

יולי 2026

משרד מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור



הבחירות לכנסת העשרים ושש

משרד מבקר המדינה

האגף לביקורת הבחירות

ומימון המפלגות

המסגרת החוקית

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, הנחיות מבקר המדינה לפי חוק מימון מפלגות בדבר ניהול ענייניה הכספיים של סיעה, התשס"ט-2009 וקביעות קודמות של מבקר המדינה מתווים את הכללים להתנהלותן הכספית של סיעות ורשימות בבחירות.

הביקורת היא על הדוח הכספי המבוקר של הסיעה, ומטרתה לבחון אם הסיעות והרשימות קיימו את הוראות החוק והנחיות מבקר המדינה.

על פי החוק - בדוח הביקורת נדרשת התייחסות לשלושה נושאים:

- ✓ אם הסיעה עמדה בהגבלות על קבלת תרומות שנקבעו בחוק.
- ✓ אם הוצאות הסיעה היו בגבולות תקרת ההוצאות שנקבעה בחוק.
- ✓ אם הסיעה ניהלה את חשבונותיה לפי הנחיות מבקר המדינה.

במסגרת הביקורת נבחנים גם **שלמות** הדיווח בדבר ההוצאות, **הרלוונטיות** שלהן ו**סבירותן**.

בסיום הביקורת ייקבע האם הדוח הוא חיובי או לא ומהו סכום המימון הממלכתי שיישלל מהסיעה.

- ❖ **תקופת הבחירות** - תחילתה ביום הקובע - 18.7.26 (היום ה-101 לפני הבחירות), והיא מסתיימת ביום הבחירות.
- ❖ **סיעה** - אחד מאלה: מפלגה שהייתה מיוצגת על ידי סיעה בכנסת היוצאת, הגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים והיא מיוצגת בכנסת על ידי חבר כנסת אחד לפחות; מפלגה שוועדת הכנסת הכירה בנציגה או בנציגיה בכנסת כסיעה; צירוף של שתי מפלגות או יותר המקיימות בכנסת סיעה אחת.
- ❖ **רשימת מועמדים** - מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת והגישה בבחירות לכנסת רשימת מועמדים.
- ❖ **רשימת מועמדים משותפת** - רשימת מועמדים משותפת שהוגשה בידי כמה סיעות ו/או מפלגות.

בכל מקום להלן במצגת שמצוין "סיעה" הכוונה היא גם לרשימה, אלא אם מצוין אחרת.



- ❖ לפי החוק קיימת זכות לקבלת מימון ממלכתי להוצאות הבחירות של סיעות ורשימות לאחר הבחירות ולפי תוצאות הבחירות בהתאם לנוסחאות הקבועות בחוק.
- ❖ ניתן לקבל מקדמה מאוצר המדינה על חשבון המימון בתנאים המפורטים בחוק.
- ❖ החוק מגביל את סכום ההוצאות שמותר לסיעות ורשימות להוציא בקשר למערכת הבחירות - "תקרת ההוצאות". התקרה מחושבת בהתאם לנוסחאות המפורטות בחוק.

