

מבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת
חשבונות המועמדים שהשתתפו
בבחירות המיוחדות לראש הרשות
המקומית בת ים בינואר 2015**

על פי חוק הרשויות המקומיות (מימון
בחירות), התשנ"ג-1993

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש
הרשות המקומית בת ים, בינואר 2015
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ו-2015



מבקר המדינה

האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים בינואר 2015

דוח ביקורת לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות),
התשנ"ג-1993



ירושלים, תשרי התשע"ו, אוקטובר 2015

מס' קטלוגי 15-202
דוח מיוחד : ISSN 0793-1948

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה מאתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

שם הדוח : דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש
הרשות המקומית בת ים, בינואר 2015
מסגרת הפרסום : דוח ביקורת
שנת פרסום : התשע"ו-2015

תוכן העניינים

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים בינואר 2015

9 כללי
10 עיקרי הממצאים
17 דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים
21 נתונים על התרומות שקיבלו המועמדים

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים, בינואר 2015

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ו-2015

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות
המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות
לראש הרשות המקומית בת ים בינואר 2015**

לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים, בינואר 2015

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ו-2015



מדינת ישראל



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות
המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות
המקומית בת ים בינואר 2015

כללי

1. ב-22.10.13 התקיימו בחירות כלליות ברשויות המקומיות, לרבות ברשות המקומית בת ים. במאי 2014 הורשע בפלילים ראש הרשות הנבחר ולפיכך ב-13.1.15 התקיימו בחירות מיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים. בבחירות אלה התמודדו שני מועמדים: יוסף בכר ואלני יריב. בבחירות אלה ניצח יוסף בכר.
2. לפי סעיף 23(א) לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - החוק), על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, לא יאוחר משמונה חודשים אחרי הבחירות לרשויות המקומיות, דוח בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של המועמדים שהשתתפו בבחירות.
3. בחוק הוסדר מימון מאוצר המדינה למשתתפים בבחירות לרשויות המקומיות שעליהם נמנים: סיעה, רשימה, מועמד לראש מועצה אזורית ומועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות (להלן בדוח זה - 'המועמדים').
4. במקביל להסדרת מימון מאוצר המדינה מוטלים על המועמדים הגבלות בקשר להוצאותיהם ולהכנסותיהם, וחשבונותיהם עומדים לביקורת מבקר המדינה. בדוח שעל מבקר המדינה למסור לפי החוק, עליו לקבוע אם המועמדים ניהלו מערכת חשבונות בהתאם להנחיותיו, אם הוצאות הבחירות שלהם היו בגבולות התקרה שנקבעה בחוק ואם ההכנסות שקיבלו היו בגבולות שנקבעו בחוק.

