאם, ובמקרים הראויים - לטפל בהיבטים המשמעותיים הנובעים מכך. על הנציבות מצדה לוודא קיום כל הוראותיה בנושא.

בתשובתה מאוגוסט 2013 מסרה נציבות שירות המדינה כי היא רואה בחומרה רבה דיווחי נוכחות שאינם על פי הכללים הקבועים בשירות המדינה. בנציבות נעשתה עבודת מטה כדי לקבוע כללים ברורים בדבר עבודת עובדי המדינה בוועדה המרכזית, שבסופה פורסמה הודעת נציבות המפרטת בין השאר את הכללים להסדרת חלוקת העבודה בין משרתו הקבועה של עובד המדינה לבין משרתו הזמנית בוועדה המרכזית. עוד ציינה הנציבות כי היא שמה דגש רב על נושא דיווח הנוכחות ועל הצורך בבקרה שוטפת עליו מצד יחידות משאבי האנוש של המשרדים.

עובדי יום הבחירות ונציגי הסיעות

גיוס מזכירים לוועדות הקלפי והליך הערכתם

חוק הבחירות קובע כי לכל ועדת קלפי ימונה מזכיר. תקנות הבחירות קובעות כי לקלפי נגישה ימונה מזכיר נוסף, לטיפול בהצבעת בוחרים המוגבלים בניידות.

בידי מזכיר ועדת הקלפי (להלן גם - המזכיר) סמכויות נרחבות בכל הנוגע להפעלת הקלפי. בין היתר, הוא המזהה את הבוחרים ורושם הפרוטוקול. נוכחותו היא תנאי לפתיחת הקלפי, לקיום ההצבעה ולספירת הקולות. בבחירות לכנסת התשע עשרה הועסקו 14,199 מזכירי ועדות קלפי (מהם 2,655 מזכירים רורביים⁴³). השכר ששולם למזכיר על עבודתו היה 1,970 ש"ח ברוטו.

הגשת מועמדות לתפקיד מזכיר

נוהל הוועדה המרכזית מאוקטובר 2012 בעניין גיוס מזכירים (להלן - נוהל גיוס מזכירים) קובע שהמזכירים יגויסו "בהליך שוויוני ומבעוד מועד, תוך הקפדה על בחירת המועמדים המתאימים

43 מזכירים רורביים אינם משובצים לקלפי מסוימת, אלא בהתאם לצורך בקלפיות שנוצר בהן חוסר במזכיר או בחברי ועדת קלפי, או כמחליפים למזכיר במהלך היום.

ביותר לתפקיד". בין היתר קובע הנוהל שיגויסו מזכירים רק מבין מועמדים שמילאו טופס מועמדות באתר האינטרנט של הוועדה המרכזית.

ההרשמה באתר האינטרנט התקיימה בנובמבר 2012. בתקופה זו נרשמו באתר 36,116 מועמדים.

הביקורת העלתה שבניגוד לנוהל, מבין 14,199 המזכירים שעבדו ביום הבחירות, 1,668 (11.7%) הועסקו אף שלא הגישו מועמדות באמצעות אתר האינטרנט של הוועדה המרכזית. ב-6 מ-18 הוועדות האזוריות היה שיעור המזכירים שגויסו שלא באמצעות האתר בין 18.0% לבין 39.9%.

להלן לוח המפרט את מספר המזכירים שהועסקו בכל ועדה אזורית, ואת מספר המזכירים מביניהם שהועסקו אף שלא נרשמו באתר האינטרנט:

לוח 4

פירוט מזכירים שהועסקו בבחירות לכנסת התשע עשרה אף שלא נרשמו באתר האינטרנט, בחלוקה לוועדות אזוריות

שם הוועדה האזורית	מספר הפונים שהגישו מועמדות דרך האינטרנט	מספר המזכירים שהועסקו בוועדה	מספר המזכירים שהועסקו בוועדה אף שלא נרשמו דרך האינטרנט	שיעור המזכירים שלא נרשמו דרך האינטרנט מבין המזכירים שהועסקו בוועדה
דן דרום	1,205	752	300	39.9%
השרון-נתניה	1,965	935	204	21.8%
דן-צפון	1,664	883	187	21.2%
חדרה	1,253	627	130	20.7%
עכו	1,697	986	187	19.0%
תל אביב	2,994	911	164	18.0%
יזרעאל	1,486	839	99	11.8%
קרית	1,472	436	46	10.6%
רחובות	2,320	982	74	7.5%
חיפה	1,836	580	39	6.7%
מרכז-דרום	1,350	581	33	5.7%
באר שבע	3,552	1,463	74	5.1%
צפת	788	265	13	4.9%
אשקלון	2,494	909	39	4.3%
ירושלים	4,658	891	29	3.3%
כנרת	593	251	8	3.2%
פתח תקווה	3,684	1,351	38	2.8%
יהודה	1,105	557	4	0.7%
סך הכול	36,116	14,199	1,668	11.7%

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי רובם המוחלט של המזכירים גויסו לאחר שנרשמו דרך אתר האינטרנט של הוועדה המרכזית, כקבוע בנוהל, אולם בחלק מהוועדות האזוריות נוצר חוסר במזכירים. חלקן אף התקשו לשבץ מועמדים לאזורים מסוימים, כגון יישובים מרוחקים. בנסיבות אלה ביקשו חלק מהוועדות אישור לגיוס מועמדים שלא נרשמו דרך האתר והותר להן לסטות מהנוהל שנקבע. המטה המינהלי הוסיף כי כמה ועדות אזוריות החלו בהליך גיוס המזכירים בטרם הופץ הנוהל המחייב רישום מוקדם באתר, וגם מטעם זה שובצו לעתים מזכירים שלא נרשמו באמצעותו. עם זאת, ציין המטה, יתקיים בירור בוועדות שבהן שיעור המזכירים שהועסקו מבלי שנרשמו באמצעות האתר היה גבוה, ולקראת מערכת הבחירות הבאה יחודדו הנוהל והאפשרות לסטות ממנו במקרים המתאימים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גיוס מזכירים שלא בהתאם להוראות הנוהל פוגע ביכולת לקיים הליך שוויוני של גיוס מזכירים בהתאם להוראות שנקבעו. על המטה המינהלי לבחון את תהליכי גיוס המזכירים בוועדות האזוריות, ובפרט באלו שבהן גויסו מזכירים רבים שלא בהתאם להוראות הנוהל (כגון דן-דרום, השרון-נתניה, דן-צפון וחדרה), ולנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת להבטיח שבעתיד לא יגויסו מזכירים בדרך העוקפת את הנוהל שקבעה הוועדה המרכזית לעניין זה. על המטה המינהלי להנחות את הוועדות האזוריות כיצד עליהן לנהוג במקרים שבהם מתעורר קושי בגיוס מזכירים ולפקח על יישום הנחיותיו, באופן שלא יהיה בכך פתח לגיוס בלתי-שוויוני נרחב.

ראיון המועמדים לתפקיד מזכירים

קריטריונים לעדיפות בזימון לריאיון

1. נוהל גיוס מזכירים קובע כאמור שהגיוס יבוצע בהליך "שוויוני... תוך הקפדה על בחירת המועמדים המתאימים ביותר לתפקיד". אחד השלבים שנקבעו בנוהל לסינון המועמדים לתפקיד הוא קיום ראיונות. הנוהל קובע כי המועמדים יזומנו לריאיון בשלוש קבוצות: (א) תחילה יזומנו רק בעלי ניסיון קודם (כפי שהוגדר בנוהל) בבחירות קודמות לכנסת או לרשויות המקומיות (להלן - מועמדים ותיקים). (ב) רק אם מצבת המזכירים או חברי ועדות הקבלה של הוועדה המרכזית טרם מולאה לאחר הראיונות של המועמדים הוותיקים, יזומנו לריאיון כל המועמדים שהם עובדי מדינה או עובדי רשויות מקומיות. (ג) אם גם אחרי ראיונות אלה טרם מולאה מצבת כוח האדם הנדרשת, יזומנו לריאיון כל האנשים האחרים שהגישו מועמדות.

הוראות הנוהל יצרו אפוא מדרג עדיפויות בזימון מועמדים לריאיון: בעלי ניסיון קודם יזומנו בעדיפות ראשונה; עובדי מדינה ורשויות מקומיות בעדיפות שנייה; ושאר המועמדים בעדיפות אחרונה.

להלן לוח המציג את התפלגות האנשים שהגישו מועמדותם דרך אתר האינטרנט, לפי הקריטריונים שנקבעו למתן עדיפות בזימון לריאיון:

לוח 5

התפלגות המועמדים לתפקיד מזכיר לפי קריטריונים לזימון לריאיון

שיועור המזכירים שעבדו בפועל מתוך אלו שהגישו מועמדות דרך האינטרנט	עבדו בפועל כמזכירים (מבין מי שהגישו מועמדות דרך האינטרנט)	הגישו מועמדות דרך האינטרנט	סוג המועמדים
47.6%	7,689	16,159	מועמדים ותיקים
33.0%	1,443	4,361	עובדי מדינה ורשויות מקומיות שאינם מועמדים ותיקים
21.8%	3,399	15,596	אחרים
	12,531	36,116	סך הכול

2. בסיום ספירת הקולות במקום הקלפי על המזכירים למסור את הפרוטוקולים, פתקי ההצבעה, כתבי המינוי וחומרי הצבעה נוספים לוועדות האזוריות. כל מזכיר מופנה לוועדת קליטה לצורך בדיקת הפרוטוקולים. בסיום הקליטה נדרשות ועדות הקליטה להעריך את טיב עבודת המזכיר.

משרד מבקר המדינה ניתח את תוצאות ההערכות שניתנו למזכירים שעבדו בבחירות לכנסת התשע עשרה בוועדה האזורית פתח תקווה⁴⁴. מטרת הניתוח הייתה לבחון עד כמה מדרג ההעדרות בזימון מועמדים לראיונות מושתת על קריטריונים שיש בהם כדי לנבא את איכות עבודתם של המזכירים. נמצא שמבין 847 מזכירים שקיבלו הערכה על עבודתם⁴⁵, 365 שימשו לראשונה בתפקידם ו-482 היו מזכירים ותיקים. למזכירים ניתנה הערכה בסולם מ-1 עד 5: הציון 1 ביטא את ההערכה הנמוכה ביותר, והציון 5 את ההערכה הגבוהה ביותר.

להלן לוח המציג את התפלגות הציונים שקיבלו המזכירים בוועדה האזורית פתח תקווה, בחלוקה למזכירים ותיקים ולמזכירים ששימשו לראשונה בתפקיד:

לוח 6

הערכות מזכירים ותיקים בהשוואה להערכות מזכירים חדשים
בוועדה האזורית פתח תקווה

הציון	שיועור המזכירים החדשים	שיועור המזכירים הוותיקים
1.5-1	4.7%	4.1%
2.5-2	4.4%	5.0%
3.5-3	11.8%	11.8%
4.5-4	27.9%	20.9%
5	51.2%	58.1%

44 המטה המינהלי של הוועדה האזורית פתח תקווה קיים הליך סדור ויסודי של הערכת מזכירים.

45 נתון זה מתייחס רק למזכירים שהגישו מועמדות דרך האינטרנט.

מהלוח עולה שלפי אמות המידה שעל בסיסן העריכו הקולטים בפתח תקווה את המזכירים, קריטריון הוותק ניבא באופן מוגבל את איכות עבודת המזכיר.

4. מבין 365 המזכירים ששימשו לראשונה בתפקידם וקיבלו הערכה בסיום עבודתם בוועדה האזורית פתח תקווה⁴⁶, 75 היו עובדי מדינה או רשויות מקומיות ו-290 לא עבדו במגזרים אלה. להלן לוח המציג את התפלגות הציונים שקיבלו:

לוח 7

הערכות מזכירים שהם עובדי מדינה או רשויות מקומיות בהשוואה להערכות מזכירים אחרים בוועדה האזורית פתח תקווה

הציון	שיעור המזכירים שהם עובדי מדינה או רשויות מקומיות	שיעור המזכירים האחרים
1.5-1	4.0%	4.8%
2.5-2	5.3%	4.1%
3.5-3	12.0%	11.7%
4.5-4	32.0%	26.9%
5	46.7%	52.4%

מהלוח עולה שלפי אמות המידה שעל בסיסן העריכו הקולטים בפתח תקווה את המזכירים, גם הקריטריון בדבר היות המועמד עובד מדינה או עובד רשות מקומית ניבא באופן מוגבל את איכות עבודת המזכיר.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הוועדה המרכזית מחויבת לפעול בשוויוניות ובשקיפות, תוך שימת לב לשמירה על משאבי המדינה. הקריטריונים שנקבעו בנוהל גיוס המזכירים נועדו לאפשר דירוג ראשוני (שלאחריו שלבי מיון נוספים) של עשרות אלפי המועמדים וכן לתת יתרון לקבוצות שלתפיסת הוועדה הן בעלות יתרונות על פני קבוצות אחרות. לעמדת המטה המינהלי, מזכיר בעל ניסיון ידע להתמודד עם סוגיות העולות ביום הבחירות טוב יותר ממזכיר חסר ניסיון, ואף לעובדי מדינה ורשויות מקומיות יתרון על פני אחרים, הנובע מכך שכישוריהם נבחנו בעת שהתקבלו לעבודה. עובדי מדינה ורשויות מקומיות גם כפופים לדין משמעתי ולכן מחויבים יותר לתפקידם. מטעמים אלה המטה המינהלי סבור כי היה מקום להעדפת שתי קבוצות אלה בזימון לריאיון. עוד טען המטה בתשובתו כי ממצאי הביקורת מבוססים על הערכות 847 מבין כלל המזכירים (1,351) שהועסקו בוועדה אזורית פתח תקווה בלבד; וכי לא ניתן לומר שוועדה זו היא מדגם מייצג של כלל הוועדות, ונדרשת בחינה של הנתונים בכלל הוועדות.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי נוכח ממצאי הביקורת על המטה המינהלי לקיים בחינה השוואתית של הנתונים בכלל הוועדות האזוריות, ולהסיק את המסקנות לקראת מערכות הבחירות הבאות. יו"ר הוועדה הוסיף כי אם לטענת המטה המינהלי לא

46 כאמור, נתון זה מתייחס רק למזכירים שהגישו מועמדות דרך האינטרנט.

ניתן להסיק מסקנות גורפות על סמך בדיקה חלקית של ועדה אזורית אחת, קל וחומר שאין לעשות כן ללא בדיקה כלל, ועל כן על המטה המינהלי לבצע בדיקה כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים המובאים לעיל מעוררים ספק אשר להצדקה שבהעדרת מועמדים שהם בעלי ניסיון או עובדי מדינה או רשויות מקומיות. נוכח הממצאים על המטה המינהלי לבחון את הקריטריונים שקבע להעדרת מועמדים לתפקיד מזכיר קלפי. שימוש בקריטריונים שאינם מנבאים היטב את תפקוד המועמדים פוגע ביכולת לקיים הליך גיוס מיטבי ושוויוני.

אמות המידה למיון המועמד לתפקיד מזכיר בריאיון

בטופס סיכום הריאיון לתפקיד מזכיר ועדת קלפי או חבר ועדת קבלה, שצורף לנוהל גיוס המזכירים, נקבע שבסיכום הריאיון וההחלטה "יש להתייחס לקריטריונים כגון: רמה אישית, יכולת הבנה, אחריות, החלטיות וכו'".

הביקורת העלתה שאמות המידה ששימשו את המראיינים לבדיקת התאמתם של המועמדים היו שונות בין ועדה לוועדה. אחת הוועדות בדקה אם כתב ידו של המזכיר קריא, ואילו בוועדות אחרות נושא זה לא נבדק כלל. אחת הוועדות קבעה כי רישיון נהיגה והגעה ברכב ליום הבחירות הם תנאי סף, ובאחרות תנאים אלה לא היו קיימים. בוועדה אחת שימשה יכולת העבודה בצוות אמת מידה, ואילו באחרת אמת המידה המנחה הייתה ניסיון אדמיניסטרטיבי של המועמד.

בתשובתו מספטמבר 2013 טען המטה המינהלי כי ההבדלים בין ועדה אזורית אחת לאחרת מבחינת אמות המידה ששימשו את המראיינים היו זניחים, וכי נשמר השוויון בהליך המיון בכל אחת מהוועדות כשלעצמה. המטה המינהלי הוסיף שעקב מאפיינים ייחודיים של ועדות אזוריות ושל אזורים שונים בארץ ייתכן שעלה בחלקן הצורך לקבוע דרישות בעלות שוני מסוים ממועמדים לתפקיד מזכיר. עם זאת, ציין, תיעשה עבודת מטה ליצירת טופס אחיד של סיכום ריאיון, שיכלול גם אפשרות להוסיף אמות מידה ייחודיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שעבודת המזכירים זהה בכל רחבי הארץ, על המטה המינהלי לקבוע תנאי סף אחידים למיון המועמדים. כמו כן, מן הראוי שהמטה המינהלי יקבע אמות מידה בסיסיות אחידות שישמשו את המראיינים לבחינת התאמת המועמדים, כדי שהליך הבחירה יהיה שוויוני בכל הארץ.

הערכת עבודת המזכיר בסיום יום הבחירות

1. בתדריך שהכינה הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה לבעלי תפקידים בוועדות הקליטה הודגש כי הוועדה המרכזית שואפת להגיע להערכה שוויונית ככל האפשר של עבודת המזכירים ולהענקת ציונים דומים על טיב תפקודם. על כן נקבע סולם ציונים של חמש דרגות, והומלץ שבביצוע ההערכה יינתן דירוג שונה לפגמים מהותיים לעומת פגמים טכניים. בתדריך ניתנו דוגמאות להבחנה בין סוגי הפגמים.

הביקורת העלתה שחרף האמור, הייתה שונות בהליך הערכת המזכירים בין ועדה אזורית אחת לאחרת. המטה המינהלי של אחת מהוועדות האזוריות הכין רשימה של פגמים בעבודת המזכיר שייחשבו מהותיים ורשימה של פגמים שייחשבו טכניים (סיווג זה לא תאם במלואו את הסיווג שהוצע בתדריך). הקולטים הונחו לדרג את איכות עבודת המזכיר בסולם שבין 1 ל-5, ולתת ציון נכשל למזכיר שבעבודתו נמצאו לפחות פגם מהותי אחד או שלושה פגמים טכניים. לעומת זאת הקולטים בוועדה אזורית אחרת התבקשו להעריך את הגשת החומר על ידי המזכיר בסולם שבין 1 ל-10. הקולטים בוועדה אזורית נוספת התבקשו להעריך את המזכיר בכל הקשור להגשת חומר הקלפי ולהתרשמות מתפקודו בסולם שבו חמש דרגות, בין "רע" ל"טוב מאוד". בוועדה אזורית אחרת הם התבקשו להעריך כמה היבטים בעבודת המזכיר בסולם שבין 1 ל-5.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המטה המינהלי לפעול לכך שהערכת עבודת המזכירים בכל הוועדות האזוריות תיעשה על בסיס אמות מידה וסולם הערכה אחידים.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי יבחן אפשרות ליצירת אחידות בהערכת המזכירים בוועדות האזוריות.

2. התכלית העיקרית לקיום מערך ההערכה של המזכירים היא לגבש מידע פרטני שישמש את המטות המינהליים בבואם לגייס מזכירי ועדות קלפי במערכת הבחירות הבאה. בבדיקת משרד מבקר המדינה הועלו כמה ליקויים אשר יש בהם כדי לפגוע ביכולת המטות המינהליים למצות את השימוש במערך ההערכות. להלן הפירוט:

(א) לא בכל הוועדות האזוריות נעשתה הערכת מזכירים בבחירות קודמות.

(ב) נתוני ההערכה שנאספו בוועדות האזוריות שבהן נעשתה הערכת מזכירים בבחירות הקודמות לא נשמרו במערכת "דמוקרטיה" באופן שאפשר שימוש בהם גם לוועדה המרכזית ולוועדות אזוריות אחרות. גם בבחירות לכנסת התשע עשרה לא הונחו המטות המינהליים של הוועדות האזוריות להזין את סיכום ההערכות למערכת "דמוקרטיה" או להעבירם לוועדה המרכזית בדרך אחרת.

(ג) המטות המינהליים של הוועדות האזוריות לא הונחו להשתמש בהערכת המזכירים בבחירות קודמות בבואם לגייס מזכירים. בפועל, חלק מהמטות לא השתמשו בהערכות כלל, ואילו אחרים קבעו כי לא יוזמן לריאיון מועמד שקיבל בעבר הערכה נמוכה מרף מסוים שקבעו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המטה המינהלי להסדיר את ריכוז המידע בדבר הערכות המזכירים, את שמירתו ואת השימוש בו בבחירות העוקבות - וכל זאת על מנת להביא לטיוב הליך גיוס המזכירים לקראת כל מערכת בחירות.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי יפעל לגיבוש נוהל שיבהיר את חשיבות הערכות המזכירים והשימוש בהן, וינחה את הוועדות האזוריות לרכז את ההערכות באמצעות הזנת הציונים שנתנו באופן שישמש את כלל הוועדות האזוריות. עוד ציין המטה כי ינחה את הוועדות האזוריות להשתמש בנתוני הערכת המזכירים בבחירות קודמות.

העסקת אבות בית כסדרנים

מתקנות הבחירות עולה כי ניתן למנות סדרנים לקלפיות, שיהיו כפופים ליו"ר ועדת הקלפי ויושטו כל עזרה שתידרש. כמו כן מעסיקה הוועדה המרכזית אב בית במתחם הקלפי, שתפקידיו, בין היתר, לקבל את עזרי ההצבעה ולדאוג לאחסנתם עד מועד הבחירות ולפתוח את מתחם הקלפי בבוקר ההצבעה.

הוועדה המרכזית קבעה את התעריף עבור עבודתו של אב הבית. נקבע ששכרו ליום הבחירות ישתנה בהתאם למספר הקלפיות שבמתחם שהוא מופקד עליו. שכר אב בית נע בין 579 ש"ח (עבור קלפי אחת) ל-1,284 ש"ח (עבור 16 קלפיות). שכר סדרן עמד על 1,113 ש"ח. קיימת אפשרות למנות את אב הבית גם לסדרן באחת מהקלפיות שבמתחם. במקרה כזה שכרו נע בין 1,160 ש"ח (עבור מתחם שבו קלפי אחת) ל-1,865 ש"ח (עבור מתחם שבו 16 קלפיות).

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהמטה המינהלי יקבע קווים מנחים ביחס למקומות שבהם על המטות המינהליים של הוועדות האזוריות לבחון אפשרות למנות את אב הבית גם כסדרן, למשל בקלפיות ביישובים קטנים או במקומות שבהם קלפי אחת.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי בשל השוני שבין יישוב ליישוב ומקום קלפי אחד לאחר, אין מקום להנחיה גורפת בעניין זה ויש חשיבות להענקת גמישות למנהלי הוועדות האזוריות. עוד ציין כי הוועדה המרכזית מפקחת על פעולת מנהלי הוועדות האזוריות, וכי בפועל ממונים אבות בית גם לסדרנים במקומות שבהם ניתן לעשות כן.

לדעת משרד מבקר המדינה, קביעת קווים מנחים לוועדות האזוריות בעניין זה עשויה להביא לחיסכון כספי לקופה הציבורית, ועל כן מן הראוי שהמטה המינהלי יקבע אותם.

נציגי הסיעות

ת ש ל ו ם ש כ ר ל נ צ י ג י ה ס י ע ו ת

חוק הבחירות קובע כי חברי ועדות הקלפי יהיו נציגים של הסיעות המיוצגות בכנסת. מינוי נציגי הרשימות המתחרות נועד להבטיח בקרה הדדית ביניהם⁴⁷, ועל כן ישנה חשיבות בנוכחותם במקום הקלפי לאורך כל יום הבחירות. תקנות הבחירות מסמיכות את הוועדה המרכזית לקבוע תשלום לחברי ועדת קלפי, שיבוצע באמצעות הסיעות, לפי תנאים והוראות שתקבע הוועדה. תקנות הבחירות קובעות כי מזכיר ועדת הקלפי ירשום בפרוטוקול את שעת תחילת כהונתו של נציג הסיעה ואת שעת סיומה.