הכללים החלים על סיעות ורשימות

- ❖ **חשבון בנק** - יש לפתוח חשבון בנק שייוחד למערכת הבחירות, ובו ינוהלו כלל הפעולות הכספיות. יש לשמור דפי בנק עדכניים מיום פתיחת חשבון הבנק ועד למועד הביקורת ולבצע התאמה בין רישומי הנהלת החשבונות ובין הפעולות הרשומות בדפי חשבון הבנק.
- ❖ **ניהול חשבונות** - על הסיעות והרשימות לנהל חשבונותיהם לפי הנחיות שקבע מבקר המדינה.
- ❖ **שמירת אסמכתאות** - יש לשמור אסמכתאות לכל הפעולות הכספיות הקשורות למערכת הבחירות.
- ❖ **דיווח על תרומות** - חלה החובה לדווח באופן שוטף על תרומות שהתקבלו, וזאת באמצעות המערכת הממוחשבת שבאתר המרשתת של משרד מבקר המדינה. לתשומת הלב - נתוני התרומות מתפרסמים מייד לציבור באתר.
- ❖ **הגשת דוח כספי למבקר המדינה** - יש להגיש דוח כספי מבוקר על ההכנסות וההוצאות בבחירות תוך 24 שבועות מהיום שבו פורסמו תוצאות הבחירות. הדוח הכספי צריך לכלול את כל ההוצאות וההכנסות (לרבות התחייבויות בגינן) וכן מאזן ליום הבחירות, על בסיס מצטבר ותצורף אליו חוות דעת של רואה חשבון בדבר תקינותם ושלימותם של החשבונות ובדבר ניהול מערכת החשבונות לפי ההנחיות.

מגבלות על קבלת תרומות

- סכום התרומה המרבי שמותר לאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו לתת **לסיעה** בשנה שמתקיימות בה בחירות לכנסת הוא 2,800 ש"ח.
- סכום התרומה המרבי **למפלגה שאינה מיוצגת בכנסת** בשנה בה מתקיימות בחירות – 14,000 ש"ח, והיא רשאית לאסוף לאחר הבחירות תרומות בסך של 28,000 ש"ח מתורם לשם כיסוי התחייבויותיה בשל הבחירות.
- אסורה תרומה מתאגיד (לרבות שותפות רשומה).
- אסור לקבל תרומה ממי שאינו "בוחר".
- אסור לקבל תרומה במזומן, לא במישרין ולא בעקיפין.
- אסורה תרומה בעילום שם.
- אסור לקבל תרומה ממי שזהותו ומענו לא נבדקו ולא אומתו בידי מקבל התרומה



תרומות - דגשים

- **תרומות בשווה כסף** - אין לקבל תרומות בשווה כסף שכל מהותן היא תשלום עבור הוצאות כספיות של מערכת הבחירות, אלא אם מדובר בקבלת שירות בהתנדבות מהמתנדב עצמו שלא בתחום עיסוקו. מוטלת חובה מוגברת לדרוש מיד עם קבלת התרומה לקבל מסמכים נאותים המאפשרים לוודא את זהות התורם, את שווי התרומה ואת עמידת התרומה במגבלות שנקבעו בחוק ובהנחיות.
- **שמירת אסמכתאות לגבי תרומות** - יש לשמור, בין היתר, תצלומי שקים, אישור על העברה בנקאית, פרטי התורמים באשראי או באמצעות אתרי סליקה, מסמכים נאותים לזיהוי התורם ושווי התרומה במקרה של תרומה בשווה כסף.
- **רישום התרומות** - יש לרשום את התרומות בשלמותן ללא קיזוז הוצאות בגין הפקדה או בגין גיוס תרומות.
- **תרומות באמצעות אתרי סליקה במרשתת** - יש לבדוק ולאמת את זהות התורמים ומענם, וכן את מקור התרומות, ולהבטיח כי רשימות התורמים שיופקו מהאתרים יכללו את מלוא הפרטים הנדרשים בהנחיות.



- **הוצאות** - הוצאות של סיעה לארגון פעולותיה, לתעמולה ולהסברה ולקיום הקשר הארגוני והרעיוני עם הציבור, לרבות התחייבות בשל הוצאות כאלה; הוצאות בחירות - ההוצאות המיוחדות של סיעה או של רשימת מועמדים, שהוצאו בתקופת הבחירות או למען הבחירות במערכת הבחירות לכנסת.
- **תקרת ההוצאות** - לסיעה בכנסת היוצאת תחושב לפי מספר חברי הכנסת שהיו לה בכנסת היוצאת ואלו לסיעה חדשה תחושב לפי מספר המנדטים בהם זכתה בבחירות. בבדיקת העמידה בתקרת ההוצאות יובאו בחשבון גם הוצאות שהוצאו לפני תקופת הבחירות בקשר למערכת הבחירות.
- כל ההוצאות נרשמות על **בסיס מצטבר**, לרבות הוצאות שטרם שולמו או טרם התקבלה חשבונית בגיןן.

