

מבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת
חשבונות המועמדים שהשתתפו
בבחירות הראשונות לראש
המועצה האזורית אל קסום
באפריל 2017**

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

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש
המועצה האזורית אל קסום באפריל 2017
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ח-2017



מבקר המדינה

האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש המועצה האזורית אל קסום באפריל 2017

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



ירושלים, טבת התשע"ח, דצמבר 2017

מס' קטלוגי 17-212
דוח מיוחד : ISSN 0793-1948

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

תוכן העניינים

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש המועצה האזורית אל קסום באפריל 2017

9	כללי
11	עיקרי הממצאים
12	דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים.....

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש
המועצה האזורית אל קסום באפריל 2017
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ח-2017

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות
המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות
לראש המועצה האזורית אל קסום
באפריל 2017**

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

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש
המועצה האזורית אל קסום באפריל 2017
מסגרת הפרסום: דוח ביקורת
שנת פרסום: התשע"ח-2017



מדינת ישראל



מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור

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

דוח על תוצאות ביקורת חשבונות
המועמדים שהשתתפו בבחירות הראשונות לראש המועצה
האזורית אל קסום באפריל 2017

כללי

1. המועצה האזורית אל קסום הוקמה ב-6.11.12 על ידי משרד הפנים, וראש המועצה האזורית הראשון מונה בידי שר הפנים. לפי סעיף 2 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, הבחירות הראשונות למועצה אזורית לאחר כינונה ייערכו בתוך שישים ימים מתום ארבע שנים לכינון המועצה במועד שיקבע שר הפנים, והשר רשאי לדחות את מועד הבחירות בכפוף לתנאים האמורים באותו סעיף. בהתאם לאמור לעיל, ולאחר דחיה, התקיימו בחירות לראש המועצה האזורית אל קסום ב-25.4.17. בבחירות התמודדו ארבעה מועמדים: **אבו חמד נאיף, אבו כף אברהים, אבו כף ג'בר ואל אטרש סלאמה**. המועמד **אבו כף ג'בר** זכה בבחירות ונבחר לראשות המועצה האזורית.
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, נקבעו בחוק הגבלות בקשר להוצאותיהם ולהכנסותיהם של המועמדים, וחשבוניותיהם 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. לפי סעיף 18 לחוק, על מבקר המדינה למנות רואה חשבון לבקר את חשבונותיהם של המועמדים בישובים שמספר בעלי זכות הבחירה בהם אינו עולה על 5,000. שכו של רואה החשבון משולם מאוצר המדינה. מספר בעלי זכות הבחירה במועצה האזורית אל קסום נמוך מ-5,000 ולפיכך, מינתי רואה חשבון לביקורת חשבונותיהם של המועמדים.

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 לגבי חיובי, זכאי המועמד לקבל את יתרת המימון הממלכתי (15%) מיד לאחר מסירת הדוח. עוד נקבע בחוק כי כאשר מבקר המדינה קובע כי הדוח אינו חיובי (מחמת אי-עמידה באחת משלוש הדרישות האמורות), יורה שר הפנים כי לא תשולם למועמד יתרת המימון הממלכתי. ואולם, מבקר המדינה רשאי להמליץ לשר להקטין את הסנקציה הכספית ולקבוע שחלק מיתרת המימון ישולם, בהתחשב באופי החרגה, 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 עקב כך שלא מילאו תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק. כך גם חלה על כל המועמדים חובת הגשת דוח כספי למבקר המדינה.

9. הדוח עוסק, כאמור, בארבעה מועמדים שהשתתפו בבחירות.

10. (א) שלושה מועמדים מסרו למבקר המדינה דוחות כספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון.

(ב) מועמד אחד (אבו חמד נאיף) לא מילא אחר הוראות סעיף 22(א) לחוק ולא מסר למשרדי דיווח כלל, כך שלא ניתן היה לערוך ביקורת על חשבונותיו ועל כן קבעתי כי הדין והחשבון בעניינו אינו חיובי. המועמד אינו זכאי למימון ממלכתי על פי הוראות החוק ועל כן אין אפשרות להטיל עליו סנקציה כספית.¹

מבקר המדינה כבר העיר² בעבר, באשר לסיעות או מועמדים שלא הגישו דוח כספי, כי מי שמעמיד עצמו לבחירה לתפקיד ציבורי, חייב לפעול בהתאם לדרישות החוק ובשקיפות מלאה וכי על המחוקק ליתן דעתו על סנקציה מתאימה במקרים כגון אלה.

11. המימון הממלכתי הכולל שהמועמדים זכאים לו מסתכם ב-187,947 ש"ח. על פי הדוחות הכספיים של המועמדים שהוגשו למשרדי, הסתכמו הוצאותיהם של המועמדים ב-213,214 ש"ח.

להלן יפורטו עיקרי הממצאים לגבי שלושת המועמדים שהגישו דוחות כספיים.

- 1 למעט הסנקציה הפלילית הקבועה בסעיף 27(ג) לחוק.
- 2 מבקר המדינה, דוח על תוצאות ביקורת חשבונות סיעות ורשימות מועמדים בבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2013 (פורסם באוגוסט 2014), עמ' 18.

עיקרי הממצאים

12. 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 ובירורים משלימים שעשו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של המועמדים ותצהירים של המועמדים לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 שהתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

הנחיות מבקר המדינה

13. (א) לפי החוק, על המועמדים לנהל את מערכת החשבונות שלהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
- (ב) מועמד אחד (אבו כף ג'בר) ניהל את מערכת חשבונותיו בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
- (ג) שני מועמדים (אבו כף אברהים, אל אטוש סלאמה) ניהלו את מערכת חשבונותיהם שלא בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהם לא שילמו הוצאותיהם באמצעות חשבון הבנק שיועד לבחירות.