הוועדה המרכזית קבעה שבבחירות לכנסת התשע עשרה יעמוד התשלום לחבר ועדת קלפי "למשך כל יום הבחירות" על 1,575 ש"ח. סכום זה יכול להתחלק בין עד ארבעה נציגים של אותה סיעה, המחלקים ביניהם את איוש הוועדה לאורך היום. עוד קבעה הוועדה המרכזית כי תבדוק לאחר יום הבחירות את האיוש בפועל של נציגי הסיעה, על פי המצוין בפרוטוקול, ותקבע את הסכום המגיע

47 רע"א 414/94 מרעי נ' ועדת הבחירות למועצה המקומית פרדיס, פ"ד מח(4) 421, 430-429 (1994).

לכל סיעה בהתאם. בבחירות לכנסת התשע עשרה אוישו כ-30,000 "משרות"⁴⁸ של חברי ועדות קלפי על ידי נציגי סיעות, ועד אוגוסט 2013 שולם להם שכר כולל של כ-46.9 מיליון ש"ח⁴⁹.

הביקורת העלתה כי בפרוטוקול ההצבעה נקבע מקום לרישום שמם של נציגי הסיעות שנכחו בעת פתיחת הקלפי וכן שמות נציגי הסיעות שהתחלפו ושעת החלפתם. לעומת זאת אין מקום לרישום שעת הגעתו לראשונה של נציג סיעה שלא יוצגה על ידי איש בעת פתיחת הקלפי, ואף אין מקום לרישום שעת סיום כהונתו של נציג סיעה שעזב בלא שהוחלף על ידי נציג אחר מסיבתו. על כן במקרים אלו לא ניתן ללמוד מהפרוטוקול באילו שעות נכחו בפועל נציגי הסיעות (שעת תחילת כהונתם ושעת סיומה), אלא רק אם נכחו בקלפי בשלב כלשהו במהלך היום.

עוד העלתה הביקורת שהמטה המינהלי בדק רק אם נציג סיעה נכח בשלב כלשהו בקלפי, ולא את משך הזמן שבו מילא את תפקידו בפועל. למעשה, די שנציג הסיעה היה נוכח בשלב כלשהו במהלך ההצבעה כדי שלסיעה יועבר מלוא הסכום, 1,575 ש"ח, גם אם לא נכח נציג מטעם הסיעה לאורך היום כולו. לדוגמה, באחת הקלפיות נכח נציג סיעה בעת הפתיחה אך עזב אותה בשעה 14:15 ולא הוחלף על ידי נציג אחר מהסיעה. חרף זאת, לסיעה הועבר מלוא התשלום.

בתשובתו מספטמבר 2013 טען המטה המינהלי כי בדק את "מספר המקומות" שאוישו על ידי כל סיעה, הכפיל את המספר בסכום התשלום המלא והעבירו לסיעה. עוד טען כי בהתאם לנוהל הוועדה המרכזית, האחריות לבדיקת הנוכחות בפועל והתשלום היחסי לנציגי הסיעות מוטלת על הסיעות ולא עליו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאחר שהמטה המינהלי בדק את עצם נוכחות נציג הסיעה בקלפי ולא את מספר השעות שבהן נכח, בכל מקרה שבו לא נכח נציג סיעה בחלק משעות ההצבעה הועבר לסיעה תשלום עורף.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי המטרה שבגינה משולמים לנציגי הסיעות עשרות מיליוני שקלים מהקופה הציבורית ניתנת להשגה רק אם נציגי הסיעות אכן נוכחים בוועדת הקלפי וממלאים את תפקידם בה. אין כל הצדקה להעברת סכומים כה גדולים מכספי הציבור אם מטרה זו אינה מושגת ובלא שנבדק אם נציגי הסיעות ביצעו את עבודתם כחברי ועדות הקלפי. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח האמור על המטה המינהלי ליוזם שינוי בפרוטוקול ועדת הקלפי שיאפשר רישום מדויק יותר של נוכחות נציגי הסיעות במקום ההצבעה, ולפעול לכך שהתשלום לנציגי הסיעות יהיה בהתאם לנוכחותם בפועל.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי יפעל לתיקון התוספת לתקנות הבחירות לכנסת, כך שהפרוטוקול ישקף את שעות כהונתם בפועל של נציגי הסיעות. עם זאת, הוסיף, בדיקת שעות נוכחות נציגי הסיעות בפועל ותשלום לפיהן הוא נטל שאינו סביר, שכן הבדיקה תצריך השקעת משאבים רבה: חישוב התשלומים יצריך הקמת מערך רחב ויביא לדחיית ביצועם, וכן יהיה צורך במינוי מזכיר נוסף בכל הקלפיות לצורך רישום שעות הנוכחות.

48 ההתייחסות היא למשרה מלאה. חלק מהמשרות חולקו כאמור בין שניים, שלושה או ארבעה נציגי סיעות.

49 בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי נכון ל-25.8.13 ההתחשבות עם הסיעות טרם הסתיימה.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי אין זה סביר ששכרם של חברי ועדות הקלפי, עשרות מיליוני שקלים מקופת הציבור, ישולם שלא בהתאם לנוכחותם המדווחת, וכי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם שמירה על משאבי המדינה. יו"ר הוועדה המרכזית הוסיף כי יש לחשוב על דרכים לקיים ביקורת יעילה מצדה של הוועדה המרכזית שאינן דורשות בהכרח מינוי מזכיר נוסף, כגון דרישה למילוי הצהרה על שעות נוכחות בפועל.

שיעור השתתפות נציגי הסיעות בהדרכות

חוק הבחירות קובע כאמור כי חברי ועדות הקלפי יהיו נציגים של הסיעות המיוצגות בכנסת. כל ועדה מורכבת מיו"ר, סגן וחבר. תקנות הבחירות קובעות כי ועדת הקלפי תחליט בכל הנוגע למהלך ההצבעה במקום הקלפי, וכי אם יהיו הדעות שקולות, יכריע יושב ראשה. כאמור, נציגי הסיעות מקבלים תגמול כספי עבור מילוי תפקידם בוועדת הקלפי.

הביקורת העלתה כי בניגוד למזכיר ועדת הקלפי, שנדרש לעבור מבחני מיון והדרכה בת כמה שעות כתנאי להעסקתו, נציגי הסיעות אינם מחויבים לעבור הדרכה כלשהי לפני יום הבחירות.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי התקיימו כ-45 הדרכות לנציגי סיעות ברחבי הארץ, ובסך הכול לקחו בהן חלק כ-5,600 נציגים. עוד ציין כי היו גם סיעות שקיבלו לבקשתן עותקים מהתדריך הכתוב למזכירי ועדות הקלפי וחבריהן לצורך חלוקתם לנציגים, ובאתר האינטרנט של הוועדה המרכזית פורסמו כל חומרי ההדרכה. לטענת המטה המינהלי, מכאן עולה שחלק ניכר מחברי ועדות הקלפי נחשף לחומרי ההדרכה והשתמש בהם, וממילא המזכיר הוא בעל התפקיד המרכזי בקלפי ולא נציגי הסיעות.

מתשובת המטה המינהלי עולה כי שיעור ההשתתפות של נציגי הסיעות בהדרכות היה נמוך.

במכתבו מספטמבר 2013 הפנה יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה למסמך הפקת הלקחים שכתב לאחר הבחירות, ובו ציין כי "שאלה יפה היא אם נחוצים כלל עיקר חברי ועדת קלפי, ואולי עדיף היה מבחינות שונות כי במקום חברי ועדת קלפי, נציגי מפלגות, יהיו שני מזכירים (בהוצאה פחותה לקופת המדינה). ראוי לחשוב על נושא זה (למפלגות תימשך הזכות לשלוח משקיפהן)". יו"ר הוועדה המרכזית הוסיף במכתבו כי דברים אלה מקבלים משנה תוקף נוכח האמור לעיל ביחס לנוכחותם של חברי ועדת הקלפי, תשלום שכרם והדרכתם, וכי אם יחול שינוי, יהיו הבחירות טהורות לא פחות ויעלו פחות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הסוגיה היסודית שהעלה יו"ר הוועדה המרכזית במסמך הפקת הלקחים שכתב לאחר הבחירות לכנסת התשע עשרה, בעניין שינוי הרכב ועדת הקלפי והחלפת נציגי הסיעות במזכיר נוסף, מחייבת בחינה ממשית על ידי המטה המינהלי. ככל שבחינה זו לא תוביל לשינוי הרכב ועדת הקלפי בהתאם להצעת יו"ר הוועדה, נדרש המטה המינהלי לנקוט פעולות מעשיות אשר יובילו להגדלת מספר נציגי הסיעות שנוטלים חלק בהדרכות ולשיפור תפקודם בוועדת הקלפי.

פריסת הקלפיות ברחבי הארץ

חוק הבחירות קובע כי שטח המדינה יחולק לאזורי קלפי, וכי אזור קלפי לא יכלול יותר מישוב אחד, ויהיה "שטח רצוף"⁵⁰. החוק מטיל על הוועדה המרכזית את קביעת תחומי אזורי הקלפי, על פי הצעת שר הפנים. כל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי אשר רשימת הבוחרים שלה כוללת את שמו, למעט חריגים הקבועים בחוק. החוק מוסיף וקובע כי לכל אזור קלפי תהיה קלפי אחת, שכל האפשר תעמוד בתחומה, ושמיקומה ייקבע תוך מגמה להקטין את המרחק בינה לבין מקום המגורים של הרשומים להצבעה בה. עוד קובע חוק הבחירות כי אזור קלפי לא יכלול יותר מ-800 בוחרים, אולם הוא אינו קובע רף תחתון למספר הבוחרים בכל אזור קלפי.

שינויים בגודל האוכלוסייה, הקמת יישובים חדשים ובניית שכונות חדשות - כל אלה מחייבים לבצע שינויים באזורי הקלפי. השינויים מבוצעים באופן שוטף, בין בחירות לבחירות, על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס), המבצעת את החלוקה לאזורי קלפי עבור המפקח הארצי על הבחירות⁵¹. עדכון אזורי הקלפי מבוצע באמצעות מערכת ממוחשבת של רשות האוכלוסין וההגירה, המכונה מערכת "אביב". כמו כן מסתייעת הלמ"ס במערכת מידע גיאוגרפית שפיתחה, המאפשרת הצגה חזותית של מידע הנדרש לחלוקה לאזורי קלפי. הלמ"ס מוודאת באופן שוטף שמספר הבוחרים הרשומים בכל קלפי אינו עולה על המותר בחוק. אם נמצאה קלפי כזו, "מועברים" בוחרים הגרים ברחובות או בחלקי רחובות הכלולים באותה קלפי לקלפי סמוכה. אם אין אפשרות לעשות זאת, מפוצלת הקלפי לשתיים.

ממסמך של הלמ"ס משנת 1979 הסוקר את פעילותה עולה כי מלבד הקבוע בחוק בנוגע לקביעת אזורי קלפי, ללמ"ס כמה קריטריונים נוספים לכך, ובהם שכלל האפשר לא יהיה מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפי קטן מ-400. כמו כן קבעה הלמ"ס שאזור קלפי לא יחרוג מגבולות אזוריים סטטיסטיים⁵² ואזורי תכנון (בין השאר בשל הרצון לאסוף נתונים ולנתחם בהתבסס על אזוריים סטטיסטיים). זאת, לדברי הלמ"ס, הן על מנת לשמור על רציפות גיאוגרפית כקבוע בחוק והן משיקולי יעילות, שכן אזורי הקלפי משמשים גם לבחירות לרשויות המקומיות. במסמך האמור צוין כי הלמ"ס מטפלת בקלפיות שרשומים בהן פחות מ-400 בוחרים על ידי צירופן לקלפיות גדולות יותר או פיצולן בין כמה קלפיות. בסקירה הוסבר כי פעולה זו ננקטה בעקבות דוח מבקר המדינה לשנת 1973, שהתייחס לריבוי קלפיות קטנות⁵³.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר הבוחרים שהיו רשומים בקלפיות בבחירות לכנסת התשע עשרה בחמש הערים הגדולות. להלן פירוט:

- | | |
|----|--|
| 50 | למעט ביישובים שבהם לא ניתן לתחום אזורי קלפי לפי סימון של שטח. |
| 51 | סמכויות שר הפנים מכוח חוק הבחירות לכנסת (למעט הסכמות להתקין תקנות בנות פועל תחקיקתי) הואצלו למנהל הכללי של משרד הפנים ולמפקח הארצי על הבחירות, י"פ תשס"ה מס' 5350, 14.12.04, 801. |
| 52 | יישובים עירוניים המונים יותר מ-10,000 תושבים מחולקים לאזוריים סטטיסטיים. האזוריים הסטטיסטיים הם יחידות גיאוגרפיות קטנות והומוגניות ככל האפשר, שבאמצעותן ניתן לשקף את המאפיינים הייחודיים של אזוריים בתוך היישוב. |
| 53 | ראו: מבקר המדינה, דוח שנתי 24 (1973), עמ' 542. |

לוח 8

**התפלגות הקלפיות בחמש הערים הגדולות
לפי מספר הבוחרים הרשומים בהן להצבעה**

ממוצע בוחרים בקלפי	יותר מ-700 בוחרים	700-600 בוחרים	600-500 בוחרים	500-400 בוחרים	פחות מ-400 בוחרים	מספר הקלפיות	
580	107 (16.6%)	193 (30.0%)	178 (27.6%)	134 (20.8%)	32 (5.0%)	644	ירושלים
592	94 (14.1%)	242 (36.3%)	208 (31.2%)	105 (15.8%)	17 (2.6%)	666	תל אביב-יפו
589	60 (14.7%)	139 (34.0%)	126 (30.8%)	75 (18.3%)	9 (2.2%)	409	חיפה
596	53 (16.5%)	103 (32.1%)	104 (32.4%)	53 (16.5%)	8 (2.5%)	321	ראשון לציון
598	45 (16.2%)	98 (35.3%)	95 (34.2%)	38 (13.7%)	2 (0.7%)	278	אשדוד

מהלוח עולה שקיימת שונות רבה בין הקלפיות מבחינת מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בהן, וכי לעתים קרובות מספרם קטן במידה ניכרת מהרף העליון הקבוע בחוק הבחירות.

הביקורת העלתה כי חלוקת הקלפיות, שמבצעת כאמור הלמ"ס, נעשית בהתאם להנחיות פנימיות שקבעה הלמ"ס לפני עשרות שנים, וכי התאמת הנחיות אלה (ובכלל זה הנחיית למ"ס שבאזור קלפי יהיו במידת האפשר לפחות 400 בוחרים, לעומת הרף העליון הקבוע בחוק - 800 בוחרים) למציאות המשתנה לא נבחנה על ידי המטה המינהלי והמפקח על הבחירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה בדבר החלוקה לאזורי קלפי צריכה להתבצע על בסיס הנחיות עדכניות ובדוקות, שחסרות נכון לעת הזו. על המפקח על הבחירות והמטה המינהלי לקבוע את השיקולים שבהתאם להם יש לבצע את החלוקה (כגון עומס בקלפיות, מרחק הבוחר מהקלפי ושיקולי יעילות וחסכון) ואת משקלו הראוי של כל אחד מהם - בין אם באופן כולל ובין אם לגבי אזורים מסוימים. בהתאם לכך יוכלו להנחות את הלמ"ס כיצד לבצע את החלוקה, ובכלל זה - מהו גודלה הרצוי של קלפי שאליו יש לשאוף.

משרד מבקר המדינה בדק למשל את החיסכון האפשרי מאיחוד קלפיות שהוצבו באותו המתחם. לצורך הבדיקה נבחנו כל המתחמים שבהם הוצבה יותר מקלפי אחת בבחירות לכנסת התשע עשרה⁵⁴ (יובהר כי החישוב לא הביא בחשבון את הרצף הגיאוגרפי באזורי הקלפי שנוצרו בעקבות איחוד הקלפיות⁵⁵). מהבדיקה עלה כי ניתן לצמצם 1,076 (10.9%) קלפיות מבין 9,881 קלפיות שהוצבו ביישובים בבחירות לכנסת התשע עשרה⁵⁶, בלי שמספר הבוחרים הרשומים בכל קלפי יעלה על הרף העליון שנקבע בחוק (800 בוחרים). על פי אומדן הביקורת עלות כל קלפי היא כ-8,400 ש"ח⁵⁷, ומכאן שניתן לחסוך כ-9 מיליון ש"ח. יצוין כי לחלופין, באופן זה ניתן לחסוך כ-6.1 מיליון ש"ח אם בכל קלפי המוצבת במתחם שבו יותר משתי קלפיות יהיו רשומים עד 750 בוחרים; וכ-2.5 מיליון ש"ח אם יהיו רשומים בכל קלפי כזאת 700 בוחרים לכל היותר. נתונים אלו מדגישים את הצורך בבחינת ההנחיות הקיימות בנוגע לחלוקת הקלפיות שנקבעו כאמור לפני עשרות שנים, לרבות בחינת הוראות החוק. גיבוש הנחיות עדכניות ויישומן באופן שיבטיח חלוקה יעילה יותר של הקלפיות, עשויים להוביל לתוצאה מיטבית בתחום זה.

משרד מבקר המדינה אף השווה בין מספרי הבוחרים הרשומים בקלפיות הנמצאות באותו המתחם (למשל, בכיתות סמוכות במבנה בית ספר), ומצא כי לעתים יש הבדלים משמעותיים בין מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בכל אחת מהקלפיות⁵⁸. לדעת משרד מבקר המדינה, איוון מספרי הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות אלו כך שבכל קלפי יהיה מספר דומה של בוחרים עשוי להביא להיערכות יעילה יותר. גם נתון זה מדגיש את הצורך בבחינת ההנחיות וההוראות הקיימות בנושא.

בתשובתה מיולי 2013 ציינה הלמ"ס כי הקריטריונים שלפיהם היא קובעת את אזורי הקלפי הם בראש ובראשונה אלו הקבועים בחוק, ובהם הצורך בשמירה על רציפות גיאוגרפית. בשל הוראת החוק שלפיה "אזור קלפי יהא שטח רצוף", היא אינה רשאית לאזן בין גודלם של שני אזורי קלפי סמוכים או לאחדם אם קיים חיץ פיזי ברור ביניהם, כגון כביש ראשי, גם אם הבוחרים משני אזורי הקלפי מצביעים למעשה באותו המתחם, ועל כן המצב החוקי הקיים מונע ממנה אפשרות להביא את כל הקלפיות שבכל המתחמים שבהם יותר מקלפי אחת לרף עליון שייקבע (או לאזן את גודל הקלפיות שבהם). בפגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם הלמ"ס באוקטובר 2013 הוסיפה הלמ"ס כי הוראות החוק מחייבות אותה לבחון כל אזור קלפי בפני עצמו (בנוגע למספר הבוחרים שבו ולמרחק הבוחרים ממקום הקלפי). לפיכך, גם במקרים שאין חיץ פיזי בין אזורי קלפי סמוכים, היא אינה מבצעת בחינה כוללת של מתחמים שבהם כמה קלפיות, ובכלל זה בחינה של האפשרות לאזן בין מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בכל קלפי או לאחד קלפיות (בתנאי שמספר הבוחרים הרשומים להצבעה בכל קלפי אינו עולה על הקבוע בחוק - 800 בוחרים, ואינו נופל מהמספר שקבעה הלמ"ס בנהליה - 400 בוחרים, אלא אם כן יש טעם לחרוג מהנהל).

- 54 בכל מתחם שהוצבה בו למעלה מקלפי אחת בוצעה סכימה של כל הבוחרים הרשומים להצבעה בכל הקלפיות שהוצבו בתחומו, המספר שהתקבל חולק ב-800 והתוצאה עוגלה כלפי מעלה.
- 55 כלומר, כל אזורי הקלפי שבוחריהם הצביעו במתחם אחד נחשבו לשטח רצוף כולל. יצוין כי עבור הבוחר, מרחק הקלפי ממקום מגוריו אינו משתנה אם יצביע בקלפי אחרת המצויה באותו המתחם.
- 56 במספר זה לא נכללו קלפיות שהוצבו בצ"ל, בבתי חולים, בבתי סוהר ובנציגויות בחו"ל.
- 57 עלות זו כוללת את שכר המזכיר, חברי ועדת הקלפי והסדרן וכן את עלות עזרי ההצבעה (פרגוד, תיבת קלפי ו"שוכן" לפתקים). בנתון זה נכלל גם שכר מזכיר רזרבי בשיעור 25% משכר המזכיר, שכן מספר המזכירים הרזרביים שגויסו לעבודה בבחירות לכנסת התשע עשרה עמד על 25% מכלל המזכירים. העלות אינה כוללת את שכר אב הבית, משום ששכרו משתנה בהתאם למספר הקלפיות שהוא מופקד עליהן ובהתאם לתפקידו - אם הוא משמש כאב בית בלבד או גם כסדרן.
- 58 למשל, באחד מבתי הספר בירושלים הוצבו ארבע קלפיות. בשתיים מהן היו רשומים כ-660 בוחרים להצבעה (בכל אחת) ובשתי הנוספות עמד מספר הבוחרים הרשומים להצבעה על 386 ו-435.

עוד מסרה הלמ"ס כי היא פועלת, מיוזמתה, לחלוקה יעילה של אזורי הקלפי, ובתוך כך גם לשאיפה לרף העליון הקבוע בחוק. קביעת רף תחתון של מספר בוחרים בכל אזור קלפי (400 בוחרים) היא פנימית של הלמ"ס, בעקבות הדוח השנתי של מבקר המדינה לשנת 1973. עם זאת, החוק אינו קובע כי לשיקול היעילות עדיפות על פני הוראות חוק אחרות (כגון המרחק מהקלפי או הרציפות המרחבית). הלמ"ס מבצעת את החלוקה תוך ניסיון מתמיד לממש את כל עקרונות החוק מחד והיעילות מאידך, ולעתים אין הם עולים בקנה אחד זה עם זה. עוד הוסיפה כי קלפיות קטנות נוצרות משורה של טעמים נוספים, בהם הצבת קלפי בודדת באזור סטטיסטי; שינויים שמבצעת ועדת הבחירות המרכזית לפני הבחירות; פיצול קלפי שבה 800 בוחרים בלי שניתן לאחד את הקלפיות שנוצרו עם קלפיות סמוכות מפאת גודלן של קלפיות אלה; ושימוש באותה מערכת גם בבחירות לרשויות המקומיות, המשפיע במידה מסוימת על גודל הקלפיות בבחירות לכנסת. יצוין שבפגישה שקיים משרד מבקר המדינה עם הלמ"ס באוקטובר 2013 מסרה הלמ"ס כי ייתכן שניתן להעלות את הרף התחתון שנקבע בנהליה, אך הדבר מעולם לא נבדק.

בתשובתו מספטמבר 2013 טען המטה המינהלי כי העיקרון הבסיסי הוא לאפשר לבוחרים לממש את זכותם להצביע באופן המיטבי, ועל כן למול שיקולי החיסכון הכספי יש להביא בחשבון שיקולים כגון נוחות הבוחרים, מרחק הקלפי ממקום מגוריהם והעומס שעלול להיווצר ביום הבחירות. לטענת המטה המינהלי, לשיקולים המנחים את הלמ"ס בקביעתה את מספר הבוחרים בקלפי מתווספים בין היתר שיקולים מדעיים-סטטיסטיים, שיקולי תועלת למדינה בהיבטים נוספים ושיקולי מספר הבוחרים בבחירות לרשויות המקומיות. עוד טען המטה המינהלי כי אין זה מתפקידה או בסמכותה של הוועדה המרכזית להנחות את הלמ"ס בעניין קביעת אזורי הקלפי, וממילא אין ביכולתה של הוועדה לקבוע אם יש מקום להביא בחשבון בחלוקת אזורי הקלפי שיקולים מדעיים-סטטיסטיים, כפי שנוהגת הלמ"ס, שכן הלמ"ס היא הגוף האמון על החלטות אלו והן ייחודיות לה. לטענת המטה המינהלי, אין ביכולת הוועדה המרכזית לבחון את טיב הנתונים ואין מסמכותה לבחון אם יש לבצע שינויים בחלוקת אזורי הקלפי שמבצעת הלמ"ס.