- כל רישום של הוצאה צריך להיות על סמך **אסמכתה** (חשבונית, חוזה או מסמך אחר).
- לכל הוצאה מעל 1,700 ש"ח דרושים הזמנה בכתב או חוזה עם נותן השירות.
- העסקת יועצים בתחומים שונים (יחסי ציבור, פרסום, הנהלת חשבונות) – יש לשמור הסכמים ודוחות פעילות מפורטים המעידים על היקף השירותים שניתנו, מהותם ואופן חישוב התמורה.

- **עובדים ופעילים** - יש לשמור הסכם התקשרות הכולל את פרטיו האישיים של כל מועסק ואת פרטי העסקתו ואישור על קבלת התשלום על ידו (למעט אם שולם באמצעות העברה בנקאית או באמצעות שיק). נוסף על כך, יש לנכות מהתשלומים לכל עובד או פעיל מעל גיל 18 מס מיוחד בשיעור הקבוע בחוק, וזאת בהתאם להוראות חוק מיסוי תשלומים בתקופת בחירות והתקנות שהוצאו מכוחו.
- **כנסים** - עבור כל כנס יש לשמור מסמך המרכז את כל ההוצאות הכרוכות בקיום הכנס.
- **סקרים** - לכל סקר בחירות, נוסף על החשבונית והזמנת הסקר, יש לשמור גם את העתק שאלון הסקר.
- **מטות בחירות** - תשלומי שכירות, ארנונה, חשמל, תקשורת. בנוסף, חלה חובה על שוכר המשלם דמי שכירות לאדם פרטי לנכות מס בשיעור 35% מהתשלום, למעט אם המשכיר ממציא לשוכר אישור של פקיד שומה על פטור מניכוי מס במקור.
- **הוצאות בשווה כסף** - בגין שירות המתקבל כתרומה בשווה כסף יש לשמור אסמכתאות בדבר חישוב השווי (כגון הצהרה של נותן השירות) ולרשום את שווי השירות שהתקבל כהוצאה וכהכנסה.

➤ **הוצאות בקשר לבחירות מקדימות** - סיעה רשאית לרשום הוצאות והכנסות הקשורות לבחירות מקדימות בחשבונותיה השוטפים או בחשבונותיה לתקופת הבחירות, לפי בחירתה. הוצאות אלו יילקחו בחשבון לעניין הבחינה האם הסיעה עמדה במגבלות תקרת ההוצאות המותרת.

➤ **הוצאות שהוצאו בידי אחר** - יש להקפיד על עריכת הסכמים מפורטים ומלאים ועל שמירת אסמכתאות להוצאות שהוצאו באמצעות צד שלישי עבור שירותים הקשורים לבחירות שרכש ממנו נותן שירות בעבור הסיעה. בכלל זה יש לשמור חשבונות, קבלות ודוחות פעילות המתארים את השירות שניתן.

➤ **חובת שקיפות בפרסומי תעמולה** - לפי חוק דרכי תעמולה ולפיו אין לפרסם מודעת בחירות בכל אמצעי הפרסום ללא ציון שם האדם האחראי להזמנתה והדרכים ליצירת קשר עמו.

➤ **פרסומים במרשתת וברשתות החברתיות** - יש לשמור אסמכתאות הולמות שיאפשרו, באמצעי ביקורת מקובלים, לקשר בין הפרסומים במרשתת וברשתות החברתיות לבין עלותם כפי שנרשמה בחשבונות.