5. בחוק נקבע כי על המועמדים למסור למבקר המדינה, לא יאוחר מתום שלושה חודשים אחרי הבחירות, את חשבונותיהם ואת הדוחות הכספיים שלהם לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון בדבר תקינותם ושלמותם ובדבר ניהול מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
6. על כל המועמדים ברשויות מקומיות, שמספר בעלי זכות הבחירה בהן עולה על 5,000, הוטל למנות רואי חשבון בעצמם ועל חשבונם. מספר בעלי זכות הבחירה בבת ים גדול מ-5,000.
7. לפי סעיף 7(ב) לחוק, מועמד הזכאי למימון ממלכתי, יקבל תוך 20 ימים מיום פרסום תוצאות הבחירות, 85% מסכום המימון המגיע לו בניכוי המקדמה שניתנה לו, אם ניתנה. אם הדוח של מבקר המדינה חיובי, זכאי המועמד לקבל את יתרת המימון הממלכתי (15%) מיד לאחר מסירת הדוח. עוד נקבע בחוק, כי כאשר מבקר המדינה קובע, שהדוח על תוצאות ביקורת החשבונות של מועמד אינו חיובי (מחמת אי-עמידה באחת משלוש הדרישות האמורות), יורה שר הפנים כי לא תשולם למועמד יתרת המימון הממלכתי. אולם מבקר המדינה רשאי להמליץ לשר להקטין את הסנקציה הכספית ולקבוע שחלק מיתרת המימון תשולם, בהתחשב באופי החריגה, בהיקפה ובנסיבות המקרה, והשר יורה לשלם את הסכום בהתאם להמלצת מבקר המדינה.
8. החוק קובע כי ההוראות בדבר ניהול החשבונות, ביקורת החשבונות, הגבלת ההוצאות וההכנסות וביקורת מבקר המדינה חלות גם על מועמדים שלא קיבלו מימון מאוצר המדינה, בין שלא ביקשוהו ובין שלא היו זכאים לו מחמת שלא מילאו תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק. כך גם חלה על כל המועמדים חובת הגשת דוח כספי למבקר המדינה.
9. הדוח עוסק, כאמור, בשני מועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות.
10. (א) שני המועמדים מסרו למבקר המדינה דוחות כספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה החשבון.
- (ב) המימון הממלכתי שהמועמדים זכאים לו מסתכם בכ-10.1 מיליון ש"ח. על פי הדוחות הכספיים של שני המועמדים שהוגשו למשרדי הסתכמו הוצאותיהם בכ-10.8 מיליון ש"ח.

עיקרי הממצאים

11. תוצאות ביקורת החשבונות של המועמדים נקבעו על פי אלה: הדוחות הכספיים שמסרו; חוות הדעת של רואה החשבון שבדק את החשבונות שצורפו לדוחות הכספיים; בדיקת חשבונות המועמדים; בדיקות ובידורים משלימים שעשו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של המועמדים ותצהירים של נציגי המועמדים שהתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

הנחיות מבקר המדינה

12. (א) לפי החוק, על המועמדים לנהל את מערכת החשבונות שלהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
- (ב) שני המועמדים ניהלו את מערכת חשבונותיהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות

13. (א) החוק קובע תקרה להוצאותיהם של המועמדים לפי נוסחאות המפורטות בו.
 (ב) הוצאות הבחירות המדווחות של שני המועמדים היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת.

הכנסות

14. (א) החוק אוסר קבלת תרומות מתאגידים הן בארץ הן בחוץ לארץ וממי שאינו רשום במרשם האוכלוסין המתנהל לפי חוק מרשם אוכלוסין, התשכ"ה-1965. כמו כן, מגביל החוק את סכום התרומה המותרת מיחיד. בין בחירות לבחירות סכום התרומה המרבי שמותר למועמד לקבל מיחיד ומבני ביתו הסמוכים על שולחנו הוא 5,000 ש"ח.
 (ב) ההכנסות של שני המועמדים, כפי שדווחו, היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

בדיקת חשבונות המועמדים העלתה כמה נושאים עקרוניים, עליהם מצאתי לנכון להרחיב את הדיבור.

מימון ממלכתי

15. לפי החוק, למועמדים (לרבות רשימות וסיעות) מגיע מימון מהקופה הציבורית לכיסוי הוצאותיהם; במקרה שבו מועמד לא הוציא הוצאות במלוא סכום המימון המגיע לו, עליו להחזיר את העודף לקופת המדינה. סכום המימון המגיע בבחירות כלליות או בחירות מיוחדות לתפקיד ראש הרשות נגזר ממכפלת סכום שנקבע בחוק ומוגדר כ"יחידת החישוב" במספר בעלי זכות הבחירה באותה רשות מקומית. סעיף 3 לחוק קובע כי יחידת החישוב תהיה 42 שקלים חדשים לכל בעל זכות לבחור. סעיף 4 לחוק קובע כי יחידת החישוב תעודכן בהתאם לשיעור עליית המדד. בבחירות הנוכחיות עודכנה יחידת החישוב, והועמדה בהתאם לעליית המדד על סך של 74 ש"ח לבוחר.
16. כתוצאה מכך ובהתאם למספר בעלי זכות הבחירה בבת ים, עמד סכום המימון הממלכתי המגיע על סך של כ-9.3 מיליון ש"ח, ואילו היה מדובר בבחירות רגילות, סכום זה היה מתחלק בין שתי הסיעות של המועמדים, לפי היחס של מספר המושבים שקיבלה כל אחת מהן במועצה.
17. ואולם על פי סעיפים 7(1א) ו-7(2א) לחוק, בבחירות מיוחדות, מועמד שנבחר לתפקיד ראש הרשות - מקבל לא פחות מ-60% מסכום המימון המגיע לרשות. על פי תוצאות הבחירות, זכה המועמד יוסף בכר בכ-51% מהקולות הכשרים ואילו המועמד אלי יריב זכה