בתשובתו מאוגוסט 2013 ציין משרד הפנים כי יפעל, בשיתוף הוועדה המרכזית, להנחות את הלמ"ס לקראת הכנת אזורי הקלפי בעתיד, בהתאם להערות משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח הממצאים שהוצגו לעיל, מן הראוי שהמפקח על הבחירות בשיתוף המטה המינהלי יבצע את הבחינות והפעולות הנדרשות כאמור (לרבות בחינת הצורך בתיקון החקיקה), כדי לאפשר חלוקת אזורי קלפי המביאה בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים, וינחו על פיהם את הלמ"ס.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי קיומם של פערים משמעותיים בין מספרי הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המצויות באותו המתחם אינו סביר (יודגש שעבור הבחור מרחק הקלפי ממקום מגוריו אינו משתנה אם יצביע בקלפי זו או באחרת המצויות באותו המתחם). מן הראוי שהמפקח על הבחירות והמטה המינהלי יבחנו כיצד ניתן להביא לאיזון בין מספר הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המצויות באותו המתחם, וינחו את הלמ"ס בהתאם, באופן שלא ייווצר מצב שבו בקלפי אחת רשומים בוחרים רבים להצבעה ובקלפי אחרת שבאותו המתחם רשומים מעטים להצבעה.

ככל שלא ניתן ליצור איזון בין מספרי הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפיות המצויות באותו המתחם או לאחד בין אזורי קלפי בשל חיץ פיזי ממשי הקיים בין אזורי הקלפי, יש לבחון פתרונות שיאפשרו להתייחס למתחם שבו כמה קלפיות ברמה כוללת (במידת הצורך, תוך קידום תיקון לחוק), ולהביא בכך להקצאה יעילה של הקלפיות שבמתחם. מצב שבו באותו המתחם קלפיות קטנות לצד גדולות, ואין מאזנים את גודליהן או מאחדים אותן בשל קיום הפרדה פיזית (כגון כביש ראשי או מכשול טופוגרפי אחר) בין אזורי הקלפי, הוא בלתי-סביר בנסיבות שבהן הבוחרים מצביעים באותו המתחם, ומחייב פתרון.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העלות הכרוכה בהצבת כל קלפי, על המטה המינהלי והמפקח על הבחירות לבחון, בשיתוף הלמ"ס, אם אכן יש מקום להביא בחשבון בתכנון הקלפיות את השיקול שלפיו אזור קלפי לא יחרוג מאזור סטטיסטי, כפי שנוהגת הלמ"ס.

בתשובתה מיוולי 2013 ציינה הלמ"ס כי אף שהשיקול שעל פיו אזור קלפי לא יחרוג מאזור סטטיסטי מגדיל בפועל את כמות אזורי הקלפי שמספר הבוחרים הכלולים בהם רחוק מהרף העליון שנקבע בחוק, לשיקול זה יתרונות מהותיים: הוא משמש מנגנון בקרה מוכח ויעיל למניעת היווצרות מרחקים גדולים בין מקום מגורי הבוחר למקום הקלפי, הוא בבחינת יתרון טכנולוגי תפעולי עבור הלמ"ס ואף בעל תועלות ממלכתיות שמעבר לתפעולן של הקלפיות במערכת הבחירות.

קלפיות נגישות

חוק הבחירות קובע שהיעד שיש לשאוף אליו הוא הנגשת כל מקומות הקלפי שברחבי הארץ לבוחרים בעלי מוגבלויות בניידות. החוק קובע בסעיף 68א(א) שעד שיוגשם יעד זה, יהיה בכל יישוב לפחות מקום קלפי אחד שהגישה אליו וההצבעה בו יותאמו לאנשים המוגבלים בניידות (להלן - קלפי נגישה)⁵⁹. החוק מוסיף וקובע שאם נוכחו יו"ר הוועדה המרכזית וסגניו שלא ניתן להתאים מקום לקלפי נגישה באמצעים סבירים ביישוב מסוים, הם רשאים להורות שהאזור לא יחול על יישוב זה.

היעדר קלפיות נגישות במאות יישובים

1. הוועדה המרכזית הקימה בשנת 2001 צוות קבוע של שני עובדים לבדיקת מקומות קלפי (להלן - צוות האיתור). מתפקידי הצוות לסייר ברחבי הארץ בין תקופות בחירות, בתיאום עם נציגי הרשויות המקומיות, כדי לאתר מקומות קלפי העומדים בקריטריונים שנקבעו לקלפי נגישה.

הביקורת העלתה שצוות האיתור פועל בלא שהוכן נוהל לעבודתו הקובע, בין היתר, באיזו תדירות יש לפקוד יישוב שלא אותר בו מקום לקלפי נגישה על מנת לנסות לאתר מקום שכזה; באילו נסיבות יש לפנות לרשות שבתחומה לא אותר מקום לקלפי נגישה בדרישה להתאים מקום; כיצד יש לעקוב אחר ביצוע הדרישה; מיהם הגורמים שיש ליידע אם הרשות נמנעת מלהתאים מקום כאמור; ובאיזו תדירות יש לשוב ולוודא שקלפי שהוגדרה כנגישה אכן עומדת בקריטריונים לכך.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי צוות האיתור פועל בהתאם לשיטת עבודה מסודרת וסדרי עבודה מוגדרים, הכוללים ביצוע סיורים בהתאם לתכנית עבודה שנקבעת מראש ומשלוח מכתבים לגורמים הרלוונטיים בדבר מקומות קלפי נגישים חדשים, מקומות קלפי שחדלו להיות נגישים ומקומות קלפי שיש לבצע בהם עבודות קלות לצורך התאמתם לקריטריוני הנגישות. המטה ציין כי ביצוע ההתאמות תלוי בנכונות הרשויות לבצען ובתקציבים שעומדים לרשותן. עוד

59 סעיף 68א לחוק קובע: "א) בכל יישוב יהיה לפחות מקום קלפי אחד שיש בו ואליו סידורי גישה והצבעה מתאימים לאנשים המוגבלים בניידות וביישוב שמספר הקלפיות בו עולה על 20 יהיו לפחות שני מקומות קלפי כאמור; שר הפנים יקבע בתקנות את הסידורים הנדרשים. (ב) ביישוב שיש בו יותר מעשרת אלפים תושבים ביום ה-60 שלפני יום הבחירות יהיה, לפחות, מקום קלפי אחד כאמור בסעיף קטן (א), לכל שטח גיאוגרפי רצוף שבו עד כעשרת אלפים תושבים".

ציין כי עד יולי 2013 נוספו 378 קלפיות נגישות על 1,550 הקלפיות הנגישות שהוצבו בבחירות לכנסת התשע עשרה, וכי בכוונת הצוות להמשיך באיתור מקומות נוספים לקלפיות נגישות.

משרד מבקר המדינה מעיר שמן הראוי שהמטה המנהלי יקבע נוהל מחייב לעבודת צוות האיתור, שיכלול גם התייחסות לנושאים המפורטים לעיל.

2. הביקורת העלתה כי ב-702 יישובים לא הוצבה קלפי נגישה, בדרך כלל משום שלא אותר מבנה העומד בקריטריונים להגדרתה ככזו. יצוין כי בחלק מיישובים אלה, כגון בקיסריה ובשערי תקווה, רשומים אלפי בוחרים.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הקלפיות מוצבות במבנים ציבוריים שחלקם הוקמו לפני שנים רבות, וביישובים רבים, בייחוד יישובים קטנים, אין מבנים ציבוריים העונים לקריטריוני הנגישות. בעתיד, בהתאם לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1988, ותקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (התאמות נגישות למקום ציבורי שהוא בניין קיים), התשע"ב-2011, יהיה על כל מבני הציבור להיות נגישים לאנשים עם מוגבלות. החובה להנגיש את מבני הציבור מוטלת לפי חוק על הבעלים והמחזיקים באותם מבני ציבור. עד הנגשת המבנים הקיימים יהיו יישובים שבהם לא יוצבו קלפיות נגישות, שכן המבנים הציבוריים שבהם אינם עומדים בקריטריונים הנדרשים. בנסיבות אלה, במערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה פעלו יו"ר הוועדה המרכזית וסגניו לפי סמכותם מכוח החוק וקבעו כי ביישובים שבהם לא נמצא מקום לקלפי נגישה, לא יחול סעיף 68א(א).

המטה המינהלי הוסיף כי לאחר מערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה ועד יוני 2013 סייר צוות האיתור בכ-39 יישובים מבין 702 היישובים האמורים, ואיתר ב-12 יישובים מבנים מתאימים להצבת קלפיות נגישות, לרבות בקיסריה. נוסף על כך איתר הצוות מבנים בשישה יישובים נוספים, שאם תבצע בהם הרשות המקומית התאמות קלות ניתן יהיה להציב בהם קלפיות נגישות. המטה המינהלי פנה לרשויות מקומיות אלה ופירט בפניהן את ההתאמות הנדרשות, אך לוועדה המרכזית אין סמכות לדרוש מהרשויות שינקטו את הפעולות הנדרשות. עוד ציין המטה כי צוות האיתור יסייר ביישובים נוספים שבהם אין קלפיות נגישות, כדי לאתר מקומות להצבתן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שצוות האיתור איתר מקומות קלפי נגישים ב-12 יישובים מבין 39 יישובים שנבדקו (ועוד שישה מקומות שבהם נדרשות התאמות קלות), מלמדת שלא מן הנמנע שביישובים נוספים מבין 702 היישובים קיימים מקומות העונים לקריטריונים להצבת קלפי נגישה. על כן, מן הראוי שצוות האיתור יתמקד בבדיקותיו באותם יישובים, ובמסגרת לוח זמנים שייקבע יבחן אם קיים מקום להצבת קלפי נגישה בכל אחד מהם, ובמידת הצורך יפרט בפני הרשויות אילו התאמות נדרשות; זאת כדי שבבחירות לכנסת העשרים תופעה זו תצומצם, וככל הניתן, בוחרים בעלי מוגבלות בניידות יוכלו לממש את זכותם להצביע בכל יישוב שיימצאו בו.

היעדר אפשרות לבוחרים בעלי מוגבלות בניידות להצביע בקלפיות נגישות ביישובים רבים, אם אינם רשומים להצבעה בהן

כאמור, סעיף 68א לחוק הבחירות קובע שבכל יישוב תהיה לפחות קלפי נגישה אחת. החוק מוסיף וקובע כי אדם המוגבל בניידות רשאי להצביע בכל קלפי שנקבעה לפי הוראות סעיף זה. תקנות

הבחירות מורות שלקלפי שנקבעה לפי הוראות 68א לחוק ימונה מזכיר נוסף, שעבודתו תיוחד למצביעים המוגבלים בניידות.

החל בבחירות לכנסת התשע עשרה יצר המטה המינהלי הבחנה בין שני סוגים של קלפיות נגישות: "קלפי נגישה" - קלפי שהגישה אליה וההצבעה בה מותאמות לאנשים המוגבלים בניידות הרשומים בה; ו"קלפי נגישה מיוחדת" - קלפי שהגישה אליה וההצבעה בה מותאמות לאנשים המוגבלים בניידות, וגם בעלי מוגבלות בניידות שאינם רשומים בה רשאים להצביע בה במעטפה כפולה (להלן - קלפי נגישה מיוחדת). קריטריוני הנגישות בקלפי נגישה ובקלפי נגישה מיוחדת זהים. ההבדל בין השתיים מתמצה בזכות בוחרים בעלי מוגבלות להצביע בקלפי נגישה מיוחדת, אף אם אינם רשומים בה להצבעה; וכן במינוי מזכיר נוסף ובהצבת פרגוד הצבעה נוסף בקלפי נגישה מיוחדת בלבד. בבחירות לכנסת התשע עשרה היו 1,550 קלפיות נגישות, מהן 914 קלפיות נגישות מיוחדות (59%).

הביקורת העלתה כי נוסף על 702 יישובים שבהם לא הייתה כאמור קלפי נגישה כלל, ב-158 יישובים הייתה קלפי נגישה, אך היא לא הוגדרה כקלפי נגישה מיוחדת. לכן, בניגוד לקבוע בחוק, בעלי מוגבלות בניידות ששהו ביישובים אלה ביום הבחירות ולא היו רשומים להצבעה בקלפי הנגישה, לא היו רשאים להצביע בה.

זאת ועוד, הביקורת העלתה שב-30 מבין 158 יישובים אלה הוצבה יותר מקלפי אחת, אך רק קלפי אחת הייתה נגישה. מאחר שהוועדה המרכזית לא הגדירה אותה כקלפי נגישה מיוחדת, על מנת להצביע בקלפי נגישה נאלצו בוחרים בעלי מוגבלות בניידות שהתגוררו ביישובים אלה והיו רשומים לקלפי שלא הייתה נגישה לנסוע ליישוב אחר, שבו הייתה קלפי נגישה מיוחדת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות זכות ההצבעה, ובכלל זה זכות הצבעה שווה לכל בעל זכות בחירה, על המטה המינהלי לפעול למימוש הוראות החוק במלואן ולאפשר לבוחרים בעלי מוגבלות בניידות להצביע בכל יישוב שהם נמצאים בו.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי אכן, ב-158 יישובים קטנים אותרו קלפיות נגישות והוגדרו ככאלה, אולם מטעמים של חיסכון כספי ציבור (הימנעות ממינוי מזכיר נוסף ומהצורך בטיפול במעטפות כפולות) ומיעוט מצביעים, הוחלט שלא להגדיר את הקלפיות שביישובים אלה כקלפיות נגישות מיוחדות. לצד זאת הובטח כי ברדיוס של עד עשרה ק"מ מאותם יישובים תוצב קלפי נגישה מיוחדת. המטה הוסיף כי ב-128 מאותם יישובים הוצבה קלפי אחת בלבד, שהייתה נגישה, כך שלא נבצר מהבוחרים הרשומים לאותן קלפיות להצביע בקלפי נגישה, וההצבעה בהן נמנעה רק ממי שאינם תושבי היישוב ושהו בו במהלך יום הבחירות. ביחס ל-30 היישובים שבהם הוגדרה קלפי אחת כנגישה ואחרת לא הוגדרה ככזו, הקלפיות הוצבו באותו המתחם (ולכן גם הקלפי שלא הוגדרה ככזו הייתה למעשה נגישה). לטענת המטה המינהלי, בנסיבות אלה ספק אם נבצר מבוחרים בעלי מוגבלות בניידות להצביע בקלפי הקרובה למקום מגוריהם, אך עם זאת המטה מקבל את הערת הביקורת לעניין קיום החוק, ופעל להגדרת 158 הקלפיות כקלפיות נגישות מיוחדות, על העלויות הכרוכות בכך.

משרד מבקר המדינה מעיר שאמנם השאיפה להביא לחיסכון בכספי ציבור ראויה, אך אין בה כדי להכשיר פגיעה באפשרותם של בוחרים בעלי מוגבלות בניידות להצביע בקלפי נגישה בכל יישוב, אפשרות שנקבעה במפורש על ידי המחוקק. בהקשר זה יצוין כי בעבר העיר משרד מבקר המדינה שעל המטה המינהלי לבחון אם נוכח מיעוט המצביעים במרבית הקלפיות הנגישות, אכן קיים צורך במינוי מזכיר נוסף בהן⁶⁰.

סיווג קלפי כנגישה ללא מינוי מזכיר נוסף

כאמור, בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה⁶¹ נכתב שמן הראוי שהמטה המינהלי ייזום שינוי בתקנות שיאפשר להגדיר קלפי כנגישה ללא נוכחות מזכיר נוסף, ובכך תובטח לאוכלוסיית בעלי המוגבלות בניידות האפשרות לבחור וגם יובאו בחשבון שיקולי חיסכון בכספי ציבור. הערה זו נכתבה לאחר שנמצא שבקלפיות נגישות רבות היה מיעוט של מצביעים במעטפות כפולות.

תיקון זה לא בוצע בתקנות, אולם בתיקון לחוק הבחירות משנת 2011⁶² ניתנה ליו"ר הוועדה המרכזית הסמכות לקבוע שאם במתחם⁶³ מסוים כמה קלפיות נגישות, רק אחת מהן תיחשב לקלפי נגישה במובן סעיף 68א לחוק. כלומר, רק באחת מהן תתאפשר הצבעת בוחרים מוגבלים בניידות שאינם רשומים בה להצבעה. על כן, רק לקלפי זו ימונה מזכיר נוסף כנדרש בתקנות.

בעקבות התיקון האמור לחוק, בבחירות לכנסת התשע עשרה בכל מתחם שהיו בו בעבר כמה קלפיות נגישות שהותרה בהן הצבעת בוחרים בעלי מוגבלות שאינם רשומים בהן, נותרה רק אחת כזו⁶⁴, שכונתה כאמור קלפי נגישה מיוחדת. לפיכך, בעוד שבבחירות לכנסת השמונה עשרה היו 1,319 קלפיות נגישות שבהן שני מזכירים⁶⁵, בבחירות לכנסת התשע עשרה צומצם מספר הקלפיות הנגישות שבהן שני מזכירים ל-914⁶⁶.

משרד מבקר המדינה בדק את התפלגות מספר המצביעים במעטפות כפולות בקלפיות נגישות מיוחדות בבחירות לכנסת התשע עשרה. להלן לוח המתאר את התפלגותם:

- 60 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 99-100.
- 61 שם.
- 62 ס"ח תשע"א מס' 2297 מיום 26.5.2011, עמ' 922.
- 63 "מתחם" הוגדר בחוק כ"מבנה או כמה מבנים הסמוכים זה לזה".
- 64 בשני מקרים נותרו במתחם אחד שתי קלפיות נגישות מיוחדות. לדברי מנהל אגף מיקום קלפיות במטה המינהלי, הדבר נבע מטעות, והכוונה הייתה שבכל מתחם תיוותר קלפי אחת שכוז.
- 65 כאמור, בבחירות לכנסת השמונה עשרה לא הייתה הבחנה בין קלפיות נגישות לקלפיות נגישות מיוחדות. לבעלי מוגבלות בניידות הותר להצביע בכל קלפי שהוגדרה נגישה.
- 66 מבין 1,550 קלפיות נגישות.

לוח 9

התפלגות מספר המצביעים במעטפות כפולות בקלפיות נגישות מיוחדות

מספר הבוחרים שהצביעו במעטפות כפולות	מספר הקלפיות הנגישות המיוחדות	שיעור מסך הקלפיות הנגישות
0	82	9.0%
10-1	352	38.5%
20-11	159	17.4%
30-21	100	10.9%
40-31	58	6.4%
50-41	39	4.3%
100-51	65	7.1%
200-101	43	4.7%
300-201	11	1.2%
יותר מ-300	5	0.5%
סך הכול	914	100.0%

מהלוח עולה שב-82 (כ-9%) מהקלפיות הנגישות המיוחדות לא הצביעו כלל בוחרים מוגבלים בניידות, וב-790 (כ-86.4%) מהן לא עלה מספר המצביעים במעטפות כפולות על 50. ב-59 (כ-6.5%) מהקלפיות הנגישות המיוחדות עלה מספר המצביעים במעטפות כפולות על 100.

הביקורת העלתה שכמו בבחירות קודמות, גם בבחירות אלו היה בקלפיות רבות מיעוט של בוחרים בעלי מוגבלות בניידות שהצביעו במעטפות כפולות. על כן, המזכיר הנוסף ישב כמעט באפס מעשה במרבית שעות ההצבעה.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי מן הראוי שהמטה המינהלי ייזום שינוי בתקנות באופן שיבטל את החובה למנות מזכיר נוסף בכל קלפי נגישה (מיוחדת), והדבר יהיה נתון לשיקול דעת הוועדה המרכזית, בשים לב לנסיבות הייחודיות של כל קלפי. כך ניתן יהיה לקבוע קלפיות נגישות רבות יותר שבהן תתאפשר הצבעת בוחרים המוגבלים בניידות גם אם אינם רשומים להצבעה בהן, תוך שהנטל הכספי הכרוך כיום בהגדרת קלפיות נגישות מיוחדות נוספות יצומצם או יבוטל. בעקבות זאת יחולק מספר המצביעים במעטפות כפולות בין קלפיות רבות יותר. בכך תובטח כאמור לאוכלוסייה זו האפשרות לבחור, ובה בעת יובאו בחשבון שיקולי חיסכון בכספי ציבור.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי התפלגות המצביעים בקלפיות נגישות מיוחדות במערכת בחירות אחת אינה מצביעה בהכרח על התפלגות דומה במערכת הבחירות שלאחריה. עם זאת המטה הודיע כי הוא מקבל את הערת הביקורת ויקיים עבודת מטה מעמיקה שבה תיבחן האפשרות להציע לוועדת המשנה לחקיקה בוועדה המרכזית ליזום שינוי בתקנות הבחירות, כך שלא תהיה חובה קטגורית למינוי מזכיר נוסף בקלפיות נגישות מיוחדות.

הצבת קלפיות נגישות מיוחדות בבתי דיור מוגן ובבתי אבות

חוק הבחירות קובע כאמור שבוחר בעל מוגבלות בניידות רשאי להצביע בכל קלפי נגישה שנקבעה לפי סעיף 68א לחוק, גם אם אינו רשום להצבעה בה.

רבים מבין הקשישים המתגוררים בבתי אבות ובבתי דיור מוגן הם בעלי מוגבלות בניידות. הגעתם לקלפי שהם רשומים בה (שלעתים אף סמוכה למקום מגוריהם הקודם) כרוכה במאמץ רב. קיים חשש שהיעדר קלפיות בבתי האבות ובבתי הדיור המוגן עצמם מונע מחלק מהקשישים המתגוררים בהם לממש את זכותם להצביע.

במקרים אחרים מארגנים בתי האבות ובתי הדיור המוגן הסעות לקלפי נגישה מיוחדת עבור דייריהם. הגעת קשישים רבים בעת ובעונה אחת לצורך הצבעה עלולה ליצור עומס במקום הקלפי ולא לצמצם להמתין זמן ממושך בתור להצבעה.

ראש אגף מיקום קלפיות במטה המינהלי מסר לצוות הביקורת שכאשר נציגי בית אבות או דיור מוגן פונים בבקשה להצבת קלפי בתחומם, בדרך כלל נעתר המטה המינהלי לבקשה. התנאי לכך הוא הסכמת הנהלת בית האבות או הדיור המוגן לכך שתושבי האזור הסמוך יורשו להצביע בקלפי זו. בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בעקבות פניות אלה, הוצבו בבחירות לכנסת התשע עשרה קלפיות ב-16 בתי דיור מוגן ובתי אבות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמטה המינהלי יזום פנייה למנהלי כלל בתי הדיור המוגן ובתי האבות, ויידע אותם בדבר האפשרות להציב קלפי נגישה מיוחדת בתחומם, שתעמוד גם לרשות הבוחרים המתגוררים בסביבה, בכפוף לתנאים מסוימים. באופן זה תהיה לקשישים רבים יותר אפשרות מעשית ליטול חלק בבחירות לכנסת.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי יבחן את האפשרות לפנות לפני תקופת הבחירות להנהלות בתי הדיור המוגן ובתי האבות (באמצעות הרגולטור הממונה עליהם במשרד הרווחה והשירותים החברתיים), על מנת שייתנו הסכמתם להציב בתחומן קלפיות רגילות או נגישות - בהתאם להתאמתן לקריטריונים להגדרתן כנגישות (ובכפוף להסכמה לאפשר לבוחרים הגרים בסביבתם להצביע בקלפיות אלה).

בתשובתו מיולי 2013 מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי בשונה מבתי דיור מוגן או בתי גיל הזהב, שבהם מתגוררים דיירים עצמאיים, בבתי אבות מתגוררים דיירים שאינם עצמאיים (אזרחים ותיקים תשושי נפש וכן סיעודיים), ופתיחתם להצבעת תושבי הסביבה עלולה להפריע לדיירים אלה. על כן, הצבת קלפיות בבתי אבות יש לבצע על פי הכללים הנוהגים בבתי חולים ובמוסדות מוכרים, באופן שיאפשר רק לדייריהם להצביע בהן. עוד מסר המשרד לאזרחים ותיקים כי לצורך פנייה לבתי הדיור המוגן, בתי גיל הזהב או בתי האבות יש להסתייע במידע הקיים במשרדים הממונים עליהם אשר לסיווגם.

הצבעות מיוחדות

חוק הבחירות קובע שכל בוחר רשאי להצביע רק בקלפי שבה הוא רשום להצבעה (להלן - כלל הריחוק). מכלל זה הוחרגו בחוק כמה קבוצות, ונקבע שהנמנים עמן רשאים להצביע גם בקלפיות שאינם רשומים להצבעה בהן, בהתאם לכללים שנקבעו בחוק הבחירות ובתקנות הבחירות (להלן - הצבעות מיוחדות).