הוצאות בלתי תקינות - דגשים

➤ **תשלומים בגין הפרת הוראות הדין - כגון קנסות ייחשבו הוצאות בלתי תקינות.**

➤ **העסקת קרובי משפחה - חל איסור על העסקת קרובי משפחה מדרגה ראשונה של בעלי תפקידים ומועמדים במפלגה, במישרין או בעקיפין.**

➤ **העסקת מועמדים - אין להעסיק בשכר מועמדים לתפקיד חבר הכנסת או לתפקיד יו"ר מפלגה, בין כנותני שירות ובין כעובדים, בין בתקופה השוטפת ובין בתקופת הבחירות.**

➤ **דמי הצלחה (בונוס) - אין להתנות תשלום עבור שירות בתוצאת הבחירות.**

- סיעה בכנסת רשאית לקבל הלוואות רק מאוצר המדינה.
- מפלגה שאינה מיוצגת בכנסת רשאית לקבל הלוואות למימון מערכת הבחירות רק מתאגיד בנקאי.
- מבקר המדינה קבע כי המגבלות שבחוק בדבר זהות תורמים יוחלו גם לעניין זהות נותני ערבויות. לפיכך, אין לקבל ערבות מאת תאגיד, תושב חוץ או אדם שאינו בוחר כמשמעותו בחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969.





➤ **ניהול חשבונות ומסירת דוח למשרד מבקר המדינה - לפי החוק**
החשבונות של כל אחת מהסיעות המתמודדות במסגרת רשימה משותפת ינוהלו בנפרד, והן ייחשבו לסיעות נפרדות בכל הנוגע למימון הוצאות הבחירות, אלא אם כן הן הודיעו ליו"ר הכנסת כי רצונן לנהל את חשבונותיהן במשותף, ואז ייחשבו לסיעה אחת בכל הנוגע למימון הוצאות הבחירות ובכל הנוגע למסירת חשבונותיהן למבקר המדינה.

➤ **הסכם להתמודדות משותפת - במסגרת ההסכם, אשר מוגש ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, יש לציין את אופן חלוקת ההוצאות שבהן תישא כל אחת מהסיעות והמפלגות הנכללות ברשימה המשותפת.**
כאשר חלוקת הוצאות הבחירות בין הסיעות הנכללות ברשימה המשותפת אינה עולה בקנה אחד עם המוסכם ביניהן, הדבר עלול להיחשב להעברת כספים שאינה עומדת במגבלות הקבועות בחוק לעניין תרומות.

רשימת מועמדים משותפת



❖ **תקרת ההוצאות** - לפי החוק יש לחשב תקרת הוצאות אחודה לרשימה המשותפת. זאת על פי אחת משתי האפשרויות המשתקפות בסעיף 7 לחוק, לפי הסכום הגדול מבין אלה: בהתאם למספר הכולל של חברי הכנסת שהיו לסיעות הנכללות ברשימה ביום הקובע; או בהתאם למספר המנדטים שבהם תזכה הרשימה המשותפת בבחירות לכנסת אך לא פחות מעשר יחידות מימון.

❖ אשר לחלוקת תקרת ההוצאות בין מרכיבי הרשימה המשותפת, אם הוסכם על התנהלות בנפרד - כאשר כלל המפלגות שברשימה מיוצגות בכנסת, חלוקת הגבלת הוצאות הבחירות ביניהן תיקבע על פי מספר חברי הכנסת של כל סיעה; כאשר אחת או יותר מהמפלגות שברשימה לא הייתה מיוצגת בכנסת היוצאת ולכן לא היו לה חברי כנסת ביום הקובע, תקרת ההוצאות הכוללת "תחולק" בהתאם ליחס שקבעו ביניהן המפלגות בהסכם הוצאות הבחירות שהוגש לוועדת הבחירות המרכזית.