- בכ-49% בלבד. לאור האמור, זכאי המועמד יוסף בכר לקבל מימון בסך של כ-5.6 מיליון ש"ח, המהווים 60% מכלל המימון המגיע כאמור לרשות, ואילו המועמד אלי יריב זכאי לקבל כ-4.5 מיליון ש"ח, כך שבפועל סכום המימון המגיע מסתכם בכ-10.1 מיליון ש"ח.
18. לשם השוואה, במערכת הבחירות הקודמת, שהתקיימה בבת ים ב-22.10.13, עמדה יחידת החישוב על סך של 42 ש"ח, כך שסך המימון המגיע בגין הבחירות ברשות עמד סך של 5.4 מיליון ש"ח וסך זה התחלק בין 10 סיעות אשר התמודדו בבחירות אלה¹. הסיעה שקיבלה את המימון הגדול ביותר, עבור 8 מנדטים (בת ים בראש מורם), קיבלה כ-1.7 מיליון ש"ח והוציאה סכום זה, בגין הוצאות התמודדותה בבחירות והתמודדותו של ראש העיר הנבחר, ואילו הסיעה של המועמד "בת ים אחת בראשות אלי יריב" שהתמודדה אז מטעם מפלגת העבודה קיבלה כ-650 אלפי ש"ח והוציאה כ-700 אלפי ש"ח.
19. תקופת הבחירות המיוחדות בבת ים, במסגרתה התמודדו שני מועמדים בלבד, החלה ב-16.11.14 והסתיימה ב-13.1.15. מכאן עולה כי החוק הקצה לשני המועמדים כעשרה מיליון ש"ח לצורך הוצאות בחירות בתקופה שאינה עולה על חודשיים ימים, כשנה לאחר התקיימותה של מערכת הבחירות הקודמת בעיר. המדובר בסכום גבוה ביותר אשר הועמד לרשות המועמדים מכספי הציבור, והיקף הוצאותיהם הכולל של המועמדים, על פי דיווחיהם, אף היה גבוה מסכום המימון האמור.
20. הוראת שעה מ-2008², שתוקפה פג ב-22.10.13, קבעה כי יחידת החישוב תעמוד על סך של 42 ש"ח בלבד וכי הוראות סעיף 4 בדבר עדכון יחידת החישוב לפי שיעור שינוי המדד - לא יחולו. לאחר פקיעת הוראת השעה האמורה, עודכנה יחידת החישוב לפי שיעור השינוי במדד והועמדה בהתאמה כאמור על סך של 74 ש"ח, מבלי שלכאורה נבחן הצורך במימון ממלכתי בהיקף כזה לצורך הבחירות.
21. ניסיון העבר מלמד כי ככל שסכום המימון המגיע נמוך יותר (ובאין הכנסות משמעותיות מתרומות) כך משתדלים המועמדים לצמצם את הוצאותיהם על מנת שלא לחרוג מסכום זה.
22. היות ומקור המימון העיקרי של הוצאות הבחירות הינו מכספי ציבור, אשר לא אחת הערתי כי יש לנהוג בהם בחיסכון ובוזהירות, אני סבור כי בקביעת גובה המימון הממלכתי המגיע, יש מקום לשקול להתחשב לא רק בגודל הישוב בו נערכות בחירות, אלא גם במשך הזמן העומד לרשות המתמודדים להוצאת הוצאות בחירות, ובבחירות מיוחדות- גם במשך הזמן שחלף מאז הבחירות הכלליות באותה הרשות, ואולי אף במספר המתמודדים.
23. אני מפנה את תשומת ליבו של המחוקק לסוגיה זו, כך שהקצאת כספי המימון הממלכתי תיעשה בצורה מדודה ומושכלת מתוך רצון להגן על הקופה הציבורית וכפועל יוצא להביא לצמצום בהוצאות הבחירות המשולמות על ידה.