קבוצות הבוחרים שהוחרגו מכלל הריתוק הן: בעלי מוגבלות בניידות; חיילים; שוטרים; אסירים, עצירים וסוהרים; מאושפזים בבתי חולים ואנשי צוות רפואי; שוהות במקלטים לנשים מוכות; ימאים ונוסעים בכלי שיט; עובדי המדינה, הסוכנות היהודית, ההסתדרות הציונית העולמית, הקרן הקיימת לישראל או קרן היסוד, הנמצאים בחו"ל עקב עבודתם; עובדים מסוימים בשטחים המוחזקים; מוחזקים במשמורת הצבא שאינם חיילים; מזכירים וחברי ועדות קלפי.

החוק קובע שלמעט שוטרים, בוחר הנמנה עם קבוצות הבוחרים האמורות ומצביע בניגוד לכלל הריתוק, יצביע במעטפה כפולה. על המעטפה החיצונית נרשם שמו, ובתום יום הבחירות מוודא המטה המינהלי שהבוחר לא הצביע גם בקלפי שהוא רשום בה להצבעה. בבחירות לכנסת התשע עשרה הצביעו כ-218,000 בוחרים במעטפות כפולות.

בוחרים בעלי מוגבלות בניידות

היעדר קריטריונים לזכאות להצבעה בקלפיות נגישות מיוחדות

חוק הבחירות מגדיר "אדם מוגבל בניידות" אשר רשאי להצביע בכל קלפי שנקבעה כנגישה לפי סעיף 68א לחוק כ"אדם שמפאת מצבו הגופני הוא מוגבל בניידות ומסיבה זו אינו יכול להצביע במקום הקלפי שרשימת בוחרים הקשורה אליה כוללת את שמו".

למזכירי ועדות הקלפי נמסרה חוברת המכילה תדריך ונוהלי עבודה שהכינה הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה. בחוברת הוסבר שאדם המוגבל בניידות הוא מי שסובל ממוגבלות ניידות קבועה או זמנית, לרבות אדם מבוגר המתקשה בהליכה, אישה בהיריון מתקדם המתקשה בניידות או אדם שנפגע בגפיו⁶⁷.

במהלך יום הבחירות פעל בוועדה המרכזית "מוקד הצבעות מיוחדות", שסיפק מידע לבוחרים ולבעלי תפקידים בכל הנוגע להצבעות אלה (להלן - המוקד). בין היתר פנו למוקד בוחרים שצינו שמסיבות שונות הם מבקשים להצביע בקלפי נגישה הסמוכה למקום הימצאם ביום הבחירות, ולא בקלפי מרוחקת שבה הם רשומים, וביקשו מידע בנושא זה.

הביקורת העלתה כי מאחר שהוראות החוק אינן מגדירות מי הוא אדם שמפאת מצבו הגופני מוגבל בניידות, העובדים שאיישו את המוקד ביום הבחירות פירשו אותן באופנים שונים, ונתנו תשובות שונות לאותן שאלות. עוד הועלה שחלק מהתשובות שניתנו אף סתרו את ההוראות שבחוברת התדריך שנמסרה למזכירי הקלפיות. להלן דוגמאות:

למוקד הגיעה פנייה מאת בוחרת שצינה שהיא ותינוקה סובלים מחום גבוה, ושאלה אם היא רשאית להצביע בקלפי נגישה. שאלתה נענתה בחיוב. לעומת זאת בוחרים אחרים שפנו למוקד ושאלו אם הם רשאים להצביע בקלפי נגישה מאחר שהם סובלים מחום, נענו בשלילה. אותה תשובה קיבלו כמה בוחרים שצינו שאינם מרגישים טוב ואדם ששאל אם בוחרת שילדה לפני שבוע רשאית להצביע בקלפי נגישה. פנייה נוספת הגיעה מאת אדם ששאל אם אשתו, הנמצאת בחודש התשיעי להריונה, רשאית להצביע בקלפי נגישה. שאלתו נענתה בשלילה, בניגוד לאמור בחוברת התדריך למזכירים.

67 תדריך ונוהלי עבודה למזכיר ולבעלי תפקידים בוועדת הקלפי, הבחירות לכנסת התשע עשרה, נובמבר 2012, עמ' 56.

משרד מבקר המדינה מעיר שנוכח העובדה שהמחוקק לא פירש את המונח "בעל מוגבלות בניידות", על המטה המינהלי להוציא הנחיות לממלאי התפקידים במוקד ולמזכירים, שלאורן יוכלו להשיב לפניית אליהם בנוגע לזכאות להצבעה בקלפיות נגישות. באופן זה ניתן יהיה להבטיח שהמידע שיימסר לפונים יושבת על עקרונות והנחיות אחידים.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי המחוקק נמנע במתכוון מלקבוע רשימה סגורה של מקרים שבהם בוחר יהיה רשאי להצביע בקלפיות נגישות. לאור הערת הביקורת, בדעת המטה המינהלי להציע למנות ועדה, בהשתתפות נציגי משרד הבריאות ונציגי נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות⁶⁸, שתבחן אם ניתן לקבוע רשימה סגורה של קריטריונים או קווים מנחים לזכאות להצבעה בקלפיות נגישות. המלצות הוועדה יובאו בפני ועדת המשנה של ועדת הבחירות להצבעות מיוחדות. המטה המינהלי ציין כי לא ניתן להטיל על מזכיר ועדת הקלפי או על עובדי המוקד לקבוע אם מצביע פלוני מוגבל בניידות, וכי יש לקבוע כללים ברורים ופשוטים הניתנים ליישום ולהסבר בנקל וכי עובדי המוקד יונחו לתת תשובות אחידות ותואמות את התהליך למזכיר ועדת הקלפי.

הצהרה כוזבת על מוגבלות בניידות

חוק הבחירות קובע שאדם המוגבל בניידות המבקש להצביע בקלפי נגישה שאינו רשום בה להצבעה, נדרש להצהיר שהוא מוגבל בניידות, אלא אם כן מוגבלותו ניכרת לעין או שהציג תעודה המעידה על כך שהוא מוגבל בניידות. נוסח ההצהרה נקבע בתקנות הבחירות, ומובהר בו שהצהרה כוזבת היא עברה פלילית, שהעונש עליה הוא מאסר או קנס.

הדרישה מבוחר המבקש להצביע בקלפי נגישה לחתום על הצהרה שלפיה הוא מוגבל בניידות נוספה לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה. הטעם לכך היה ניסיון להתמודד עם תופעה של ריבוי בוחרים שהצביעו בקלפיות נגישות אף שלכאורה לא היו בעלי מוגבלות בניידות, בדרך כלל על מנת להימנע מלנסוע לקלפיות שהיו רשומים בהן. ריבוי בוחרים שאינם בעלי מוגבלות המצביעים בקלפיות נגישות עלול ליצור עומס בקלפיות אלו, כפי שאכן אירע בכמה קלפיות, ולעתים מאלץ בוחרים בעלי מוגבלות בניידות, כגון קשישים ונכים, להמתין זמן רב בתור להצבעה. ראש אגף הדרכה במטה המינהלי מסר לצוות הביקורת כי המזכירים הונחו בהדרכות להסביר לבוחרים שאין להם מוגבלות ניכרת לעין, המבקשים להצביע בקלפיות נגישות, מה תכליתן של קלפיות אלו ומהם העונשים הקבועים בדין למצהיר הצהרה כוזבת.

הצורך בחתימה על ההצהרה ככל הנראה הרתיע במידה מסוימת בוחרים שאינם מוגבלים בניידות מלהצביע בקלפיות נגישות: בעוד שבבחירות לכנסת השמונה עשרה הצביעו 39,632 בוחרים במעטפות כפולות בקלפיות נגישות, בבחירות לכנסת התשע עשרה הצביעו באופן זה 25,443 בוחרים, ירידה של 36%.

מנכ"לית הוועדה המרכזית מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי בכל ריאיון באמצעי התקשורת שקיימה לפני הבחירות ציינה כי רק בעלי מוגבלות בניידות רשאים להצביע בקלפיות נגישות, וכי מי שיבקש להצביע בקלפיות אלה יידרש לחתום על הצהרה שלפיה הוא מוגבל בניידות. גם בסרטון ההסברה שהופץ לפני הבחירות הודגש כי בעלי מוגבלות הם הזכאים להצביע בקלפיות נגישות.

68 נציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים פועלת מתוקף חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

חרף האמור לעיל, מתצפיות שקיימו צוותי ביקורת של משרד מבקר המדינה שביקרו בקלפיות נגישות ביום הבחירות ומדיווחים שהגיעו אליהם ממזכירי קלפיות, עולה חשש שגם בבחירות אלה היו בוחרים שהצביעו בקלפיות נגישות אף שלכאורה לא היו זכאים לכך, לעתים לאחר שחתמו על הצהרה על מוגבלות בניידות. המוקדים העיקריים שבהם בוצעו לכאורה הצבעות כאלה היו בסמוך לאוניברסיטאות ולמכללות וכן בתל אביב.

צוותי הביקורת העלו שבמקרים רבים לא הוסבר לבוחר המתבקש לחתום על הצהרה שלפיה הוא מוגבל בניידות, מה מהות ההצהרה - ייחוד ההצבעה בקלפי במעטפות כפולות לבוחרים הזקוקים לכך - ומה העונשים שיהיה חשוף להם היה ויתברר שההצהרה כוזבת. צוותי ביקורת דיווחו שבמקרים שבהם הובהרו לבוחרים לפני חתימתם מהות ההצהרה והעונשים הקבועים בדין בגין הצהרה כוזבת, חזרו בהם לעתים הבוחרים מכוונתם להצביע בקלפי נגישה.

בתשובתו מספטמבר 2013 טען המטה המינהלי כי המזכירים הונחו להסביר למצביעים את חשיבות הקלפיות למוגבלים בניידות ואת משמעותה של הצהרת שקר. עם זאת, ההסבר תלוי במידת העומס על הקלפי. המטה הוסיף כי הנושא הודגש בפרסומים מטעם הוועדה המרכזית בתקשורת, והעונש הקבוע בדין בגין הצהרת שקר אף מצוין על גבי טופס ההצהרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לתת דגש נוסף בהסברה קודם ליום הבחירות בדבר הקושי הנגרם לבעלי מוגבלות בניידות בשל שימוש בקלפיות אלה על ידי מי שאינם זכאים לכך, וכן בדבר העונשים שלהם חשופים המצביעים בקלפיות אלה שלא כדין, ולהרחיב את ההסברה בפרט באוכלוסיות שלכאורה היקף ההצבעה שלא כדין בקלפיות אלה גבוה בקרבן. מן הראוי גם להנחות את המזכיר הנוסף בקלפיות הנגישות כי למעט במצבים של עומס מיוחד בקלפי, עליו להקפיד להסביר לבוחר קודם לחתימתו על ההצהרה מהי תכלית הקלפי הנגישה ומהם העונשים הקבועים בדין לחותם על הצהרה כוזבת שלפיה הוא מוגבל בניידות.

הצבעת בוחרות השוהות במקלט לנשים מוכות

חוק הבחירות קובע שנשים השוהות במקלט לנשים מוכות שבפיקוח משרד העבודה והרווחה רשאיות להצביע בקלפיות נגישות. החוק מוסיף וקובע שלצורך ההצבעה תמסור מנהלת המקלט לכל שוהה בו אישור בכתב להצביע, לפי טופס שנקבע בתקנות, וכי על האישור להציג בפני מזכיר ועדת הקלפי. טופס זה ייחודי לשוהות במקלטים לנשים מוכות המבקשות להצביע.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מעצם הדרישה להציג את הטופס הייחודי למי ששוהות במקלטים לנשים מוכות, נאלצות הנשים לחשוף עובדה זו בפני המזכיר וחברי ועדת הקלפי, ופרטיותן נפגעת.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמטה המינהלי יבחן מתכונת שתאפשר לנשים השוהות במקלטים להצביע בלי לחשוף עובדה זו לפני המזכיר וחברי ועדת הקלפי, ויקדם תיקון מתאים בחוק ככל שנדרש.

הצבעת מאושפזים ואנשי צוות רפואי

חוק הבחירות קובע שמאושפזים בבתי חולים ובוחרים המוגבלים בניידות השווים במוסדות מוכרים כהגדרתם בחוק הבחירות רשאים להצביע בקלפיות שיוצבו בבתי החולים ובמוסדות המוכרים (להלן - בתי חולים). החוק מוסיף וקובע כי גם עובדי הצוות הרפואי של בתי החולים רשאים להצביע באותן קלפיות בתנאים מסוימים.

מיקום הקלפיות בבתי החולים

חוק הבחירות קובע כי במידת האפשר תעמוד הקלפי במקום מרכזי בבית החולים, שהוא נוח לגישה למאושפזים. בהנחיות משרד הבריאות למנהלי בתי החולים מדצמבר 2012 בנוגע להיערכות לבחירות (להלן - הנחיות משרד הבריאות) נקבע שהכניסה לחדר שבו תתקיים ההצבעה תהיה מותאמת למעבר מיטות, אלונקות ועגלות נכים. בכנס האחראים להצבעות המיוחדות בוועדות האזוריות שהתקיים באותו החודש הונחו האחראים לקרוא הנחיות אלה ולוודא שמיקום הקלפי בבית החולים עונה על הצרכים.

בדיקת צוותי הביקורת העלתה כי באחד מ-11 בתי החולים שנבדקו לא עמד המקום שבו הוצבו שתיים מהקלפיות בהוראות החוק ובהנחיות משרד הבריאות: לשני חדרים שהוצבו בהם קלפיות לא ניתן היה להכניס מיטות, ואילו כיסאות גלגלים ניתן היה להכניס בקושי רב.

בתשובת המטה המינהלי מספטמבר 2013 נטען כי המטה אינו סוברני להחליט היכן תמוקם קלפי בבית חולים, וכי מיקומה נקבע בהתייעצות עם משרד הבריאות ובשיתוף הגורמים בכל בית חולים ותלוי גם בחדרים שבית החולים יכול לפנות לשם כך. המטה המינהלי ומשרד הבריאות ציינו בתשובותיהם כי מאחר שהחדר שבו הוצבה הקלפי בבית החולים לא היה מתאים, ולאור דרישת הממונה על ההצבעות המיוחדות בוועדה המרכזית, שונה מקומה. המטה המינהלי הוסיף כי ידאג לחידוד ההנחיות בנושא זה.

בתשובתה מיולי 2013 מסרה שירותי בריאות כללית (שבית החולים הנדון בבעלותה) כי מיקום הקלפיות נבחר בהתחשב באילוצים שנבעו מכך שבתקופה שבה התקיימו הבחירות בוצעו בבית החולים עבודות שיפוץ. מיקומן של שתיים מהקלפיות לא התאים להכנסת מיטות מאושפזים, והדבר תוקן במהלך יום הבחירות. בית החולים הפיק את הלקחים מהאירוע, ובבחירות הבאות יאוחר מקום חלופי שיתאים להכנסת מיטות מאושפזים.

הצבת קלפיות בכמה אתרים ברחבי בית החולים

חוק הבחירות קובע שיו"ר הוועדה המרכזית רשאי לקבוע שקלפי אחת תוצב במקומות שונים בבית החולים בשעות שיקבע (להלן - קלפי ניידת). ניווד קלפיות בין כמה אתרים ברחבי בית החולים או הצבת קלפיות נייחות בכמה אתרים בו יכולים להקל על מאושפזים המתקשים להתנייד לקלפי ובכך לאפשר לרבים יותר לממש את זכותם להצביע.

שיעור ההצבעה בבתי חולים בבחירות לכנסת התשע עשרה היה נמוך בהשוואה לשיעור ההצבעה הארצי (67.8%), ומוערך בכ-47% (לרבות אנשי צוות)⁶⁹. ייתכן שאחד הגורמים לשיעור ההצבעה הנמוך הוא הקשיים בהתניידות של מאושפזים למקום הקלפי.

הבדיקה העלתה שברוב המקרים הוצבו בבתי החולים קלפיות נייחות בלבד: מבין 221 בתי חולים שהוצבו בהם קלפיות, רק ב-16 נוידיה קלפי מאתר אחד בבית החולים לאתר אחר באותו בית חולים בהמשך היום⁷⁰. עוד העלתה הביקורת שמבין 28 בתי חולים שהוצבה בהם יותר מקלפי אחת, בשלושה מקרים הוצבו קלפיות באותו החדר.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שרבים מבין הבוחרים המאושפזים בבתי חולים מתקשים בניידות, מן הראוי לבחון אפשרות לנייד את הקלפיות בין כמה אתרים ברחבי בתי החולים (בהתאם לתכנית שתובא מראש לידיעת המאושפזים), דבר שיהיה בו כדי לאפשר למאושפזים רבים יותר לממש את זכות ההצבעה. במקרים שבהם מוצבות בבית חולים קלפיות אחדות, יש לבחור את מיקומן כך שיקל על מאושפזים מכל המחלקות לגשת אליהן.

הצבעת מאושפזים שאינם יכולים להתנייד לקלפי

הנחיות משרד הבריאות קובעות שמאושפזים שמסיבות רפואיות אינם יכולים להתנייד לקלפי לא יוכלו להצביע, שכן הקלפי אינה מתניידת למאושפז. גם בנוהל הצבעות מיוחדות בבתי חולים של הוועדה המרכזית מצוין כי "קלפי ניידת אינה ניידת בין החולים אלא בין אנפים בתוך בית החולים או בין בתי חולים".

ביום הבחירות היו מאושפזים שמסיבות רפואיות לא יכלו להתנייד לקלפי, אך ביקשו לממש את זכותם להצביע. בשל ההנחיות האמורות, לא נערכו בתי החולים להבאת קלפיות לאותם מאושפזים. יו"ר הוועדה המרכזית, אשר שניים מבין מקרים אלה הובאו לידיעתו, הורה שהקלפי תובא אל שני המאושפזים, אם רופא בכיר במחלקה יאשר שהגעת חברי ועדת הקלפי למיטתם לא תסכן אותם או את חברי הוועדה⁷¹.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח החלטת יו"ר הוועדה המרכזית וחשיבות זכות הבחירה, מן הראוי שהמטה המינהלי יבחן עם משרד הבריאות אפשרות להציב בבתי החולים במערכות הבחירות הבאות קלפי שתנויד בין מיטות מאושפזים שאינם יכולים להגיע למקום הקלפי, ושהביעו מראש את רצונם להצביע בהתאם למנגנון שייקבע (לגבי כל מקרה ומקרה יהיה צורך לקבוע שאין בכך סיכון רפואי לבוחר ולחברי ועדת הקלפי). ככל שבחינה זו תעלה כי יש מקום לנייד קלפיות באופן זה, על המטה המינהלי לנקוט את הצעדים הנדרשים להוצאת אפשרות זו אל הפועל, לרבות תיקון ההוראות הרלוונטיות לנושא, ככל שיש בכך צורך.

- 69 זאת על פי דוח הפקת הלקחים שהכין האגף להצבעות מיוחדות לאחר הבחירות לכנסת התשע עשרה, שם נכתב כי שיעור ההצבעה המשוער בבתי חולים (הכולל הן מאושפזים והן אנשי צוות רפואי) הוא כ-47%, וכי הוא מתבסס על מספר המצביעים ביחס למספר מיטות האשפוז שבמוסדות אלה.
- 70 יובהר כי בנתון זה אין נכללות קלפיות שנוידו מבית חולים אחד לאחר, אלא רק קלפיות שנוידו בין אתרים אחדים באותו בית חולים (בסך הכול 23 קלפיות ב-16 בתי חולים).
- 71 החלטת יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כפי שהועלתה על הכתב ביום 23.1.13.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי שלעמדתו נידון קלפי בין מיטות מאושפזים אינו אפשרי בהתאם להוראות החוק ואף אינו סביר, בין היתר מהטעמים הבאים: קיים סיכוי סביר שמעבר קלפי בין מיטה למיטה יגרום לקשיים מהותיים בשמירה על חשאיית ההצבעה, על טוהר הבחירות ועל שלמות מעטפות ההצבעה והחומר הרגיש; בשל הקשיים הלוגיסטיים והזמן הדרוש למעבר קלפי בין מיטה למיטה קיים חשש שלא כל מי שיבקש להצביע באופן זה יספיק לממש את זכותו; ישנם חולים המצויים בהשפעת תרופות, וועדת הקלפי אינה יכולה לבחון את מסוגלותו של כל בוחר להצביע, מה שעלול לגרום לבעיות ולסכסוכים. בתשובתו מספטמבר 2013 טען משרד הבריאות כי יש להימנע מנייד הקלפי אל חולים המרותקים למיטותיהם, בין היתר בשל חשש מפני זיהומים שתגרום כניסת מבקרים רבים למחלקות האשפוז ומפני פגיעה בפרטיות המאושפזים.

משרד מבקר המדינה סבור כי נוכח חשיבות זכות ההצבעה ראוי לבחון אם ניתן לפתור את הקשיים שהעלו המטה המינהלי ומשרד הבריאות בתשובותיהם. בתוך כך, ניתן גם לבחון אפשרות לקיום ניסוי (פיילוט) מצומצם לצורך הערכת מספר המאושפזים שיביעו רצונם להצביע באופן זה והקשיים הכרוכים ביישום הדבר. מיצוי בחינה שכזו עולה בקנה אחד עם פסיקת בית המשפט העליון לפיה כאשר מדובר בזכות כה יסודית כמו הזכות לבחור, מן הראוי שהשמירה על קיומה תוסדר וכי נסיגה ממנה צריך שתצומצם למינימום ההכרחי, ומן הראוי לקיימה, גם אם לשם כך יש להתגבר על קשיים טכניים ומינהליים⁷².

סיוע עובדי בתי החולים בהגעת מאושפזים אל מקום הקלפי

הנחיות משרד הבריאות אוסרות על עובדי צוות בית החולים ללוות מאושפזים אל הקלפיות. האיסור ללוות מאושפזים המתקשים בהתניידות, כגון אלה המתניידים בכיסאות גלגלים, מביא לכך שבדרך כלל, רק מאושפזים היכולים להתנייד בכוחות עצמם, או כאלה שבני משפחתם או חבריהם מסייעים להם, יכולים לממש את זכותם להצביע.

כאמור, שיעור ההצבעה בבתי החולים בבחירות לכנסת התשע עשרה היה נמוך בהשוואה לשיעור ההצבעה הארצי, ומוערך בכ-47% (לרבות אנשי צוות). ייתכן ששיעור ההצבעה היה עולה אילו התאפשר סיוע של עובדי בתי החולים למאושפזים להגיע למקום הקלפי.

בתשובתו מאוגוסט 2013 כתב משרד הבריאות כי האיסור על מעורבות עובדים בליווי חולים נובע מהחלטה משפטית שהתקבלה מקדמת דנא בוועדה המרכזית, שנועדה למנוע תלונות על מעורבות עובדי ציבור בהצבעת אזרחים, לרבות ניצול קשישים או מוגבלים. כמו כן, מכיוון שיום הבחירות הוא יום שבתון, פועל בבית החולים צוות מצומצם, כך שסיוע למאושפזים להתנייד לצורך הצבעה יצריך גיוס עובדים רבים בעלות לא מבוטלת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהמטה המינהלי ומשרד הבריאות יבחנו את האפשרות לאפשר למאושפזים המעוניינים בכך, ושאינ מגבלה רפואית המונעת זאת מהם, להסתייע בעובדי בית החולים על מנת להגיע עד לקלפיות, ובלבד שההצבעה תיעשה ללא סיוע של אותם עובדים - שכן סיוע עובדי בית חולים בביצוע פעולות ההצבעה המעשיות אסור לפי החוק.

72 בג"ץ 378/81 אמסלם נ' יו"ר ועדת הבחירות, פ"ד לה (3) 673, 675-676 (1981).

לדעת משרד מבקר המדינה, ככל שיימצא כי הדבר יהיה כרוך בעלויות לבתי החולים, מן הראוי שהגורמים הרלוונטיים יבחנו היבט זה בכובד ראש, לרבות את האפשרות שהעלויות יושטו על תקציב הוועדה המרכזית, שכן מדובר בפעולות להנגשת קליניות לבחורים שאלמלא כן לא היו יכולים לממש את זכותם להצביע.