הוצאות

14. (א) החוק קובע תקרה להוצאותיהם של המועמדים לפי נוסחאות המפורטות בו.
- (ב) הוצאות הבחירות של שלושת המועמדים האמורים היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת.

הכנסות

15. (א) סעיף 16 לחוק 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 הסעיף 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. במקרה שמועמד מסיים את מערכת הבחירות בגירעון ניכר והוא לא נתן הסבר אשר הניח את דעתו של מבקר המדינה באשר למקורות כיסוי הגירעון - יש בגירעון משום תרומה אסורה בניגוד להוראות סעיף 16 לחוק.
- (ב) ההכנסות של מועמד אחד (אבו כף ג'בר), היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.
- (ג) ההכנסות של שני מועמדים חרגו מהגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות: המועמד אבו כף אברהים מימן את מערכת הבחירות במימון עצמי בסכום העולה על גובה התרומה המותרת. המועמד אל אטוש סלאמה סיים את מערכת הבחירות בגירעון ולא הסביר כיצד יכסה את הגירעון, לפיכך קבעתי כי בגירעון עצמו יש משום תרומה אסורה בניגוד לסעיף 16 לחוק.

דוחות על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים

אבו חמד נאייף

המועמד קיבל כ-1% מקולות הבוחרים ואינו זכאי למימון מאוצר המדינה. המועמד לא מסר דוח כספי למבקר המדינה, המדינה, בניגוד להוראת סעיף 22(א) לחוק ולמרות פניות חוזרות ונשנות.

לפיכך ניתן דוח לא חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.

כאמור, המועמד אינו זכאי למימון ממלכתי מאוצר המדינה. החוק אינו קובע במקרה כזה סנקציה כספית בגין דוח לא חיובי.

אבו כף אברהים

המועמד קיבל כ-4% מקולות הבוחרים ואינו זכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי של המועמד, לא היו לו כלל הכנסות בתקופת הבחירות והוצאותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-17,000 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בגירעון בסך של 17,000 ש"ח.

המועמד ניהל את חשבוניתיו שלא בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שלא שילם את הוצאותיו באמצעות חשבון הבנק שיועד למערכת הבחירות.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות למועמד הייתה 74,368 ש"ח. הוצאות הבחירות של המועמד בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

כאמור גירעון המועמד הסתכם ב-17,000 ש"ח. המועמד כיסה את הגירעון מכיסו הפרטי ולפיכך הכנסותיו בתקופת הבחירות חרגו מהגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך ניתן דוח לא חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.

כאמור, המועמד אינו זכאי למימון ממלכתי מאוצר המדינה. החוק אינו קובע במקרה כזה סנקציה כספית בגין דוח לא חיובי.

אבו כף ג'בר

המועמד זכה בכ-54% מקולות הבוחרים, נבחר לראש המועצה האזורית וזכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי שלו, הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-111,652 ש"ח, מהן 111,552 ש"ח ממימון ממלכתי מאוצר המדינה, ו-100 ש"ח מתרומה, והוצאותיו הסתכמו ב-99,816 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בעודף בסכום של 11,836 ש"ח.

לאחר הביקורת והפחתת הוצאות שאינן הוצאות בחירות בסך 12,300 ש"ח, הסתכמו הוצאותיו בסך 87,516 ש"ח והעודף בסך 24,136 ש"ח.

המועמד ניהל את חשבוניתיו בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות לתקופת הבחירות הייתה 223,104 ש"ח. הוצאות הבחירות של המועמד בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בחוק.

הכנסותיו בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך ניתן דוח חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.

הוצאות הבחירות של המועמד לאחר הביקורת (87,516 ש"ח) היו נמוכות מהסכום שקיבל מאוצר המדינה (מקדמת מימון בשיעור 85% ובסך 94,819 ש"ח) ועל כן עליו להחזיר לאוצר המדינה את ההפרש בסך כ-7,303 ש"ח.

אל אטרש סלאמה

המועמד קיבל כ-41% מקולות הבוחרים וזכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי של המועמד הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-76,395 ש"ח, כולן ממימון ממלכתי מאוצר המדינה והוצאותיו הסתכמו ב-96,398 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בגירעון בסכום של 20,003 ש"ח.

המועמד ניהל את חשבונותיו שלא בהתאם להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שלא שילם את הוצאותיו באמצעות חשבון הבנק שיועד למערכת הבחירות ולא שמר אסמכתאות מספקות לחלק מהוצאותיו.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות למועמד הייתה 152,790 ש"ח. הוצאות הבחירות של המועמד בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

כאמור, גירעון המועמד לאחר הביקורת הסתכם ב-20,003 ש"ח. המועמד לא הסביר כיצד יכסה את הגירעון ולפיכך הכנסותיו בתקופת הבחירות חרגו מהגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך ניתן דוח לא חיובי לגבי תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד.

בהתחשב באופי החריגה ובהיקפה, ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מהמועמד, אני ממליץ בתוקף סמכותי לפי סעיף 23 (ד) ו-1(ה) לחוק, להשית על המועמד שלילה של השלמת מימון הוצאות בחירות בשיעור של 10% שערכו 7,640 ש"ח.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשע"ח

דצמבר 2017