1 על פי הוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, בחירת ראש הרשות נעשית במסגרת הבחירות הכלליות למועצת העיר ולא מתקיימת באופן נפרד, כך שהמתמודדים בבחירות הן הסיעות, וראש העיר נבחר מקרב הסיעות שנבחרו ואשר העמידו בראשן מועמד גם לתפקיד ראש העיר.

2 ס"ח התשס"ח, עמ' 140.

הוצאות משפטיות

24. בחשבונותיהם של שני המועמדים נכללו, בין היתר, הוצאות בגין יעוץ משפטי בקשר לבחירות. במענה לשאלות עובדי משרדי, הוצגו חשבונות שכר טרחת עורכי הדין המייצגים, אשר עמדו על סכומים ניכרים, בהתאם לתעריפי אותם משרדים, ואף הגיעו ל-750 ש"ח לשעת עבודה או עמדו על סכום כולל שנקבע מראש. הכרה בהוצאות אלה כהוצאות בחירות משמעה כי יינתן להן כיסוי ע"י המדינה במסגרת המימון הממלכתי, ככל שזה לא נוצל במלואו.

25. ככלל העסקת יועצים חיצוניים, ובכלל זה יועצים משפטיים, ע"י משרדי ממשלה ורשויות מקומיות, כפופות למגבלות המפורטות, בין היתר, בהחלטת ממשלה³ שעניינה נוהל הגנה משפטית והשתתפות בהוצאות משפטיות לנושאי משרה ולעובדי מדינה, ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים שעניינם נהלי מימון הוצאות משפטיות של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות⁴. בין היתר נקבע תעריף מקסימלי לתשלום בגין שכר טרחתם של אותם יועצים משפטיים. כך למשל בהתאם לתעריף שאושר ע"י משרד האוצר בהקשר להחלטת הממשלה האמורה, התשלום הבסיסי עבור הליך עיקרי הכולל ישיבות טכניות וכן ישיבה מהותית ראשונה בבית משפט השלום הוא 17,000 ש"ח, עבור כל ישיבת הוכחות נוספת-1,500 ש"ח לישיבה ועבור כל ישיבה מהותית נוספת-700 ש"ח לישיבה. על הסכומים האמורים יש להוסיף מע"מ.

26. לאור האמור ומשעסקינן בהוצאות המוטלות על הקופה הציבורית, אני קובע בזאת כי מכאן ולהבא תיבחן סבירות ההוצאות משפטיות לאור התעריפים האמורים שהוכרו בגין ייצוג נבחרי ציבור, חריגה שאינה סבירה מתעריפים אלה עלולה להוביל לקביעה כי הדוח אינו חיובי ולהפחתת סכום ההוצאה החורג מכלל הוצאות הבחירות המדווחות.

3 החלטת ממשלה מס' 2799 מיום 28.11.02 והתיקון להחלטה זו- החלטת ממשלה מס' 3866 מיום 17.11.11.

4 חוזר מנכ"ל מס' 3/2014 מיום 14.3.04 ותיקונו בחוזר מנכ"ל 5/2009 מיום 29.3.09.

פרק שני

דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות המיוחדות לראש הרשות המקומית בת ים, בינואר 2015
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ו-2015

דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים

יוסף בכר

המועמד זכה בבחירות בכ-51% מקולות הבוחרים, נבחר לראש הרשות וזכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי של המועמד, הכנסותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-5,711,167 ש"ח, מהן 5,588,317 ש"ח מאוצר המדינה ו-122,850 ש"ח מתרומות והוצאותיו הסתכמו ב-6,173,582 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בגירעון בסכום של 462,415 ש"ח.