הצבעת צוות העובדים בבתי החולים

חוק הבחירות קובע כי בקלפי למאושפזים יהיו רשאים להצביע גם עובדי הצוות הרפואי של בית החולים, אם נוכח מנהל בית החולים או מי שהוא הסמיך לכך שקרוב לוודאי שעובד לא יוכל לממש את זכות ההצבעה שלו בדרך אחרת. נוסח אישור ההצבעה הנמסר לעובדי הצוות הרפואי נקבע בתקנות. נוסחו זהה לזה הנמסר למאושפזים, וכותרתו "טופס אשפוז".

הביקורת העלתה שבתי החולים נבדלו זה מזה בכל הנוגע לזכאות אנשי הצוות הרפואי להצביע. למשל, בכמה בתי חולים הורשו רק אנשי צוות רפואי שעבדו 24 שעות להצביע בקלפי שהוצבה במקום. לעומת זאת באחד מבתי החולים הותר לאנשי צוות רפואי שעבדו יותר משש שעות להצביע בקלפי שבמקום, ובבית חולים אחר התירו זאת לאנשי צוות רפואי שעבדו במשמרת הבוקר.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח השונות הגדולה בין בתי חולים אחד למשנהו במתן זכות הצבעה לצוות הרפואי בקלפי שבמקום, מן הראוי שהמטה המינהלי יפעל להוצאת כללים אחידים לבתי החולים בנושא זה.

עוד העלתה הביקורת שבבתי חולים שונים ניתנה אפשרות להצביע גם לחלק מעובדי המשק. למשל, באחד מבתי החולים עובדי מטבח שהיו בתורנות במהלך כל היום קיבלו אישור להצביע; באחד מבתי האבות הסיעודיים הותר לעובדי מטבח, מטפלות ואנשי ניקיון להצביע; בבית חולים נוסף אפשרות זו ניתנה לעובדי תחזוקה ומשק ולעובדי מטבח; באחר אפשרו לאנשי ביטחון ולעובדי מרפאת שיניים, מטבח וניקיון להצביע; ובאחד מהמרכזים לבריאות הנפש הותר לעובדי המטבח להצביע.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבמסגרת בחינת הנושא והכנת כללים אחידים יבחן המטה המינהלי גם את סוגיית הצבעת עובדי המשק, ויפעל להחלה של כללים אחידים גם לגביהם, באופן שיתאפשר לכל עובד בית חולים שקרוב לוודאי לא יוכל לממש את זכות ההצבעה בדרך אחרת להצביע בקלפי המוצבת במקום.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר משרד הבריאות כי הוא סבור שיש לאפשר הצבעה בקלפי שבבית החולים לכל עובד בית החולים שקיים חשש שלא יוכל לממש את זכות ההצבעה במקום מגוריו בשל עבודתו. משרד הבריאות הוסיף כי בחוק אין הגדרה ל"עובד צוות רפואי" ואף אין קריטריונים המגדירים מצבים שבהם רשאי איש צוות להצביע בבית החולים. ההחלטה היא של מנהל בית החולים או מי מטעמו, כאשר הרציונאל הוא לאפשר לעובדים מכל סקטור להצביע אם קיים חשש שבשל עבודתם בבית החולים תימנע מהם האפשרות להצביע במקום מגוריהם. חשש זה התקיים למשל בנוגע לרופאים תורנים, אחיות, טכנאי רנטגן ואחרים שעבדו במשמרת כפולה ביום הבחירות, ויכול להתקיים גם בנוגע לעובדי משק מסוימים, לכן אפשרות זו ניתנה גם להם במקרים מסוימים. השונות בין בתי החולים נבעה מכך שהוראת החוק כללית ומעניקה שיקול דעת בנושא למנהל בית החולים. בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי שהוא מקבל את הערות הביקורת בנושא הצבעת צוות בית החולים ויבחן את הנושא בשיתוף משרד הבריאות.

מתן זכות הצבעה לקרובי משפחה של מאושפזים בקלפיות שבבתי החולים

כאמור, חוק הבחירות מאפשר רק למאושפזים ולצוות הרפואי להצביע בקלפיות שבבתי החולים.

בבחירות אלה, כמו גם בבחירות קודמות, ביקשו קרובי משפחה של מאושפזים להצביע בקלפיות שבבתי החולים, מאחר שלא רצו לעזוב את מיטות יקיריהם. תלונות על כך שהדבר לא מתאפשר להם הועלו גם בפני צוותי הביקורת שביקרו בבתי החולים. למשל, אם שתינוקה אושפז באחד מבתי החולים כאשר הוא סובל מחום גבוה הלינה בפני צוות הביקורת כי אינה יכולה לעזוב אותו ולנסוע למקום מגוריה לצורך הצבעה, ולכן היא נאלצת לוותר על זכות ההצבעה.

בעקבות פניות הורי ילדים שהיו מאושפזים בבית החולים "שניידר", הוציא יו"ר הוועדה המרכזית במהלך יום הבחירות הנחיה שלפיה הורים הגרים במרחק העולה על 100 ק"מ או על שעת נסיעה מבית החולים, יוכלו להצביע בקלפי שבבית החולים. במקרה שלא התקיימו תנאים אלה, הנחה יו"ר הוועדה המרכזית לאפשר לאחד מההורים להצביע בקלפי שבבית החולים.

ההחלטה הובאה לידיעת הגורמים הרלוונטיים בבתי החולים לקראת סיום יום ההצבעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוכח חשיבות הזכות להצביע, על המטה המינהלי לשקול ליוזם תיקון לחוק הבחירות שיקבע באילו נסיבות יהיו רשאים להצביע בקלפיות שבבתי החולים קרובי משפחה של מאושפזים מסוימים.

בתשובתו מאוגוסט 2013 ציין משרד הבריאות כי במועד שבו הועברה לידיעת בתי החולים החלטת יו"ר הוועדה המרכזית בנושא הצבעת קרובי משפחה, היא כבר הייתה כמעט לא רלוונטית. עוד ציין כי לעמדתו יש מקום לתקן את החוק ולאפשר לקרובי משפחה של מאושפזים להצביע בקלפיות שבבתי החולים בהתאם לקריטריונים שייקבעו.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי יביא את הסוגיה בפני ועדת המשנה לחקיקה של הוועדה המרכזית, וזאת בשם לב לקשיים שבקביעת קריטריונים להצבעת קרובי משפחה של מאושפזים בקלפיות שבבתי החולים ולקושי שעלולה לעורר הרחבת החריגים לכלל הריתוק.

הצבעת שוטרים

חוק הבחירות קובע שלפחות 45 ימים לפני מועד הבחירות, ימסור השר לביטחון פנים ליו"ר הוועדה המרכזית רשימה של כל השוטרים שנראה שיוצבו לתפקיד ביום הבחירות מחוץ למקום יישובם הרשום, ושעל כן יימנע מהם להצביע. החוק מוסיף וקובע שיו"ר הוועדה המרכזית או מי שהוא הסמיך לכך ימחק את שמות השוטרים מרשימות הבחורים שהם רשומים בהן, וכי לאותם שוטרים תימסר תעודת הצבעה לשוטר. שוטר המבקש להצביע רשאי לעשות כן בכל קלפי על ידי מסירת תעודת ההצבעה למזכיר, כאשר הוא לבוש במדים. הצבעה ללא מדים אפשרית רק אם השוטר הציג אישור מתאים. השוטרים אינם מצביעים במעטפות כפולות, משום ששמותיהם נמחקים לפני הבחירות מרשימת הבחורים בקלפי שהם רשומים בה, ולכן אין צורך לוודא שלא הצביעו גם בה.

בפועל, המשטרה אינה יודעת באופן ודאי 45 ימים לפני הבחירות אילו שוטרים יוצבו מחוץ למקום יישובם ביום הבחירות, ועל כן נמסרת לוועדה המרכזית מלוא מצבת השוטרים⁷³ לצורך מחיקתם

73 למעט שוטרים מעטים, כגון כאלה השוהים בחופשת לידה או בחופשה ללא תשלום.

מפנקס הבוחרים והנפקת תעודות הצבעה לשוטר. שמות השוטרים נמחקים מרשימת הבוחרים, אולם מספרי הזהות שלהם והמספרים הסידוריים שלהם בקלפי לא נמחקים. לידם מצוין: "שוטר - לא מצביע אלא עם תעודת הצבעה".

הביקורת העלתה שהליך ההצבעה של שוטרים יוצר בלבול רב בקרב חברי ועדות הקלפי והמזכירים. להלן דוגמאות:

כאשר שוטרים הגיעו להצביע בקלפיות שהיו רשומים בהן, לעתים נטלו המזכיר וחברי ועדת הקלפי את תעודות ההצבעה לשוטר, כפי שהונחו לעשות, אך גם מחקו את מספריהם מרשימת הבוחרים. כאשר התקשר מזכיר לאחת מהוועדות האזוריות ושאל כיצד עליו לנהוג במקרה שבו שוטר רשום ברשימת הבוחרים, נמסר לו ששוטר כזה ידווח כמצביע רגיל. אלא שלא כך אמורים לנהוג, משום שפעולה זו משבשת את תהליך ספירת הקולות. במקרים אחרים, כאשר הגיעו להצבעה שוטרים שהיו רשומים להצבעה באותה קלפי, נמחק מספרם מרשימת הבוחרים ותעודת ההצבעה לשוטר לא ניטלה מהם. עוד נמצא כי לעתים הנחו חברי ועדת הקלפי את השוטרים להצביע במעטפות כפולות.

גם בהפקת הלקחים שביצעה המשטרה צוין שהתקבלו דיווחים על קשיים שניצבו בפני שוטרים שביקשו לממש את זכותם להצביע בקלפיות מסוימות, בשל ידע חסר מצד חברי ועדת הקלפי על תהליך הבחירה של שוטרים. נושא זה עלה גם בדוחות הסיכום של מנהלי הוועדות האזוריות לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה.

משרד מבקר המדינה מעיר שהמתכונת שנקבעה בחוק הבחירות להצבעת שוטרים מעוררת קשיים רבים ויוצרת לעתים תקלות. נוכח זאת על המטה המינהלי לבחון אם יש מקום ליוזם תיקון לחוק בעניין זה, ולקבוע ששוטר יוכל להצביע במעטפה כפולה, בדומה למזכיר ולחברי ועדת הקלפי. ככל שהחוק לא יתוקן, על המפקח על הבחירות לפעול לכך שכל פרטי השוטרים (לרבות מספריהם הסידוריים מרשימת הבוחרים ומספרי הזהות שלהם) יימחקו מרשימת הבוחרים, דבר שעשוי לצמצם את הטעויות שפורטו לעיל. כמו כן, על המטה המינהלי לשים דגש רב יותר בהדרכת המזכירים על נושא הצבעת השוטרים.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי שלשוטרים העובדים ביום הבחירות ברחבי הארץ, אכן יש מניעה אובייקטיבית להגיע לקלפי שבה הם רשומים להצבעה. מטעם זה, לדעת המטה יש לתקן את החוק ולאפשר לשוטרים להצביע בניגוד לכלל הריתוק. עוד מסר שהוועדה המרכזית הציעה בכמה הזדמנויות לוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לתקן את הוראות החוק ולאפשר לשוטרים להצביע במתכונת שונה, וכי בכוונת המטה המינהלי להמשיך ולפעול לתיקון החקיקה בנושא. עוד מסר כי בהדרכת המזכירים שמים דגש על הליך הצבעת השוטרים, וככל שהחוק לא יתוקן יודגש הנושא אף יותר. בתשובתו מנובמבר 2013 מסר משרד הפנים כי יפעל בעתיד בהתאם להמלצת הביקורת.

הצבעת אסירים ועצירים

חוק הבחירות קובע שאסירים ועצירים רשאים להצביע בקלפיות שיוצבו בבתי הסוהר, בבתי המעצר או בתחנות המשטרה שבהם ימצאו ביום הבחירות.

בחירת אסיר שלא לממש את זכות ההצבעה

פקודת נציבות בתי הסוהר קובעת שאסיר שאינו מעוניין לממש את זכותו להצביע יובא בפני ועדת הקלפי, ומזכיר הוועדה ישחרר אותו ממימוש הזכות. במקרה כזה על המזכיר לחתום על נספח המצורף לפקודה, ולפיו הוא מאשר כי האסיר הובא בפניו והודיע כי אינו מעוניין להצביע. עוד קובעת הפקודה שאם האסיר אינו מעוניין שיביאוהו בפני ועדת הקלפי, אין להביאו בכוח. במקרה כזה על מנהל האגף בדרגת קצין לחתום על נספח המצורף לפקודה, ולפיו הודיע לאסיר כי זכותו לבחור, והאסיר הודיע מרצונו שאינו מעוניין לממש את זכותו וכי אינו מעוניין להופיע בפני מזכיר ועדת הקלפי (הפקודה קובעת שאם מנהל האגף אינו קצין, יחתום קצין אחר).

צוותי הביקורת שהיו בבתי סוהר ביום הבחירות מצאו כי לעתים חתמו על הטפסים המתייחסים לאסירים שאינם מעוניינים לממש את זכות ההצבעה ממלאי התפקידים במתקן הכליאה מבלי שראו את האסיר ווידאו שאינו מעוניין להצביע, וכי לעתים החותם על הטפסים לא היה קצין, כפי שנדרש בפקודה. זאת ועוד, צוותי הביקורת מצאו שהיו מקרים שבהם חתם מזכיר ועדת קלפי על טופס שבו הוא מאשר שהאסיר הובא בפניו והודיע כי אינו מעוניין להצביע, בלא שפגש את האסיר ווידא זאת.

בתשובתו מאוגוסט 2013 ציין שב"ס כי המקרים שבהם לא הובא אסיר בפני ועדת הקלפי היו מקרים שבהם סירב לבוא בפניה, ובמקרים אלה אין עילה לשימוש בכוח לשם הבאתו. המקרים הוצגו בפני יו"ר הוועדה, והוא הסכים שאין להשתמש בכוח לשם כך. שב"ס הוסיף כי אסירים הוחתמו שלא על ידי קצין במקומות שבהם לא היו קצינים, בהתאם לשיקול דעת היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר שעל שב"ס לפעול בהתאם להנחיות שקבע, ובכלל זה להקפיד על כך שנציגי שב"ס החותם על טופס אי-מימוש זכות ההצבעה וידא אישית עם האסיר לפני שחתם שאכן אינו מעוניין לממש את זכותו, כקבוע בפקודה. לעניין זה ראוי להקפיד כי את הפעולה האמורה יבצע הגורם המוסמך, כקבוע בפקודה. זאת ועוד, על המטה המינהלי להקפיד יותר בהדרכת מזכירים המשמשים בקלפיות שבבתי הסוהר כיצד עליהם לנהוג במקרה שבו מדווח להם שאסיר אינו מעוניין להצביע, על מנת שלא יישנו מקרים כדוגמת אלה שתוארו לעיל.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי הוא מקבל את הערת הביקורת וידגיש את הנושא בהדרכת המזכירים המוצבים בקלפיות שבבתי הסוהר.

ציון שם האגף על גבי מעטפות החיצוניות

פקודת ההיערכות לבחירות שהוציא שב"ס בינואר 2013 קובעת שתועבר לוועדה המרכזית רשימת שמות האסירים בעלי זכות הבחירה, על פי התפלגות לאגפים. המטה המינהלי הכין מדבקות שעליהן פרטי האסירים, לצורך הדבקתן לאחר מכן על גבי מעטפות ההצבעה החיצוניות.

הביקורת העלתה שבמדבקות אלו צוין גם שם האגף שבו כלוא האסיר, כגון "אגף עברייני מין".

משרד מבקר המדינה מעיר שככל שיש צורך למסור לוועדה המרכזית את פרטי האגפים שבהם כלואים האסירים ולציין נתון זה על גבי המעטפות החיצוניות, מן הראוי לעשות זאת על ידי ציון מספר האגף, או בדרך אחרת שלא יהיה בה לחשוף פרטים שאינם רלוונטיים לצורך הבחירות.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי אכן אין צורך בפירוט שם האגף שבו כלוא האסיר על גבי המעטפה החיצונית וכי יפנה את תשומת לב שב"ס לכך. בעניין זה ציין שב"ס בתשובתו מאוגוסט 2013 שציון שם האגף הוא בגדר תקלה, וכחלק מהפקת הלקחים יקפיד שהדבר לא יישנה בעתיד.

הרחבת החריגים לכלל הריתוק

חוק הבחירות קובע כאמור כלל ריתוק לקלפי וכן את החריגים לו. הסמכות להרחבת החריגים לכלל הריתוק מסורה למחוקק בלבד.⁷⁴

מפעם לפעם מבקשות קבוצות שונות להחריג גם אותן מכלל זה ולאפשר לנמנים עמן להצביע גם בקלפיות שאינם רשומים בהן - למשל קרובי משפחה של מאושפזים, המבקשים כאמור שיותר להם להצביע בקלפי שבבית החולים; סטודנטים המבקשים להצביע בקלפיות הסמוכות למוסדות הלימוד; מתנדבים לשירות לאומי המבקשים להצביע בסמוך למקום שהם מתנדבים בו; טייסים, דיילים ואזרחים היוצאים את הארץ זמן קצר לפני הבחירות, ומבקשים שיותר להם להצביע בהצבעה מוקדמת בקלפיות ייעודיות; ואזרחים הקשורים לסוכנות היהודית אך אין מתקיימים ביניהם לבין הסוכנות יחסי עבודה, ומבקשים להצביע בקלפיות המוצבות בחו"ל.

בין קבוצות אלה מצויים גם סדרני הקלפיות, המאבטחים המוצבים בקלפיות והעובדים במטות המינהליים של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות ביום הבחירות. רבים מעובדים אלה נדרשים לעבוד במשך יום הבחירות כולו. אמנם על מעסיקי עובדים לאפשר להם הפסקה לצורך הצבעה, אלא שלעתים פוגעת הפסקה זו במהלך התקין של הבחירות. למשל, עזיבת סדרן את הקלפי יוצרת לעתים אי-סדר בתור להצבעה, ועזיבת סדרן הכוונה מקשה לעתים על בוחרים לאתר את הקלפי שהם רשומים בה. במקרים אחרים אותם עובדים משובצים לעבודה במקומות המרוחקים ממקום מגוריהם, ועל כן אין להם אפשרות מעשית להצביע והם נאלצים לוותר על מימוש זכותם.

הצבעה שלא על פי כלל הריתוק מבוצעת במעטפות כפולות, ושם המצביע נרשם על המעטפה החיצונית. ועדות הקלפי אינן פותחות את המעטפות הכפולות לצורך ספירתן. בתום ההצבעה מועברות כל המעטפות הכפולות לכנסת לשם פתיחתן וספירת הקולות שבהן. לפני פתיחתן נבדק שהבוחר הרשום על גבי כל אחת מהן לא הצביע גם בקלפי שהוא רשום בה להצבעה. אם נמצא שלא הצביע בקלפי שהוא רשום בה (ולא הצביע פעמיים במעטפה כפולה), נשלפת המעטפה הפנימית מהמעטפה החיצונית ומועברת לפתיחה ולספירת הקולות עם כלל המעטפות הכפולות שהתקבלו.

74 לעניין זה, ראו למשל בג"ץ 337/84 הוקמה נ' שר הפנים, פ"ד לח(2) 837, 826 (1984); בג"ץ 6790/98 אברץ ואח' נ' פקיד הבחירות לעיריית ירושלים, פ"ד נב(5) 333, 323 (1998).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חשיבות זכות הבחירה וההתקדמות הטכנולוגית⁷⁵ שמקצרת את זמן הטיפול במעטפות הכפולות ומצמצמת את המשאבים הדרושים לבדיקתן, מן הראוי שהמטה המינהלי יישלח, תוך בחינת מכלול ההיבטים הנוגעים לכל קבוצה, ליוזם תיקון חקיקה שיאפשר להחריג מכלל הריתוק קבוצות נוספות שקיים חשש שאי-החרגתן ממנו מונעת מהן את האפשרות לממש את זכות ההצבעה (כפי שנעשה לגבי חברי ועדות הקלפי בבחירות לכנסת התשע עשרה).

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הרחבת החריגים לכלל הריתוק כרוכה בעלויות כספיות ועלויות להיות לה השלכות נוספות, בהן חשש לפגיעה בטוהר הבחירות והארכת משך ספירת הקולות שבמעטפות הכפולות, עד כדי חשש שלא ניתן יהיה לעמוד במועד הקבוע לעניין זה בחוק-יסוד: הכנסת. לטענת המטה המינהלי, קיים חשש שהרחבת כלל הריתוק תביא ל"פריצת הסכר" ולשיבוש משמעותי בעבודת הוועדה המרכזית. על כן יש להימנע מהפיכת החריג לכלל, ולהחריג קבוצות נוספות במשורה, ורק כאלה שלנמנים עמן מניעה אובייקטיבית מלהצביע בקלפי שהם רשומים בה.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי לעמדתו אין מקום להתנגד באופן גורף להרחבת החריגים לכלל הריתוק, ויש לאזן בין השיקולים השונים באופן קונקרטי.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לבחון החרגת כל קבוצה נוספת מכלל הריתוק לגופה ולעומקה, על המשמעויות הנובעות ממנה, ובמסגרת זו ראוי להבחין בין בוחרים שקיים חשש שזכות הבחירה למעשה נמנעת מהם בשל כלל הריתוק, לבין בוחרים שכלל הריתוק גורם לחוסר נוחות בלבד בהצבעתם. ההכרעה בדבר הקבוצות הנוספות שיש להחריג מכלל הריתוק מסורה למחוקק, בשים לב לחשיבות הזכות הנדונה מחד ולקשיים שיפרוס לפניו המטה המינהלי מאידך.

ליקויים שנמצאו ביום הבחירות

הצבעה לרשימות שהסירו מועמדותן ערב הבחירות

סעיף 65 לחוק הבחירות קובע שלא יאוחר מהיום התשיעי שלפני הבחירות, יפורסמו רשימות המועמדים לכנסת שאושרו. סעיף 77 לחוק קובע שהוועדה המרכזית תדפיס פתקי הצבעה של כל רשימות המועמדים שאושרו, ותעבירם לכל ועדות הקלפי.

ההודעה שפורסמה לקראת הבחירות לכנסת התשע עשרה כללה 34 רשימות מועמדים. פתקי ההצבעה הודפסו וחולקו לוועדות האזוריות בתוך ערכות הצבעה חתומות, המיועדות למזכירי הקלפיות. כל ועדה אזורית זימנה את מזכירי הקלפיות שבתחומה לצורך קבלת ערכות ההצבעה, בהתאם למועדים שקבעה. חלוקת הערכות למזכירים החלה ביום 17.1.13. חריגה לכך ההצבעה בנציגויות הדיפלומטיות ברחבי העולם, שהתקיימה עוד ביום 10.1.13.

75 על השינויים הטכנולוגיים שהוכנסו בתחום זה ראו להלן.

ב-17.1.13 הודיעה לוועדה המרכזית רשימת "נצח", שסימנה "פך", שלא תתמודד בבחירות לכנסת. המטה המינהלי יידע בכך את מנהלי הוועדות האזוריות במכתב בהול ששלח ב-18.1.13. מנהלי הוועדות התבקשו להעביר למזכירי ועדות הקלפי הנחיה שצורפה למכתב, ולפיה עליהם להוציא את פתקי ההצבעה של הרשימה מ"שובך" הפתקים שמוצב מאחורי הפרגוד ולמחוק את אותיות הרשימה מהמודעה התלויה בתא ההצבעה. תזכורת נוספת להוראה זו צורפה להנחיה שנשלחה באותו היום למנהלי הוועדות האזוריות לצורך הפצתה למזכירים, ושנושאה היה סדר הצבת פתקי ההצבעה ב"שובך" הפתקים.