רשימת מועמדים משותפת



❖ **תרומות לרשימה משותפת** - בשנה שבה מתקיימות בחירות, אם ברשימה משותפת נכללות רק מפלגות שאינן מיוצגות בכנסת, סכום התרומה המותר לכל הרשימה הוא 14,000 ש"ח. לעומת זאת, אם אחת המפלגות מיוצגת בכנסת, הרי שהן ייחשבו "סיעה אחת", וכל הרשימה זכאית לקבל בשנה זו 2,800 ש"ח בלבד. אם הסיעות או המפלגות קיבלו, לפני שהוגשה הרשימה המשותפת, תרומה בסכום גדול מסכום התרומה המרבי המותר לרשימה, עליהן להחזיר לתורמים או לאוצר המדינה את סכום התרומה החורג מהמותר, ולפי החוק "החזר התרומה יחולק בין המפלגות בחלקים שווים או בדרך אחרת שקבעו בהסכם לחלוקת הוצאות".

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

נושאים נוספים עקרוניים שהועלו בדוחות קודמים:

❖ **חובת השתתפות בהוצאות ארגון עצרת או כנס שהסיעה השתתפה בהם באופן פעיל** - כאשר סיעה משתתפת באופן פעיל בעצרת שמארגן גוף אחר, וכאשר נציגיה המובהקים והמוכרים של סיעה יושבים על בימת העצרת, עליה לשאת בהוצאות של העצרת בדומה לעצרת שהסיעה הייתה מארגנת בעצמה לצורך מסירת דברי תעמולה.

❖ **אי-דיווח ואי-תשלום במועד למוסד לביטוח לאומי ולרשות המיסים** - לפי הוראות חוק המיסוי והתקנות, חלה חובת דיווח ותשלום למוסד לביטוח לאומי ולרשות המיסים במועד של מס שנוכה משכר פעילים ועובדים. לפיכך נקבע דוח לא חיובי על חשבונות סיעות שלא דיווחו ולא שילמו במועד את המס שניכו במקור.



נושאים בעלי היבטים עקרוניים

- ❖ **תוספות שכר לעובדים** - יש לגבש מראש מנגנון סדור לתשלום שכר עבור שעות נוספות ולתעד בכתב את הבקרה על ביצוע אותן שעות נוספות; יש להציג מסמכים המבססים סבירות והלימה בין השירותים שסופקו לבין תוספות השכר.
- ❖ **הלוואות ותרומות מכספי המימון הממלכתי** - אין להשתמש בכספי המימון הממלכתי למתן תרומות, תמיכות והלוואות לגופים שונים, לעמותות ולציבור הבוחרים.
- ❖ **חובת השבת יתרות של סיעות שחדלו להתקיים** - לפי החוק על סיעה שחדלה להתקיים להשיב לאוצר המדינה את יתרות הכספים שנותרו בידה לאחר תשלום חובותיה. לא יותר המשך החזקה ביתרות אלה או שימוש בהן לאורך זמן לאחר שחדלה מלהיות סיעה.

- ❖ ביצוע ביקורת על חשבונות הסיעה תוך השוואה לתיעוד המוגש על ידה.
- ❖ משלוח מכתב פנייה לסיעה (טיוטת ממצאים) בו מפורטים הנורמות החוקיות והליקויים שנמצאו. נציגי הסיעה מתבקשים להגיב על העובדות המוצגות בפנייה, על הפירוש שניתן להן ועל המסקנות שהוסקו מהן, בתוך זמן קצוב.
- ❖ בחינת תגובת נציגי הסיעה ומשלוח מכתב השגה, הכולל התייחסות לכל אחת מהתשובות והמלצה למבקר המדינה בדבר תוצאות הביקורת.
- ❖ בסוף תהליך הביקורת יקבע המבקר אם נמצאו ליקויים בהתנהלות הסיעה ואם תקבע לה שלילת מימון ממלכתי בהתאם להוראות החוק.



תודה

בשאלות ניתן לפנות לאגף ביקורת הבחירות ומימון המפלגות
בדוא"ל elections@mevaker.gov.il