לאחר הביקורת הסתכמו הוצאותיו ב-5,706,382 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בעודף בסכום של 4,785 ש"ח.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות הייתה 11,176,634 ש"ח. הוצאות הבחירות של המועמד בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בחוק.

הכנסות המועמד היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק.

המועמד ניהל את מערכת חשבונותיו לפי הנחיות מבקר המדינה.

לפיכך ניתן דוח חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.

אלי יריב

המועמד זכה בבחירות בכ-49% מקולות הבוחרים וזכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי של המועמד, הכנסותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-4,628,352 ש"ח, מהן 4,599,184 ש"ח מאוצר המדינה ו-29,168 ש"ח מתרומות והוצאותיו הסתכמו ב-4,630,374 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בגירעון בסכום של 2,022 ש"ח.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות הייתה 9,198,368 ש"ח. הוצאות הבחירות של המועמד בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בחוק.

הכנסות המועמד היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק.

המועמד ניהל את מערכת חשבונותיו לפי הנחיות מבקר המדינה.

לפיכך ניתן דוח חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תשרי התשע"ו
אוקטובר 2015

פרק שלישי
נתונים על התרומות שקיבלו המועמדים

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראשות המועצה
האזורית בושתאן אל-מרג', בדצמבר 2014
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ה-2015

נתונים על התרומות שקיבלו המועמדים

יוסף בכר

שם התורם	עיר מגורים	תאריך התרומה	סכום התרומה
איזרדל בושרי בקי	יהוד-מונוסון	10.12.2014	5,000.00
בידה יפה	ראשון לציון	10.12.2014	5,000.00
בכר יוסף	בת ים	05.11.2014	5,000.00
בן שטרית יוסי	ראשון לציון	20.01.2015	3,000.00
בר אל שירי	יהוד-מונוסון	10.12.2014	5,000.00
ברמלי אמיר	עמיקם	15.12.2014	5,000.00
ברמן רחל	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
דעבול חזי	ראש העין	04.12.2014	5,000.00
זוארץ משה	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
זורלה זוהר	בת ים	07.01.2015	3,000.00
חסון מרית	נס ציונה	10.12.2014	5,000.00
כהן עזרא	תל אביב - יפו	18.12.2014	5,000.00
לוזון אורי	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
לוזון עמוס	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
ליכוביץ נחום	ראשון לציון	07.11.2014	5,000.00
ליעד שמעון	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
לרנר רוני	תל אביב - יפו	07.01.2015	5,000.00
מלחי אביבה	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
סמובסקי יוסף	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
עוצמי אליעזר	הוד השרון	07.11.2014	2,000.00
רוזנקרנץ זאב	הרצליה	04.12.2014	5,000.00
שולץ יחיאל ובתיה	רמת גן	05.01.2015	4,900.00
שמש רונית	ראשון לציון	07.11.2014	5,000.00
שעשוע עדנה וסמי	רמת גן	10.12.2014	5,000.00
תומר אמטנאני	פתח תקווה	04.12.2014	5,000.00
תמם גוליה	תל אביב - יפו	05.01.2015	4,950.00
סה"כ			122,850

אלי יריב

שם התורם	עיר מגורים	תאריך התרומה	סכום התרומה
אברמוב שרה	בת ים	01.01.2015	2,000.00
בן דוד מייק	בת ים	01.01.2015	5,000.00
בראון סמדר	בת ים	01.01.2015	5,000.00
ברזילאי ניסים	בת ים	24.11.2014	5,000.00
לביא רביב	בת ים	04.12.2014	1,168.20
לזרוביץ מאיר	בת ים	15.09.2014	5,000.00
מנטיץ שרה וויקטור	בת ים	16.09.2014	5,000.00
נוריאל נוריאלי	בת ים	20.10.2014	1,000.00
סה"כ			29,168.2