ב-20.1.13 הודיעה לוועדה המרכזית גם רשימת "עתיד אחד - נלחמים בסם החדש", שסימנה "זה", שלא תתמודד בבחירות לכנסת. ב-21.1.13 שלח המטה המינהלי הנחיה מעודכנת לוועדות האזוריות, שיועדה למזכירי ועדות הקלפי, ולפיה עליהם להוציא את פתקי שתי הרשימות שהודיעו על הסרת מועמדותן מ"שובך" הפתקים ולמחוק את אותיותיהן מהמודעה התלויה בתא ההצבעה. נוסף על כך, ב-21.1.13 בשעות הערב הפיצה מנהלת לשכת מנכ"לית הוועדה המרכזית מסרון לטלפונים הניידים של כלל מזכירי ועדות הקלפי, באמצעות מערכת הפצת הודעות טקסט. בהודעה התבקשו להוציא את פתקי שתי הרשימות מ"שובך" הפתקים.

הביקורת העלתה שחרף ההודעות על הסרת מועמדותן של שתי הרשימות, הונחו בחלק מהקלפיות פתקי הצבעה הנושאים את אותיותיהן. מסיבה זו בוצעה ב-37 קלפיות הצבעה לרשימת "נצח", וב-153 קלפיות לרשימת "עתיד אחד - נלחמים בסם החדש". בסך הכול הצביעו לשתי הרשימות 227 בוחרים ב-183 קלפיות⁷⁶: 43 לרשימת "נצח" ו-184 לרשימת "עתיד אחד - נלחמים בסם החדש". מאחר שהרשימות הסירו את מועמדותן, קולות אלו נפסלו. יצוין כי גם בעבר נפסלו קולות שניתנו לרשימות שהסירו מועמדותן ערב יום הבחירות.⁷⁷

בדיקת פרוטוקולים של ועדות קלפי (לרבות קלפיות שלא בוצעה בהן הצבעה לשתי הרשימות) העלתה כי לא כל המזכירים קיבלו את ההודעה להימנע מהנחת פתקי שתי הרשימות ב"שובך" הפתקים לפני תחילת ההצבעה. עוד העלתה הבדיקה שמזכירים בכמה קלפיות קיבלו הנחיה מהמטה המינהלי של אחת מהוועדות האזוריות לקרוא השעה 15:00 להשיב ל"שובך" את פתקי שתי הרשימות. מהפרוטוקולים עולה כי חלק מהמזכירים שקיבלו את ההנחיה אף התבקשו להעבירה למזכירים האחרים שבאותו המתחם, וכי מזכירי קלפיות פעלו בהתאם להנחיית מזכירי קלפיות אחרים.

בחוברתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי נקט את כל האמצעים העומדים לרשותו על מנת ליידע את כל המזכירים על הסרת מועמדותן של שתי הרשימות, ומבחינת התוצאות עולה כי הפעולות שנקט צלחו ברוב המוחלט של המקרים והנחייתו יושמה.

משרד מבקר המדינה מעיר שמאחר שבאותם מקרים שבהם לא יושמה ההנחיה ובוחרים הצביעו לרשימות אלה קולם נפסל, על המטה המינהלי של הוועדה המרכזית היה להנחות את המטות המינהליים של הוועדות האזוריות לוודא שההנחיה להימנע מהנחת פתקי הרשימות שהסירו מועמדותן יושמה בפועל (למשל, בדרך של מסירת דיווח לוועדה האזורית על ביצועה, כפי שנעשה לגבי מסירת דיווח על פתיחת הקלפי להצבעה).

76 בשבע מהקלפיות הייתה הצבעה לשתי הרשימות שהסירו את מועמדותן.

77 ראו החלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת החמש עשרה מיום 19.5.99 והחלטת יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש עשרה מיום 30.1.03 בעניין קולות שניתנו למועמדים ולרשימות מועמדים שהסירו את מועמדותם ערב הבחירות.

עוד העלתה הביקורת שבכמה קלפיות לא הונחו ב"שובך" פתקי רשימה אחרת, שלא הסירה מועמדותה. מזכירי אותן קלפיות טענו בפני צוות הביקורת שנמסר להם כי רשימה זו הסירה מועמדותה ערב הבחירות. בידי אותם מזכירים לא הייתה אסמכתה לקבלת הנחיה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שיוכן נוהל המורה לבעלי התפקידים השונים כיצד לנהוג במקרים שבהם מסירה רשימה את מועמדותה ערב הבחירות, והמפרט מי הגורם המוסמך להודיע על הוצאת פתקים מ"שובך" הפתקים, כיצד יש למסור הודעה כזו וכיצד יש לוודא שיושמה.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי יפעל ברוח הערת הביקורת ויתדרך את מזכירי ועדות הקלפי לקראת הבחירות לכנסת העשרים כיצד לנהוג במקרים שבהם מתקבלת הודעה בדבר רשימה שמסירה מועמדותה ערב הבחירות, ומיהם הגורמים המוסמכים למסירה.

הצבעה בסיוע מלווה

חוק הבחירות קובע כי מי שמחמת מחלה או מום אינו מסוגל לבצע את הפעולות המעשיות בתא ההצבעה לבדו, רשאי להביא איתו מלווה שיסייע לו בהן. המחוקק קבע שמלווה אחד רשאי ללוות שני בוחרים לכל היותר, וקבע אמצעי לבקרה על כך - רישום פרטי המלווה בפרוטוקול ועדת הקלפי. תכלית ההוראה להגשים את זכות ההצבעה של בוחר המוגבל בפעולותיו המעשיות. לשם כך התיר המחוקק פגיעה מסוימת בעקרון החשאיות ואפשר לבוחר המוגבל בפעולותיו המעשיות להסתייע במלווה שיבחר⁷⁸.

הביקורת העלתה כי 46 מבין 155 (29.6%) מזכירים בקלפיות רגילות ו-20 מבין 80 (25%) מזכירים בקלפיות נגישות שנשאלו על ידי צוותי משרד מבקר המדינה אם הם מנסים לוודא שהמלווה נמצא עם הבוחר בהתאם לרצון הבוחר, השיבו כי אינם נוהגים לעשות כן. צוותי הביקורת מצאו גם שב-29 מבין 159 מקרים (18.2%) בקלפיות רגילות וב-3 מבין 76 מקרים (3.9%) בקלפיות נגישות לא נרשמו פרטי המלווה בטופס שיש להצמיד לפרוטוקול.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בהכשרת המזכירים מודגשות הנסיבות שבהן רשאי בוחר להסתייע במלווה בהצבעתו וחשיבות מילוי הטופס המתאים, אך המזכיר אינו יכול ואינו רשאי לתחקר את הבוחרים. לטענת המטה המינהלי, גישה שלפיה על המזכיר לוודא כי המלווה נמצא עם הבוחר בהתאם לרצונו אינה ישימה ואף עשויה להביא לשונות בין מקרה למקרה ובין קלפיות. המטה ציין שעם זאת יבחן בשנית אם ראוי שהמזכירים "יתשאלו את הבוחרים" אם אכן רצונם להסתייע במלווה, ושייבחנו הדרכים לשיפור הטמעת חובת מילוי הטופס בקרב המזכירים ויחודדו ההנחיות בנושא.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי הוא סבור שיש להותיר בידי מזכירי הקלפי אפשרות "לתחקר" בוחרים בקצרה על ידי כמה שאלות על ליווים לקלפי. כן ציין כי אי-אפשר לקבוע כללים קטגוריים אשר לנחיצותן הספציפית, לאופיין ולמהותן של שאלות המופנות לבוחרים המלווים על ידי אחרים, אולם אין לשלול באופן גורף אפשרות זו, ומוצע להנחות את מזכירי הקלפיות לגביה.

78 בר"מ 2610/09 אפרים נ' ועדת הבחירות למועצה האזורית גלבע, בנבו (18.5.09), פסקה 15 לפס"ד של השופטת (כתוארה אז) נאור.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על מנת להבטיח שהצבעת הבוחר תשקף את רצונו ותהיה מנוטרלת מכל השפעה חיצונית, יש להבטיח שליווי בוחרים ייעשה רק במקרים שהתיר החוק ורק על דעתם של הבוחרים. על המטה המינהלי להדגיש נושאים אלו בהדרכות המזכירים.

החזרת הזהותון

תקנות הבחירות קובעות שלכל ועדת קלפי יסופקו שתי רשימות של כל הבוחרים הרשומים להצבעה בקלפי, ערוכות לפי סדר האלף-בית של שמות המשפחה (להלן - אלפונים), ורשימת בוחרים ערוכה לפי סדר עוקב של מספרי הזהות שלהם (להלן - זהותון). התקנות קובעות שבסיום ההצבעה על הוועדה האזורית לוודא ששני האלפונים הושבו, אולם לא נקבעו הוראות לגבי החזרת הזהותונים. בזהותון מצוין מידע אישי של הבוחר, לרבות מספר הזהות שלו, שם פרטי ושם משפחה, שנת לידה, שם האב ומען. על גבי הזהותון נכתב "לא להחזרה". ראש אגף הדרכה במטה המינהלי מסר לצוות הביקורת כי המזכירים הונחו בעל-פה במהלך ההדרכות לארוז את הזהותונים ולהביאם לאחר ספירת הקולות לוועדה האזורית.

הביקורת העלתה שחלק מהוועדות האזוריות (6 מבין 18) לא בדקו אם המזכירים החזירו את הזהותונים, וכי הוועדות שבדקו אם הזהותון הוחזר נבדלו זו מזו בצעדים שנקטו במקרים שבהם לא הוחזר.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור העובדה שהזהותונים מכילים מידע אישי של בוחרים, מן הראוי שהכיתוב "לא להחזרה" שעליהם יושמט ושתינתן הנחיה בכתב לוועדות הקלפי להחזירם בסיום ההצבעה עם החומר הנארו בקלפי. מן הראוי גם שהמטות המינהליים של הוועדות האזוריות יודאו שהזהותון הוחזר על ידי ועדות הקלפי בסיום ההצבעה, וכך גם לגבי זהותונים שנמסרו לבעלי תפקידים אחרים, כגון סדרני הכוונה.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי ינחה את המפקח על הבחירות להשמיט מהזהותונים את הכיתוב "לא להחזרה" וימליץ לוועדת המשנה לחקיקה של הוועדה המרכזית לפעול להוסיף לתקנות חובה להעביר את הזהותונים לוועדות האזוריות. עוד ציין כי אף שכבר היום פועלות הוועדות האזוריות להשבה ואיסוף של הזהותונים, תיבחן האפשרות לקבוע הנחיה כללית לוועדות בנושא זה, אל מול השארת הגמישות הניהולית בידי מנהליהן.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי גם אם השבת הזהותון אינה קבועה בתקנות, מן הראוי כי הוועדה המרכזית תקבע - כהנחיה מינהלית מחייבת - שעל מזכירי ועדות הקלפי להעביר את הזהותון לוועדה האזורית.

הליך קליטת התוצאות בוועדות האזוריות

1. לאחר שוועדת הקלפי השלימה את ספירת הקולות, עליה להביא את חומרי ההצבעה לוועדות הקליטה שבועדה האזורית שהיא שייכת אליה. על ועדת הקליטה לבדוק אם אריזות חומרי הקלפי שלמה, אם החומר הנמסר לה תקין ואם הפרוטוקול מאוזן (אם יש התאמה בין סך כל הקולות שנספרו לבין מספר פתקי ההצבעה שהוצאו מהקלפי). מוועדת הקליטה מועבר הפרוטוקול להקלדת התוצאות במערכת "דמוקרטיה", ופלט של הנתונים שהוקלדו בצירוף הפרוטוקול מועבר לאישור יו"ר הוועדה האזורית, שהוא שופט.

הביקורת העלתה שקיימת שונות רבה באופן שבו נוהגת כל ועדה אזורית בהליך קליטת הפרוטוקולים. למשל, היחס הממוצע בין מספר הקלפיות שבועדה האזורית למספר ועדות הקליטה שונה בין ועדה לוועדה, ונע בין 7 ל-16 קלפיות לעמדת קליטה אחת. בחלק מהוועדות האזוריות היה מיעוט עמדות קליטה, ובין היתר בעקבות זאת המתונו המזכירים ונציגי ועדות הקלפי יותר משעה בתור ונוצר עומס רב אשר גרם לאי-סדר ולוויכוחים. להלן תמונות המשקפות את העומס בהליך הקליטה באחת מהוועדות האזוריות:



גם בהליך הקליטה עצמו נמצאו הבדלים בין ועדה אזורית אחת לאחרת. למשל, בחלק מהוועדות נדרש המזכיר לעבור בין כמה עמדות, ובאחרות בוצע הליך הקליטה בעמדת קליטה אחת בלבד. בחלק מהוועדות האזוריות שוחרר המזכיר מיד לאחר בדיקת שלמות החומר, בעוד באחרות התבקש להמתין להקלדת התוצאות ולאישור יו"ר הוועדה האזורית לכך שהפרוטוקול תקין.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין סיבה לשונות משמעותית בין ועדה לוועדה בהליך קליטת הפרוטוקולים ובמועד שחרור המזכיר וחברי ועדת הקלפי.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי ככלל, מערכי הקליטה בוועדות האזוריות מאופיינים בשתי שיטות עבודה עיקריות - מעבר מזכיר בין כמה תחנות במהלך הקליטה, או קליטה בתחנה אחת מבין רבות המרוכזות באולם גדול. השונות במערכי הקליטה מבוססת על ניסיונם של מנהלי הוועדות האזוריות, על שיטות הארגון והניהול, על המיקום הגיאוגרפי של הוועדה האזורית, על תנאי המקום, על מספר הקלפיות שבתחום הוועדה ועוד. כנגזרת משוני זה משתנה גם היחס בין מספר הקלפיות למספר ועדות הקליטה, וגם הוא מבוסס על ניסיון העבר. המטה המינהלי סבור כי השונות שבין הוועדות מצדיקה הותרת גמישות ניהולית בידי המנהלים, לרבות בנושא עיתוי שחרור המזכיר. המטה הוסיף שיבחן את הליך קליטת התוצאות בוועדות האזוריות ויבדוק אם יש מקום

לקביעת נוהל אחיד בנושא. במסגרת זו ייבחנו כלל ההיבטים, לרבות סוגיית עיתוי שחרור המזכיר, ותינתן הדעת לכך שלעתים נוצר צורך לקיים עמו בירור בנוגע לתוצאות הקלפי שבה כיהן.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי הוא סבור שעל המטה המינהלי להנחות את מטות הוועדות האזוריות שלא לשחרר את המזכיר עד אישורו של יו"ר הוועדה האזורית. עוד ציין כי היו מקרים שבהם התגלו בעיות מסוימות בקלפיות והתעורר קושי ליצור קשר עם המזכיר לצורך קבלת הבהרות והסברים. קושי זה עשוי להימנע, למצער בשלב קליטת החומר בוועדה האזורית.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העומס שנוצר בכמה ועדות אזוריות יש מקום ללמידה בתחום זה ולקביעת הנחיה שתביא לטיוב ההליך. מן הראוי שהמטה המינהלי של הוועדה המרכזית יבחן, בשים לב לשונות שבין ועדה לוועדה, מהי הדרך היעילה לקליטת הפרוטוקולים, לרבות היחס הרצוי בין מספר קלפיות למספר עמדות קליטה, שתמנע המתנה ממושכת מחד ותבטיח קליטת החומר בצורה אמינה ומסודרת מאידך, ובהתאם לכך ינחה את הוועדות האזוריות כיצד לנהוג.

2. על פי נוהל של המטה המינהלי, תהליך קליטת פרוטוקול קלפי בחדר המחשוב בוועדה האזורית מתבצע לאחר שנציג הוועדה מוסר את "פרוטוקול המקור" לבדיקתו של מנהל חדר המחשוב. לאחר אישורו הוא מעביר את הפרוטוקול לעמדת הרישום, שם נרשמות תוצאות ספירת הקלפי במערכת "דמוקרטיה". מעמדת הרישום מועבר הפרוטוקול לעמדת הקליטה, שם מוקלדים נתוניו למערכת ושומרים אותו אם הוא תקין. קליטת הפרוטוקולים במערכת "דמוקרטיה" הייתה אמורה להתחיל בכלל הוועדות האזוריות, בעת ובעונה אחת, בשעה 22:00⁷⁹. לשם כך בוצעה "חזרה גנרלית" כמה ימים לפני יום הבחירות.

עקב בעיות בכניסה למערכת "דמוקרטיה" ב-13 מ-18 הוועדות האזוריות (72%), החלה קליטת הפרוטוקולים במערכת בוועדות כשעה עד שתיים אחרי הזמן שנקבע.

בתשובתו למכתבה של מנכ"לית הוועדה המרכזית מפברואר 2013 טען מנכ"ל חברה א' (שכאמור זכתה במכרז למתן שירותי מחשוב לבחירות) כי הבעיות בכניסה למערכת נבעו מעומס בלתי-צפוי על האחסון (Storage) של המערכת. משהתקבל החייו על העומס התגלה כי בתשתיות המערכת התבצעו תהליכים הקשורים לתשלומי שכר שהעמיסו עליה וגרמו לעיכוב בקליטת הפרוטוקולים. עם גילוי הבעיה הורה מנכ"ל חברה א' לעצור מיד את התהליכים האמורים, המתבצעים כל חודש באותם תאריכים.

בתשובתו מספטמבר 2013 הסביר המטה המינהלי כי בהתאם לתנאי המכרז ולהסכם עם חברה א', לא אמורה הייתה להתבצע כל פעילות נוספת בליל קליטת התוצאות, מלבד הפעילות הקשורה לוועדה המרכזית. עוד הודיע המטה כי הוא נמצא בתהליך של תחקור ומשא ומתן עם חברה א', למטרת בחינת התקלות שאירעו במערכת הבחירות הנוכחית והסקת מסקנות אשר למערכת היחסים עם החברה.

79 רוב מקומות הקלפי פתוחים ביום הבחירות מ-7:00 בבוקר עד 22:00 בלילה. ביישוב קטן, שמספר הבוחרים בו אינו עולה על 350, שעות ההצבעה הן מ-8:00 בבוקר עד 20:00 בלילה.

קליטת המעטפות הכפולות

כאמור, חוק הבחירות קובע שהנמנים עם כמה קבוצות של בוחרים, כגון חיילים, מאושפזים ואסירים, רשאים להצביע בקלפיות שאינם רשומים להצבעה בהן, באמצעות מעטפות כפולות. תקנות הבחירות קובעות כי שמות הבוחרים שהצביעו במעטפות כפולות יירשמו על גבי מעטפות חיצוניות, ועובדי הוועדה המרכזית יבדקו אם הבוחר ששמו נרשם על המעטפה לא הצביע גם בקלפי שבה הוא רשום להצבעה. אם נמצא שלא הצביע, נפתחת המעטפה החיצונית, וכלל המעטפות הפנימיות מועברות באופן מרוכז לפתיחה ולספירת הקולות בוועדות ספירה המוקמות בכנסת.

עד הבחירות לכנסת התשע עשרה הייתה בדיקה זו ידנית: העובדים בדקו אם בוחר שהצביע במעטפה כפולה הצביע גם בקלפי שהוא רשום בה באמצעות השוואה בין פרטי הבוחרים שעל המעטפות הכפולות לבין רשימת הבוחרים של כל קלפי, שבה נמחקו שמות הבוחרים שהצביעו (אלפון).

במערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה הוחלט על מהלך של קליטת פרטי המצביעים במעטפות חיצוניות, בפעם הראשונה ובאופן חלקי, באמצעות סריקת מדבקות ברקוד שהכילו את מספרי הזהות של המצביעים. המטרה הייתה להשתמש בטכנולוגיות מתקדמות חלף בדיקות ידניות מסורבלות, וכן לקצר את הליך קליטת המעטפות החיצוניות באופן משמעותי, לייעלו ולחסוך במשאבים. נוסף על כך התבקשו המזכירים בבחירות אלה לסמן בטופס ייעודי (להלן - טופס 1000) את מספריהם הסידוריים של הבוחרים שהצביעו כפי שהם מופיעים באלפון.

לאחר בחינת הנושא, כחודשיים לפני מועד הבחירות לכנסת התשע עשרה, הזמין המטה המינהלי מחברה א' שינוי אשר כונה "טיפול בתהליך קליטת מעטפות חיצוניות ואיתור הצבעות כפולות".

לצורך סריקת מדבקות הברקוד רכשה הוועדה המרכזית מחברה א' 40 קוראי ברקוד בעלות של 23,400 ש"ח שחוברו ל-40 מחשבים מבין 120 עמדות מחשב שהותקנו בכנסת. כ-100,000 מעטפות מבין כ-218,000 מעטפות כפולות סומנו במדבקות ברקוד - פחות ממחצית המעטפות שהגיעו לכנסת. נתוני שאר המעטפות הוקלדו ידנית. עלות הפרויקט הסתכמה במיליון ש"ח בקירוב.

לאחר סיום ההצבעה הובאו כל המעטפות הכפולות וטופסי ה-1000 לכנסת. כל טופסי ה-1000 נסרקו ויצרו בסיס נתונים הכולל את פרטי כל המצביעים בקלפיות בפועל. במקביל, נתוני כל המצביעים שנרשמו על גבי המעטפות החיצוניות הוקלדו או נסרקו, ונוצר קובץ שבו רשימה של כל המצביעים במעטפות כפולות. מערכת "דמוקרטיה" אמורה הייתה להצליב בין שני בסיסי הנתונים ולהפיק קובץ של "כפולים", כלומר מספרי זהות של בוחרים שהצביעו לכאורה גם במעטפה כפולה וגם בקלפי שבה היו רשומים להצבעה. בסיום הבדיקה, המעטפות הכפולות של הבוחרים שלכאורה הצביעו גם בקלפיות שבהן היו רשומים להצבעה היו אמורות לעבור להמשך בירור, כדי לבדוק אם אכן מדובר בהצבעה כפולה, ויתר המעטפות היו אמורות לעבור לפתיחה ולספירת הקולות שבהן בוועדות ספירה שהוקמו בכנסת.

מתחקיר שעשתה חברה א' עולה כי תהליך קליטת המעטפות נמשך מ-22:00 ביום הבחירות עד 17:00 למחרת - סך הכול 19 שעות: קליטת המעטפות הסתיימה בשעה 14:30, אך הבירורים והתיקונים של כ-2,500 מעטפות נמשכו עד 17:00. במהלך סריקת המעטפות הכפולות הגיבה המערכת באטיות, דבר שחייב את חברה א' לנקוט צעדים לשיפור קצב סריקתן. עוד עולה מהתחקיר כי בשעה 13:15 ביום 23.1.13 הועבר קובץ לניסוי ההקבלה⁸⁰, והפעולות המתקנות שבוצעו בזמן הניסוי התארכו.

80 השלב שבו המערכת מצליבה בין בסיסי נתונים.

מתשובת חברה א' מאוגוסט 2013 עולה כי הניסוי כולו הגיע לסימום לאחר כחמש שעות מתחילתו. לדבריה, הקובץ הסרוק הסופי הועבר לה בשעה 20:30 והתוצאות הועברו לנציגי הוועדה המרכזית רק ב-23:00, באיחור של שעה וחצי. התהליך כולו הסתיים שש שעות לאחר המועד המתוכנן.

עקב העיכוב האמור המתנינו המזכירים ונציגי הסיעות ששובצו לספירת הקולות שבמעטפות הכפולות שעות ארוכות בחוסר מעש. בעקבות זאת עזבו חלקם את הכנסת לפני תחילת עבודתם או במהלך המשמרת, ונוצר מחסור בכוח אדם לספירת הקולות.

בתשובתה מאוגוסט 2013 טענה חברה א' שעוד לפני הבחירות זיהתה כי התהליך הוא בעל פוטנציאל סיכון גבוה, מאחר שהוגדר והוטמע תוך כדי ההיערכות לבחירות. עוד טענה שבעיית הביצועים נבעה מכך שלא בוצע סנכרון אל מול תהליכי השכר שהופעלו במקביל לריצת המערכת.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי במהלך יום הבחירות הוחלט על תהליך של ביצוע הרצה נפרדת, נוספת, לאחר קבלת מיליון רשומות (של מצביעי אמת). תהליך זה בוצע והתגלתה בעיה בביצועי התכנה. עוד ציין המטה המינהלי כי בעקבות גילויי הבעיה מסרה חברה א' שעליה לבצע תיקונים בתכנה, כדי שעם קבלת הקובץ המלא יסתיים התהליך במהרה ולא יימשך שעות. בתשובה נוספת מדצמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בינו לבין חברה א' מחלוקת לגבי חלק מהנושאים הנדונים בהליך התחקור והפקת הלקחים בעניין המחשוב, שהחל זמן קצר לאחר הבחירות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המטה המינהלי לסיים את הליך הפקת הלקחים ולתקן את הטעון תיקון, על מנת שהתקלה לא תישנה בבחירות הבאות.

שימוש בטופסי 1000 לזיהוי הצבעה כפולה

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי 100 קלפיות שבהן השווה 100 טופסי 1000 ל-100 אלפונים שסומנו באותן קלפיות. הביקורת העלתה שרק במחצית מהמקרים שנבדקו הייתה התאמה מלאה בין סימון הבוחרים שהצביעו בטופסי ה-1000 לבין סימון הבוחרים שהצביעו באלפונים. להלן פרטים:

נמצא שב-35 קלפיות לא הייתה התאמה בסימון 1-5 בוחרים בכל קלפי. ב-11 קלפיות לא הייתה התאמה בסימון 6-10 בוחרים בכל קלפי. ב-4 קלפיות לא הייתה התאמה בסימון של יותר מ-11 בוחרים (אי-התאמה של 11 ו-15 בוחרים בשתי קלפיות ושל 13 בוחרים בשתי קלפיות נוספות). רק ב-50 קלפיות הייתה התאמה מלאה בין סימון הבוחרים שהצביעו בטופסי ה-1000 לבין סימון הבוחרים שהצביעו באלפון המחקיקות. עוד יצוין כי נמצאו 4 קלפיות אחרות (שלא היו חלק מהבדיקה האקראית שבוצעה) שבהן לא הייתה התאמה בסימון 64, 65, 83 ו-154 בוחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המטה המינהלי לבחון את מידת מהימנות השימוש בטופס 1000 למניעת הצבעה כפולה. אמנם וידוא באלפון (כפי שנעשה בבחירות אלה) מונע את פסילת קולו של בוחר שסומן בטעות בטופס ה-1000 כמי שהצביע; אולם מעטפותיהם של בוחרים שהצביעו לפי הרשום באלפון אך לא סומנו בטופס ה-1000 הועברו לפתיחה בלא בקרה נוספת כלשהי.

במכתבו מספטמבר 2013 ציין יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה כי גם אי-התאמה מהותי של 5%-11% (לפי פער של עשרה בוחרים ומעלה) מצריך הקדשת מחשבה למידת התאמתו של טופס ה-1000 לאלפונים ולהדרכות הניתנות למזכירים בהקשר זה.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המנהלי כי טופסי ה-1000 הוכנסו לשימוש לראשונה במערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה, ועל כן יבוצעו תהליכים של הפקת לקחים בנושא השימוש בהם.

ליקויים באיוש ועדות הספירה של הקולות שבמעטפות הכפולות

תקנות הבחירות קובעות שלצורך קבלת הקלפיות, בדיקת הקולות שבמעטפות הכפולות והפיקוח על ביצוע הבדיקה והספירה תמונה ועדת משנה. זו תמנה לצורך מניין הקולות ועדות ספירה, שכל אחת מהן תהיה מורכבת משלושה נציגי סיעות שתאשר ועדת המשנה. בהתאם לחוק הבחירות ולתקנות, חל איסור על איוש ועדת ספירה ביותר מנציג אחד מכל סיעה. מינוי נציגי הרשימות המתחרות נועד להבטיח בקרה הדדית ביניהם, לצורך הגשמת רצון הבוחר ושמירה על טוהר הבחירות. נוסף עליהם ממונה מזכיר לוועדה, שלא היה חבר מפלגה או נטל חלק בפעילות מטעם מפלגה בשלוש השנים שקדמו ליום הבחירות. החוק מוסיף וקובע כי ספירת הקולות תבוצע בנוכחות המזכיר ולפחות שניים מחברי ועדת הספירה. תקנות הבחירות קובעות כי על ועדת הספירה לנהל פרוטוקול של ספירת הקולות, שייחתם על ידי כל חבריה.

מזכירי ועדות הספירה ונציגי הסיעות ששובצו לספירת הקולות שבמעטפות הכפולות התבקשו להתייצב בכנסת. על פי התכנון של המטה המינהלי, לכל ועדת ספירה הוקצה שולחן שעליו סומנו שמות הסיעות שנקבע שנציגיהן יאישו אותה.

העיכוב שנוצר בהצלבת קובצי המצביעים במעטפות הכפולות עם טופסי ה-1000 הביא לכך שהליך הספירה החל מאוחר מהמתוכנן. כאמור, בשל העיכוב עזבו חלק מחברי ועדות הספירה והמזכירים את המקום. לאור המחסור שנוצר בכוח אדם והצורך באיוש מחודש מזווי של חלק מהוועדות, אישר יו"ר הוועדה המרכזית, כצעד לשעה, "לאיש ועדות ספירה שלא בהרכב הסיעתי שנקבע בוועדה המרכזית ובכל מספר חברים, בכפוף לכך שיכהן בוועדה גם מזכיר".

1. מבדיקת פרוטוקולי ועדות הספירה שבכנסת העלתה הביקורת כי חלק מ-227 הוועדות לא אוישו בהתאם לנדרש בחוק ואף לא בהתאם להחלטת יו"ר הוועדה המרכזית: 7 מהן פעלו ללא מזכיר וב-20 ועדות שימשו נציגי סיעה כמזכירים. יצוין כי 17 ועדות ספירה אוישו על ידי 2 נציגים מאותה הסיעה ו-3 ועדות אוישו על ידי 3 נציגים מאותה הסיעה. אשר להרכב זה, מתעורר ספק אם הוא תואם את אישורו של יו"ר הוועדה המרכזית. עוד עלה כי פרוטוקוליהן של 8 ועדות ספירה הוגשו בלא פרט מזהה של המזכיר וחברי הוועדה (נציגי הסיעות), וכי בפרוטוקולים רבים נוספים חסרו פרטים כגון נציגיהן של אילו סיעות איישו את הוועדה.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי בשל הנסיבות שנוצרו, גויסו משעות הבוקר המוקדמות של היום שלמחרת יום הספירה עשרות עובדי הוועדה המרכזית ועובדים נוספים לכהן כמזכירים בוועדות הספירה וכמזכירים המחליפים חברי ועדות קלפי. עוד ציין כי במבצע הקולות כולו נכחו גורמים בכירים בוועדה המרכזית, עובדי ועדה נוספים וכן 18 עורכי דין משירות המדינה שגויסו מראש כדי לפקח על התהליך, וכי הפרוטוקול והחומר הנלווה נבדקו על ידי עובדי הוועדה המרכזית ותקינותם אושרה. המטה המינהלי מסר כי לעתים הועתק הפרוטוקול לגיליון נקי, אך ייתכן שפרטי חברי ועדת הספירה לא הועתקו; וכי לעתים גרמו לחץ העבודה והעייפות לטעויות אנוש קלות. המטה הוסיף כי הוא רואה חשיבות רבה במילוי הפרוטוקולים של ועדות הספירה בפירוט ובדייקנות ויפעל לחידוד חשיבות הדבר.

2. עוד העלתה הביקורת שב-17 ועדות ספירה הייתה קרבת משפחה בין נציגי הסיעה שאיישו את הוועדה או בין נציגי סיעה שאייש ועדת ספירה לבין המזכיר באותה ועדה (באחד מהמקרים נמצא ששלושה מהארבעה שאיישו את ועדת הספירה היו קרובי משפחה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי איש ועדות ספירה בבני אותה משפחה אינו מתיישב עם עקרון הבקרה ההדדית. מן הראוי שהמטה המינהלי ימצא דרכים למנוע תופעה זו, כגון החתמת חברי ועדת הספירה והמזכיר על הצהרה שלפיה אין מתקיימת ביניהם קרבה משפחתית כאמור.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי חברי ועדות הספירה הם נציגי סיעות הכנסת ואינם מתמנים על ידי הוועדה המרכזית. עם זאת, הוסיף, יבחן אפשרות למניעת התופעה ויגיש הצעה בעניין למליאת הוועדה המרכזית.

חשש לפגיעה בטוהר הבחירות

הגשמת רצון הבוחר היא ערך חשוב ביותר, העומד ביסודו של המשטר הדמוקרטי. אין ערך להגשמת רצון זה אם תוצאות הבחירות אינן משקפות אותו. לפיכך, טוהר הבחירות אף הוא ערך בעל חשיבות עליונה.

חשש לזיופים בכמה קלפיות

1. במהלך הביקורת שביצע צוות של משרד מבקר המדינה באחת מהקלפיות הבחין הצוות בתנועה ערה של אנשים במקום הקלפי, וכי אנשים הכניסו למקום הקלפי חבילות של מעטפות. צוות הביקורת עדיין את נציגי הוועדה האזורית במתרחש. ב-24.1.13 החליט יו"ר הוועדה המרכזית לפסול את הקלפי, לאחר שנמצא שמספר הקולות הכשרים שדווחו בפרוטוקול היה 771 ואילו מספר בעלי זכות הבחירה הרשומים להצבעה בקלפי היה 587 בלבד. שתי קלפיות נוספות נפסלו עקב החלטה של יו"ר הוועדה המרכזית בשל פגיעה בטוהר הבחירות.

בפני צוות הביקורת שביקר במקום נטען שנגנבו מעטפות מקלפי נוספת באותו היישוב, ואכן לאחר סגירת הקלפיות נפסלו כ-50 מעטפות בקלפי זו משום שלא היו חתומות בהתאם לתקנות על ידי חברי ועדת הקלפי (תכלית החתימה למנוע הכנסת מעטפות בניגוד לדין). כך אירע גם בקלפי שלישית באותו היישוב, שם נפסלו כ-100 מעטפות לאחר ההצבעה משום שהחתימות שעל גביהן לא היו של חברי ועדת הקלפי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה רבה כל מקרה של פגיעה בטוהר הבחירות, משום שהוא חותר תחת עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי. במקרים שבהם אין מנוס מפסילת קלפי, נפגע מימוש זכות ההצבעה של הבוחרים שהצביעו בה כדין, על לא עוול בכפם. על כן, על המטה המינהלי לעשות כל שיש לאל ידו על מנת להילחם בתופעה זו, ונוכח הקושי בבירור חשדות לזיופים בדיעבד, הערך של סופיות הבחירות והחשיבות שבפרסום מידי של תוצאותיהן - מן הראוי שיבחן דרכים למנוע מראש תופעה זו. בכלל זה, יאתר מבעוד מועד מקומות שבהם קיים חשש לפגיעה בטוהר הבחירות, כגון מקומות שאירעו בהם תופעות מסוג זה בעבר, ויבחן דרכים לצמצום התופעות, לדוגמה על ידי תגבור כוח האדם המאייש את ועדות הקלפי באותם מקומות.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי הוא פועל רבות במישור המניעתי, בנחישות ובשקיפות, לאכיפת ערך טוהר הבחירות, לרבות באמצעות שיתוף פעולה הדוק עם המשטרה לפריסת שוטרים ברחבי הארץ, הכשרת מזכירים כגורמים נטרליים ומקצועיים בקלפיות ואיוש ועדות הקלפי על ידי נציגי סיעות הכנסת. חרף מאמצים אלה, בקלפיות בודדות עלו חשדות לפגיעה בטוהר הבחירות. במקרים אלה פעלה הוועדה לזיהוי ובחינה של הפגיעה בטוהר הבחירות ולהכרעה אשר להשלכות הפגיעה על תוצאות הבחירות באותה קלפי, וכן להעברת המקרים לחקירת המשטרה. המטה המינהלי ציין כי יוסיף לבחון דרכים למיגור תופעה זו.

2. בהחלטת הפסילה של אחת הקלפיות ציין יו"ר הוועדה המרכזית כי הקלפי נפסלה משום ש"במסגרת בדיקה רנדומלית של קלפיות נמצא מספר מי שבחרו (למעט שוטרים) 516 (לפי טופס אלף' 505) לעומת 554 פתקים כשרים (ובצירוף ל-10 פסולים - 564)". כלומר, הפער בין מספר הבוחרים שסומן שהצביעו לבין מספר הקולות שנמצאו בקלפי בסיום ההצבעה עמד על 48 קולות (כ-8.5%).

בעקבות החלטה זו בדק משרד מבקר המדינה את הפערים בין מספר המצביעים בקלפיות בהתאם לטופסי ה-1000 לבין מספר הקולות (הכשרים והפסולים, בניכוי שוטרים, שאינם מסומנים על גבי טופסי ה-1000). הביקורת העלתה כי ב-32 קלפיות עלה הפער בין מספר המצביעים לפי טופס ה-1000 לבין מספר הקולות שנמצאו בקלפי על 10%. לדוגמה, בקלפי מסוימת היו רשומים 587 בעלי זכות בחירה. לפי התוצאות שפורסמו באתר האינטרנט של הוועדה המרכזית, הצביעו בקלפי 384 בוחרים, בהם 8 שוטרים. בטופס ה-1000 סומן שהצביעו 183 בוחרים - חוסר של 193 (51%) מצביעים בטופס לעומת מספר הקולות שנספרו.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור השיפורים הטכנולוגיים שהוכנסו, המאפשרים להצליח בין מספר הבוחרים שהצביעו בכל קלפי לפי רישומי המזכיר בטופס ה-1000 לבין מספר הקולות שנספרו בה על ידי ועדת הקלפי, ביכולתו של המטה המינהלי לבדוק במועד קליטת הקלפיות בוועדה המרכזית באילו מהן היו פערים מהותיים בין מספר המצביעים לפי טופסי ה-1000 לבין מספר הקולות שנמצאו בקלפי. בדיקה כזו יכולה לשמש אינדיקציה לחשש לפגיעה בטוהר הבחירות לכאורה בקלפיות אלו ולכך שיש צורך בבחינה יסודית של תהליך הבחירות בהן (לרבות בדיקת האלפונים, הפרוטוקול ופתקי ההצבעה). ביצוע בדיקה יסודית שכזו יאפשר ליו"ר הוועדה המרכזית לשקול אם יש מקום לפסול אותן קלפיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמטה המינהלי ייערך לביצוע בדיקות כאלה כבר בבחירות לכנסת העשרים, כדי שקלפיות שיימצאו בהן הפרשים משמעותיים בין מספר הבוחרים שמזכיר הקלפי סימן שהצביעו לבין מספר הקולות שנמצאו בקלפיות, יועברו ליו"ר הוועדה המרכזית, על מנת שיחליט כיצד לנהוג בהן.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי בבחירות לכנסת התשע עשרה נעשה לראשונה שימוש בטופסי ה-1000 כדי להביא לייעול תהליך קליטת המעטפות הכפולות ובדיקתן ולחיסכון כספי. כל עוד לא נבחנה הצלחת השימוש בהם, לא נכון היה להשתמש בטפסים למטרות נוספות. המטה מסר כי הוא מקבל את הערת הביקורת שלפיה ניתן להשתמש בטופס ה-1000 לבדיקה שתבוצע לאחר קליטת הקלפיות בוועדה המרכזית, וכי יציע ליו"ר הוועדה להקים צוות שיבחן את הנושא ויביא המלצותיו בפני נשיאות הוועדה.

הצבעה בזהות של נפטרים

כל אדם ששמו מופיע בפנקס הבוחרים רשאי להצביע בבחירות לכנסת. החוק קובע כי יום שליפת הפנקס הוא יום חמישי שלפני היום האחרון להגשת רשימות המועמדים, המוגשות עד היום ה-47 לפני מועד הבחירות.

1. משרד מבקר המדינה בדק את עדכון פנקס הבוחרים ביחס לבוחרים שנפטרו. הביקורת העלתה שבפנקס הבוחרים נכללו 1,162 בוחרים שנפטרו לפני שליפת הפנקס. מבדיקת טופסי ה-1000 עלה כי בשמם של 12 מביניהם בוצעה הצבעה על ידי אחרים. בבדיקה שביצע המטה המינהלי בעקבות ממצאים אלה עלה כי באחד מ-12 המקרים שמו של הבוחר לא נמחק מרשימת הבוחרים (אלא רק סומן בטופס ה-1000), ומכאן שלא בוצעה הצבעה בשמו.

2. בבחירות לכנסת התשע עשרה חל מועד שליפת הפנקס ב-29.11.12. בין מועד זה ועד למועד הבחירות, 22.1.13, נפטרו 6,287 בוחרים ששמם הופיע בפנקס הבוחרים.

הביקורת העלתה שלפי הרשום בטופסי ה-1000, בשמם של 60 בוחרים שנפטרו בין מועד שליפת הפנקס לבין מועד הבחירות בוצעה הצבעה בבחירות לכנסת התשע עשרה. כאמור, בעקבות בדיקה זו בדק המטה המינהלי גם את רשימות הבוחרים. המטה המינהלי מצא כי שמותיהם של 34 מ-60 הבוחרים שנפטרו בין שליפת הפנקס לבין יום הבחירות ולכאורה נעשתה הצבעה בשמם לא נמחקו מרשימת הבוחרים, ומכאן שלא בוצעה הצבעה בשמם.

3. תקנות מרשם האוכלוסין (מחיקת מען לתושבים המוחזקים כלא פעילים), התשס"ח-2008, קובעות כי מענו של תושב שגילו למעלה מ-110 שנים, שנמצא שאין משולמת לו גמלה לפי חוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה-1995, או לפי חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980, יימחק מפנקס הבוחרים, באופן שלא יתאפשר לו להצביע. פעולה זו מבוצעת לאחר קיום תהליך הקבוע בתקנות, הכולל פרסום מודעה בעיתונות על ידי רשות האוכלוסין וההגירה. התקנות קובעות באילו מועדים יש לבצע את התהליך מדי שנה.

תקנות אלה הותקנו לאחר שמשד מבקר המדינה העלה⁸¹ כי בפנקס הבוחרים לכנסת השש עשרה היו רשומים 1,933 בעלי זכות בחירה בני 110-179 שלא עזבו את הארץ עד יום הבחירות, וזכות ההצבעה של חלקם נוצלה. משרד מבקר המדינה העלה אז חשש שמדובר בנפטרים וכי לא הם שהצביעו.

הביקורת העלתה שלפי הרשום בטופסי ה-1000, בבחירות לכנסת התשע עשרה הצביעו 12 בוחרים שגילם עלה על 110. עוד עלה כי בשנת 2012 לא פורסמו מודעות כנדרש בתקנות. על כן לא ניתן היה לפעול בהתאם לתקנות ולמחוק את מענם של תושבים בני יותר מ-110 שאין משולמת להם גמלה, ולא ניתן לדעת אם בין 12 הבוחרים שהצביעו יש כאלה שזכות ההצבעה שלהם נוצלה על ידי אחרים. בדיקת המטה המינהלי העלתה כי בהתאם לרשימות הבוחרים, מבין 12 הבוחרים שגילם יותר מ-110 ולכאורה הצביעו לא נמחקו שמות חמישה בוחרים מרשימת הבוחרים (ומכאן שלא בוצעה הצבעה בשמם), ו-3 בוחרים נוספים נפטרו רק לאחר מועד הבחירות, כך שלא מן הנמנע שהצביעו בעצמם ולא אחר במקומם.

81 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 (2004), עמ' 707.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר המטה המינהלי כי בהתבססות על נתוני טופסי ה-1000 אין דיוק משום שוועדת הקלפי עלולה לסמן בטופס בשוגג את הבוחר הלא נכון, ובהתאם להוראות החוק, המסמך הקובע לעניין זה הוא רשימת הבוחרים בלבד. עוד מסר כי נוכח ממצאי הביקורת יבחן בשיתוף משרד הפנים אפשרות לקבוע כי פרטיהם של מי שנפטרו לאחר שליפת הפנקס או שדבר פטירתם נרשם במרשם רק לאחר שליפתו יועברו למטה המינהלי וממנו לקלפיות.

משרד מבקר המדינה מעיר שטענת המטה המינהלי אשר להסתמכות על טופסי ה-1000 והממצאים שעלו בבדיקותיו מחדדים את הצורך לבחון באופן יסודי את מהימנות הטפסים, כאמור לעיל.

הצבעה בשם בוחרים ששהו מחוץ לגבולות המדינה ביום הבחירות חוק הבחירות קובע כי ההצבעה תתקיים רק בתחום היבשה של ישראל, בכלי שיט ישראליים ובנציגויות הדיפלומטיות והקונסולריות של ישראל.

משרד מבקר המדינה השווה בין שמות הבוחרים ששהו בחו"ל ביום הבחירות (בהתאם לנתוני מערכת "אביב", המקבלת עדכונים ממערכת ביקורת הגבולות) לבין טופסי ה-1000 (שבהם מסומנים כאמור הבוחרים שהצביעו בפועל בישראל), והעלה כי 5,007 בוחרים שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות סומנו בטופסי ה-1000 כמי שהצביעו בבחירות לכנסת התשע עשרה בישראל. בעקבות בדיקה זו, בדק המטה המינהלי אילו מבין 5,007 הבוחרים הנ"ל נרשמו כמי שהצביעו ברשימות הבוחרים, ומצא כי 1,877 בוחרים שעל פי טופסי ה-1000 הצביעו, לא נמחקו מרשימות הבוחרים. כלומר, 3,120 מתוך 5,007 הבוחרים נרשמו כמי שהצביעו בהתאם לרשימות הבוחרים אף שעל פי נתוני ביקורת הגבולות שהו מחוץ לגבולות ישראל ביום הבחירות.

בתשובתו מספטמבר 2013 מסר כאמור המטה המינהלי כי בהתבססות על נתוני טופסי ה-1000 אין דיוק עובדתי, ובהתאם להוראות החוק המסמך הקובע לעניין זה הוא רשימת הבוחרים בלבד (וגם בסימון בה עלולות ליפול טעויות). עוד מסר שהדרכות המזכירים מדגישות את נושא זיהוי הבוחרים ושקיים חשש שנתוני ביקורת הגבולות אינם אמינים, כפי שנקבע בדוח מבקר המדינה בשנת 2008.

בהתייחס לכך מסרה רשות האוכלוסין וההגירה בתשובה מדצמבר 2013 כי ערכה בדיקה פרטנית של רשימת הבוחרים שלכאורה בוצעה בשמם הצבעה בישראל אף ששהו בחו"ל, מול מערכת "רותם" (המערכת הראשונית שאמונה על רישום הכניסות לארץ והיציאות ממנה), שנתונייה מועברים באופן שוטף למערכת "אביב". מהבדיקה עלה כי 3,408 בוחרים שהו בחו"ל ו-225 בוחרים היו בארץ במועד הבחירות. לגבי 1,374 הבוחרים הנוספים צוין כי אין לגביהם רשומות מעבר גבולות במערכת "רותם" ועל כן סביר שהיו בארץ. רשות האוכלוסין וההגירה מסרה כי תוצאות בדיקה זו מצביעות על כך שטענת המטה המינהלי שלפיה אי-אמינות הנתונים במערכת "אביב" היא המקור לממצאים האמורים משוללת כל יסוד. עוד מסרה כי מאז נכתב דוח מבקר המדינה בנושא בוצע טיוב נתונים במערכת, וכי בניגוד למצב שעליו הצביע הדוח בשנת 2008, נתוני מערכת "אביב" אמינים ותואמים את נתוני מערכת ביקורת הגבולות.

בהתייחס לתשובת המטה המינהלי לגבי טופסי ה-1000, משרד מבקר המדינה מעיר שכאמור, מן הראוי שיעשה בדק בית יסודי אשר למהימנות השימוש בהם. אשר לספק שמעלה המטה המינהלי בעניין מהימנות נתוני ביקורת הגבולות, משרד מבקר המדינה מעיר שמאגר רישום ביקורת הגבולות הוא הכלי הרשמי שבאמצעותו ניתן לוודא שהות של אזרח ישראלי בחו"ל, ועל המטה המינהלי לקיים את הבחינות הנדרשות לאור הממצאים האמורים.

היבטים במערכת הממוחשבת

שירותי מחשוב לבחירות

בינואר 2002 פרסמה הוועדה המרכזית מכרו למתן שירותי מחשוב לבחירות, ובכלל זה פיתוח תכנה יישומית - מערכת "דמוקרטיה". במכרו נדרשו פיתוח מערכת חדשה ואספקת חמרה ושירותים להפעלתה במשך שלוש מערכות בחירות כלליות לכנסת, הנערכות מדי ארבע שנים, או במשך 12 שנים, בהתאם לתקופה הארוכה יותר⁸², ונקבעה אופציה שלפיה הוועדה רשאית להאריך את ההתקשרות בשמונה שנים⁸³. הפעלת המערכת הייתה אמורה לשפר ולייעל את עבודת הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות.

1. במכרו זכתה חברה א' ובאוגוסט 2002 נחתם עמה חוזה שהיקפו כ-23.7 מיליון ש"ח לפיתוח מערכת "דמוקרטיה"⁸⁴. הפיתוח הסתיים באפריל 2008. בבחירות לכנסת השמונה עשרה ובשלושת חודשי ההכנה שקדמו להן השתמשו המטות המינהליים לראשונה במערכת זו.

2. הפעלת המערכת בשנת בחירות כרוכה בשכירת חמרה שעלותה על פי החוזה כ-3.1 מיליון ש"ח (כ-54% מעלות הפעלת המערכת). בחוזה נקבע כי התשלום בעד הפעלת המערכת ישתנה על פי השתנות מדרד המחירים לצרכן. התשלום לחברה בשנת 2013 בגין המכרו היה כ-14.3 מיליון ש"ח (לא כולל שינויים ושיפורים). התשלום כלל בין היתר תוספות בגין עלייה בכמות האתרים, בכמות ציוד המחשוב ובכוח האדם הנדרש.

איחור בהתקנת ציוד המחשוב והתקשורת

בתחילת פברואר 2013 כתבה מנכ"לית הוועדה מכתב למנכ"ל חברה א' בנושא היערכות חברה א' למערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה ולניהולה, וביקשה לקבל תחקירים מפורטים בין היתר בנושא ההיערכות והקמת הוועדות. במכתב נאמר כי "פריסת מערכת 'דמוקרטיה' בוועדות האזוריות ובוועדה המרכזית התעכבה - מה שגרם באופן ישיר לכך, שחלק מהוועדות האזוריות וחלק מאגפי הוועדה המרכזית החלו את עבודתם במערכת באיחור של כשלושה שבועות".

מנכ"ל חברה א' כתב למנכ"לית הוועדה בפברואר 2013 כי בזמן ההכרזה על הקדמת מועד הבחירות, 90 יום לפני יום הבחירות עצמו, "שהה מנהל הפרויקט בחופשה בחו"ל. עובדה זו יצרה עיכוב בחלק מתהליכי העבודה וההתארגנות להתנעת הפרויקט בחברה". בתשובתה מאוגוסט 2013

- | | |
|----|---|
| 82 | שלוש שנים שבהן יהיו בחירות ותשע שנים ללא בחירות, שבהן נדרשת החזקת המערכת במצב המאפשר להפעילה מיד. |
| 83 | שתי תקופות נוספות של ארבע שנים כל אחת. |
| 84 | הסכומים הם במחירי מרץ 2002 : כ-20.3 מיליון ש"ח לא כולל מע"מ לפיתוח המערכת והפעלתה ל-12 שנה. |

למבקר המדינה הסבירה חברה א' כי תהליכי העבודה שהתעכבו היו תהליכים פנימיים בחברה ולא לה לא הייתה כל השפעה על הקמת אתרי הוועדות האזוריות. עוד טענה החברה כי כדי לקצר משמעותית את פרק הזמן הנדרש להתקנת אתרי הוועדות, הציעה להגדיר "תקן אתר" אשר יהיה מוסכם על כל הצדדים: המטה המינהלי, חברה א' וחברת בזק, אך תקן זה טרם הוגדר. יצוין כי העיכוב בפריסת מערכת "דמוקרטיה" הוא ליקוי חוזר שעלה בבחינת הליקויים שהועלו בדוח מבקר המדינה בדבר ההיערכות לבחירות לכנסת השמונה עשרה וניהולן, ובהפקת הלקחים נאמר כי אגף מבצעים, תפעול ומחשוב יבהיר לחברה כי תעמוד על קיצור זמן ההתארגנות, שבמקרים מסוימים עולה על שבועיים ימים, גם אם הדבר יהיה כרוך בעלויות נוספות עבורה. במכתב שכתב מנהל אגף המחשוב למנכ"לית הוועדה בינואר 2010 צוין כי "לא סביר שחלק מהוועדות יחכו זמן ממושך לקבלת ציוד המחשוב".

המטה המינהלי כתב בתשובתו מספטמבר 2013 כי כבר הפיק את הלקחים המרכזיים וכי כבר סוכם עם חברה א' כי לכל בעל תפקיד בפרויקט יהא ממלא מקום קבוע, שיוכל להחליפו בכל זמן נתון. רשימת בעלי התפקידים וממלאי מקומם הועברה לאישור המטה. בתשובה נוספת מדצמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי על אף הקשיים האובייקטיביים באיתור אתרים לוועדות והיעדרותו של תקן מחייב לאתרים, על חברה א' לעמוד בלוחות הזמנים על פי תנאי המכרז.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שהמטה המינהלי יסיים את הליך הפקת הלקחים בנושא המחשוב, שהחל כאמור זמן קצר לאחר הבחירות, כדי שהעיכובים בפריסת מערכת המחשוב לא יישנו בבחירות לכנסת העשרים.

מודול ניהול היסעים במערכת "דמוקרטיה"

מערכת "דמוקרטיה" נועדה למחשב את כל הפעילויות של הוועדה המרכזית ושל הוועדות האזוריות. לשם כך הוגדר בין היתר כי המערכת תטפל בניהול ההיסעים.

בוועדות האזוריות קיימת מערכת הסעות עבור בעלי תפקידים. הוועדות מכינות תכניות עבודה והצעה לביצוע הסעות בהתאם לפיזור הקלפיות, למספרן, למקום מגורי המזכירים ולנסיבות מיוחדות, ודורשות כמות מסוימת של כלי רכב. הממונה על ההיסעים במטה המינהלי של הוועדה המרכזית בודק את התכניות על פי המאפיינים שהוצגו, ומאשר לוועדות כמות מונית או כלי רכב ממשלתיים. הוועדות מקבלות הצעות מחיר מתחנות המוניות באזורן, ואלו מועברות לגורם המטפל בממ"ל ובמקביל לממונה על ההיסעים לצורך בדיקה ואישור.

במערכת "דמוקרטיה" נבנה מודול⁸⁵ שמטרתו לאפשר הגשת בקשות להסעה, טיפול בהן ואישורן, כך שמכלול הנתונים יועברו ברשת התקשורת בין הוועדה המרכזית לוועדות האזוריות ויחסכו טפסים ידניים. כמו כן נועד המודול לתת תשובות בזמן אמת לוועדות האזוריות, ולאפשר קבלת תמונת מצב של מצאי כלי הרכב ודרישות ההיסעים. עלות פיתוח המודול הסתכמה בכ-59,000 ש"ח, ללא מע"ם.

85 מודול הוא תת-מערכת שהיא חלק מתכנית מחשב ומבצעת פעולה מסוימת.

הביקורת העלתה כי אף שהמודול הוקם במערכת כבר בשנת 2008 והושקעו כספים בפיתוחו, ואף שהוא הוטמע והושמש בהצלחה בבחירות לכנסת השמונה עשרה, לא השתמשו בו בבחירות לכנסת התשע עשרה - לא הממונה על ההיסעים במטה המינהלי, לא רכזי ההיסעים במטות המינהליים של הוועדות האזוריות ולא האחראים בממ"ל. עוד העלתה הבדיקה כי רוב העבודה נעשתה בצורה ידנית, באמצעות טפסים או באמצעות גיליון אלקטרוני שבשימוש הממונה על ההיסעים בלבד. כך נמנעו החיסכון, הבקרה היעילה על ניהול ההיסעים וכן שיתוף המשאבים.

בתשובתו מספטמבר 2013 הסביר המטה המינהלי כי כאמור במסגרת מערכת הבחירות לכנסת השמונה עשרה נעשה שימוש במודול במלואו - הן בוועדה המרכזית והן בוועדות האזוריות. לאחר פתיחת מערכת הבחירות לכנסת התשע עשרה הודיע ראש אגף ההיסעים הקודם שלא ישתתף בה. לפיכך, זמן מה לאחר תחילת מערכת הבחירות הוא הוחלף באדם שלא הכיר את המערכת ולא הספיק ללמוד אותה. כמו כן הוחלפו רוב עובדי האגף. שתי הסיבות הללו, לצד לוח הזמנים הדוחק שחייב את האגף להתחיל מיד בעבודתו, הקשו על "העברת מקל" באופן מיטבי. המטה הודיע למשרד מבקר המדינה שיעשו התיאומים הנדרשים כדי לוודא כי בבחירות הבאות המודול יופעל כפי שתוכנן מראש.

היבטים באבטחת המידע

ביטול הרשאות גישה : בתקן ישראלי ת"י 27001 (לא רשמי) נקבע⁸⁶ כי הרשאות הגישה של כל עובד הארגון, עובד חוזה ומשתמש צד שלישי למידע ולאפשרות עיבודו יבוטלו בגמר העסקתם או בתום תקופת החוזה או ההסכם, או יתוקנו במקרה של שינוי בתפקיד ; זאת כדי למנוע ניצול לרעה של הרשאות הגישה של עובדים שעזבו את הארגון או החליפו תפקידם. בהיעדר תקן רשמי בנושא ניהול הרשאות גישה, מן הראוי שהמטה המינהלי יפעל בהתאם לתקן ישראלי ת"י 27001, אף שאינו רשמי, בכל הנוגע לביטול הרשאות הגישה במערכת "דמוקרטיה".

הביקורת העלתה כי המטה המינהלי אינו מבטל את הרשאות הגישה של עובדי הבחירות לאחר הבחירות. רק בתחילת כל מערכת בחירות חדשה מוגדרים המשתמשים מחדש, לרבות הרשאותיהם.

בתשובתו מספטמבר 2013 הסביר המטה המינהלי כי רשת התקשורת המאפשרת גישה למערכת "דמוקרטיה" מפורקת בסיום מערכת הבחירות, למעט הרשתות המקומיות וכמה עמדות הנמצאות במתקנים המאובטחים של הוועדה המרכזית במשכן הכנסת, בממ"ל ובמשרדי החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר למטה המינהלי כי הותרת הרשאות פעילות שניתנו בעבר למי שכבר אינם עובדים במערכת היא בגדר פרצה, מאחר שהן יכולות להיות מנוצלות שלא כדין. על המטה המינהלי לבטל את הרשאות הגישה של כלל עובדי המטות המינהליים עם סיום עבודתם בבחירות וכמו כן לבדוק אם נעשו פעולות חריגות באמצעותן.

86 תקן ישראלי ת"י 27001 בנושא "טכנולוגיית מידע: טכניקות אבטחה - מערכות לניהול אבטחת מידע - דרישות", עמ' 18, סעיף א-8.3.3, פברואר 2007.

בתשובתו מספטמבר 2013 הודיע המטה המינהלי כי יפעל לקביעת נוהל לביטול הרשאות הגישה של העובדים זמן קצר לאחר תום כל מערכת בחירות.

יומן אירועים (Log File): יומן אירועים הוא קובץ המתעד את כל הפעולות המקוונות שנעשו במערכת ממוחשבת, כגון ניסיונות כניסה באמצעות סיסמה לא תקפה, המסוף שבו נעשתה הפעולה, מועד הפעולה ופרטי המשתמש שעשה אותה כביכול. על מערכת מידע לרשום את כל ניסיונות הגישה הבלתי-מורשים.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל מהוועדה המרכזית קובץ יומן אירועים ממערכת "דמוקרטיה" לימים 23.1.13-20.1.13, הסמוכים ליום הבחירות. המטה המינהלי סיפק למשרד מבקר המדינה כ-10,200 רשומות לוג לגבי 25 סוגי פעילות שהוגדרו כלוג אירועים חריגים (כגון "ניסיון לקלוט מעטפה שנקלטה כבר", "מספר המעטפות בתיבת הקלפי גבוה ממספר בז"ב"⁸⁷ [חריגת מצביעים]).

הביקורת העלתה כי יומן האירועים של מערכת "דמוקרטיה" לא כלל את רוב הפעולות המקוונות שנעשו במערכת ואף לא את ניסיונות הגישה הכושלים. סוגי פעילות אחרים שלא הוגדרו עשויים להצביע על ניסיונות פריצה למערכת או לסייע בזיהוי או בשחזור של תקלות שעלולות להתרחש במערכת. עוד העלה משרד מבקר המדינה כי למטה המינהלי אין נוהל בנושא זה ולא נקבע אחראי לבדיקת יומן האירועים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המטה המינהלי לכלול ביומן האירועים את כל סוגי הפעולות שנעשו במערכת, כמו ניסיונות כניסה חוקיים ולא-חוקיים, וכן אירועים הקשורים לשימוש במשאבים, כגון יצירה, פתיחה או מחיקה של קבצים.

בתשובתו מספטמבר 2013 הודיע המטה המינהלי כי יטיל על אגף מבצעים, תפעול ומחשוב לבחון את נושא הרחבת יומן האירועים כך שישלול מידע רב יותר, לרבות תיעוד אירועי גישה חריגים, ניסיונות גישה כושלים ומידע נוסף. מנהל אגף המחשוב יקבע נוהל, על דעת המנכ"לית, לבדיקת יומן האירועים בזמן אמת על ידי הממונה על אבטחת מידע, ותיבחן אפשרות לפיתוח יישום שיתריע על פעולות חריגות בזמן אמת.

הפקת לקחים

הליך הפקת לקחים הוא שלב חשוב בעבודת המטה ומוגדר כחלק ממעגל התכנון במשרד הממשלתי⁸⁸. הפקת לקחים מאפשרת למעצבי המדיניות ללמוד על מידת העמידה ביעדים שהותוו, ומאפשרת לארגון על כל דרגיו להסיק מסקנות בנוגע לשיפור תפקודו, בין היתר מבחינת השגת המטרות והיעדים ובתחום היעילות והחיסכון⁸⁹.

הצורך בקיום הליך סדור ומתועד של הפקת לקחים מקבל משנה תוקף בכל הנוגע להיערכות לבחירות ולניהולן, וזאת מכמה טעמים. ראשית, משום שמדובר באירוע החוזר על עצמו במתכונת כמעט זהה אחת לכמה שנים; שנית, משום שפועלות במקביל 18 ועדות אזוריות, שחלקן פיתחו

87 בז"ב - בעלי זכות בחירה.

88 מדריך התכנון הממשלתי, ספטמבר 2010, עמ' 16, 18.

89 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 53 (2003), בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5, 53-54, 108.

לעצמן תהליכי עבודה ייחודיים, וניתן ללמוד מהן כיצד לשפר תהליכים מסוימים; שלישית, משום שפרק הזמן שבין מערכות הבחירות מאפשר קיום הליכי שיפור ולימוד.

במסגרת הליך הפקת הלקחים על המטה המינהלי לרכז נושאים לשיפור ולשימור, לדון בהם, להחליט אילו שינויים ליישם וכיצד ליישם ולקבוע תכנית עבודה לביצוע השינויים הנדרשים ובה לוח זמנים לביצועם.

לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה פנה ראש אגף תכנון ובקרה למנהלי הוועדות האזוריות ולראשי האגפים והממונים בוועדה המרכזית וביקש שיגישו לו או למנכ"לית הוועדה דוחות סיכום ובהם הצעות לשיפור. המנכ"לית הפנתה פנייה דומה למנהלי הוועדות האזוריות ולראשי האגפים והממונים בוועדה המרכזית לאחר הבחירות לכנסת התשע עשרה. המכותבים התבקשו להגיש את הדוחות עד סוף חודש פברואר 2013.

הביקורת העלתה שלא כל בעלי התפקידים שהתבקשו להגיש דוחות מסכמים לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה עשו זאת; וכי עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, לא כל בעלי התפקידים הגישו דוחות סיכום של הבחירות לכנסת התשע עשרה.

בתשובתו מספטמבר 2013 הסביר המטה המינהלי כי אינו רואה מקום לחייב בעלי תפקידים להגיש דוחות סיכום, משום שלעתים לחלקם אין כל הערות או לקחים, ומשום שימים ספורים לאחר הבחירות מסיימים בעלי התפקידים את עבודתם בוועדה המרכזית וחוזרים לעבודתם הרגילה, ויש קושי לחייבם להעביר את התייחסותם.

משרד מבקר המדינה סבור כי דוחות מסכמים הם בסיס חשוב להפקת לקחים ולשימור ידע, ומן הראוי שהמטה המינהלי ידרוש מבעלי התפקידים להכיןם. בדוחות יפרטו בין היתר את הקשיים והליקויים שנתקלו בהם במהלך ביצוע תפקידם, על מנת שישמשו בסיס לעבודת מטה לשיפור התהליכים בעתיד.

עוד העלתה הביקורת כי במסגרת הליך הפקת הלקחים לא בחן המטה המינהלי פרוטוקולים של ועדות קלפי באופן סדור. בפרוטוקולים רשמים המזכיר וחברי הוועדה הערות בנוגע להיערכות להצבעה ולמהלכה, לרבות בעיות שנתקלו בהן לאורך יום הבחירות. על כן, לדעת משרד מבקר המדינה, הפרוטוקולים יכולים לשמש כלי חשוב ללימוד הבעיות והקשיים במהלך יום הבחירות, ומן הראוי שהמטה המינהלי ישתמש בהם במסגרת הפקת הלקחים.

בדוח הביקורת על הבחירות לכנסת השבע עשרה צוין כי בדוחות סיכום הבחירות שהגישו בעלי תפקידים חזרו ועלו ליקויים שצוינו בדוחות סיכום ממערכות בחירות קודמות⁹⁰. בדוח הועלה כי המטה המינהלי לא דן בדוחות הסיכום שהוגשו לו ולכן גם לא הפיק מהם לקחים. עוד הועלה כי המטה לא הביא לדיון לפני הוועדה המרכזית או יושב ראשה, בתהליך מסודר ומתועד, את ריכוז ההצעות שהעלו בעלי התפקידים בעקבות הבחירות לכנסת השש עשרה ולכנסת השבע עשרה, לשם בחינתן והכנת תכנית עבודה ליישום ההצעות הראויות. כן הועלה שהמטה המינהלי אף לא קיים תהליך שיטתי של מתן משוב לבעלי התפקידים שהעלו הצעות לשיפור, כדי להודיע להם אילו מההצעות יושמו ומדוע לא יושמו הצעות אחרות. משרד מבקר המדינה העיר כי היעדר טיפול ראוי בהצעות לשיפור פוגע ביעילות תהליך הפקת הלקחים, וכי על המטה המינהלי לקיים תהליך מתועד של הפקת לקחים, לרבות דיון בהצעות לשיפור והנמקה של קבלתן או דחייתן.

90 ראו מבקר המדינה, דוח ביקורת על ההיערכות לבחירות לכנסת השבע עשרה וניהולן (2007), עמ' 98.

לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה הכין המטה המינהלי טבלה המרכזת את הליקויים שהעלו בעלי התפקידים. עד מועד סיום הביקורת, יוני 2013, לא הביא המטה לדיון בפני הוועדה המרכזית או יושב ראשה, בתהליך מסודר ומתועד, את הליקויים וההצעות הראויים לבחינה ודיון שהעלו בעלי תפקידים לאחר הבחירות לכנסת השמונה עשרה, ולא קיים הליך מתן משוב לבעלי התפקידים שהעלו הצעות לשיפור. הביקורת העלתה כי גם בדוחות הסיכום שהוגשו לאחר הבחירות לכנסת התשע עשרה חוזרים ליקויים שעליהם הצביעו בעלי תפקידים בדוחות סיכום שהגישו בעבר.

משרד מבקר המדינה שב ומעיר כי על מנת שהליך הפקת הלקחים יהיה יעיל, על המטה המינהלי לקיימו באופן מסודר ומתועד, ובמסגרתו להעביר לדיון בפני הוועדה המרכזית או ליושב ראשה מסמך מגובש שבו ירוכזו הלקחים. כמו כן, על המטה המינהלי למסור לבעלי התפקידים מסמך מרכז המציג את ההצעות שהועברו אליו והמפרט אילו מהן אומצו. בכך ניתן יהיה למנוע חזרה על הצעות אלה גם בדוחות הסיכום שיוגשו לאחר מערכות הבחירות הבאות.

בתשובתו מספטמבר 2013 ציין המטה המינהלי כי הוא רואה חשיבות רבה בתהליך הפקת הלקחים, והוא חלק מרכזי בעבודתו בתקופה שבין בחירות לבחירות. עוד ציין כי בחודשים הקרובים הוא מתכנן להתחיל תהליך הפקת לקחים מהבחירות לכנסת התשע עשרה, וכנס ראשון בנושא כבר התקיים. המטה הוסיף שזמן קצר לאחר תום העבודה שהייתה כרוכה במערכת הבחירות לכנסת השמונה עשרה התבצע תהליך מסודר של הפקת לקחים. לטענת המטה, מליאת הוועדה המרכזית, המונה 32 נציגי סיעות הכנסת, אינה הפורום המתאים לדיון בכלל ההצעות המועלות. הלקחים נדונו בצוותי עבודה והובאו, בהתאם לנושא, בפני ועדות המשנה של הוועדה המרכזית ונשיאותה, ודווח לנשיאות על פעילותם. המטה המינהלי הוסיף כי בשל היקפו המצומצם של הסגל הקבוע, מורכבות הנושאים והצורך בשיתוף בעלי תפקידים רלוונטיים (שחלקם אינם מועסקים בוועדה המרכזית בין בחירות לבחירות), לעתים אורכים התהליכים זמן רב ונדרש תעדוף של נושאים. על כך יש להוסיף את העובדה שבמשך תשעה חודשים לא היה יו"ר לוועדה. עוד מסר המטה המינהלי כי לקראת תום התהליכים תכנן לקיים שני כנסים ובהם לסקור את ההחלטות שהתקבלו והפעולות שננקטו. אלא שבשל הקדמת הבחירות לכנסת התשע עשרה לא ניתן היה לקיימם. לאחר ההכרזה על הבחירות הוצגו החלטות ונהלים חדשים, שמשקפים חלק מהלקחים שהופקו ומהשינויים שבוצעו, והוצאו הנחיות ששיקפו את השינויים.

המטה המינהלי הוסיף כי בהתאם להערת צוות הביקורת, יעביר את מסמך ריכוז הלקחים אל יו"ר הוועדה ובהתאם להנחייתו תיקבע תכנית הפקת לקחים. כמו כן, בתום תהליכי הפקת הלקחים יימסר לבעלי התפקידים מסמך מרכז המציג את ההצעות שהועברו למטה המינהלי והמפרט אילו מהן התקבלו, ויועבר לחברי מליאת הוועדה מסמך המרכז את הלקחים שהופקו והפעולות שננקטו בעקבותיהם.

במכתבו מספטמבר 2013 לא הסכים כאמור יו"ר הוועדה המרכזית לכנסת התשע עשרה עם טענת המטה המינהלי שלפיה אחד הטעמים להימשכות התהליכים השונים הוא היעדר יו"ר לוועדה במשך תשעה חודשים. עוד ציין כי היות מליאת הוועדה הפורום המתאים לבחינת נושאים מינהליים תלוי בנושא הנדון.

סיכום

הבחירות לכנסת מאפשרות לכל בוחר ליטול חלק פעיל בעיצוב השלטון ונמצאות בלב ההליך הדמוקרטי. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, והתקנות שנקבעו מכוחו קובעים שורה של כללים שמטרתם לשמור על תקינותו של ההליך ולהבטיח שלכל בוחר תינתן אפשרות שווה לבחור ברשימה בהתאם להעדפתו. ועדת הבחירות המרכזית, ועדות הבחירות האזוריות והמטות המינהליים שלהן פעלו תוך השקעת מאמץ הראוי לציון לארגון הבחירות והפקת תוצאותיהן בזמן, ובדרך כלל התנהלו הבחירות כסדרן. ניכר כי המטה המינהלי של הוועדה המרכזית ראה לנגד עיניו כל העת את חשיבות הבחירות, ופעל לשיפור שיטות העבודה בתחומים שונים על מנת להביא להצלחתן. עם זאת בביקורת הועלו ליקויים, חלקם מהותיים.

בתיקון הליקויים שפורטו בדוח זה יש כדי לאפשר לרבים יותר ליטול חלק מעשי בבחירות, למזער את הפגיעה האפשרית בטוהר הבחירות, ובכך לתרום להגשמת רצון הבוחר ולחזיון הדמוקרטיה, וכן להביא להגברת השוויון, היעילות והחסכון.