

ירושלים, כ"ו באב התשס"ב

4 באוגוסט 2002

לכבוד

ח"כ אברהם בורג

יושב ראש הכנסת

הכנסת

ירושלים

אישי יושב ראש הכנסת,

הנדון: דין וחשבון לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993

על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים, שהשתתפו בבחירות

לראשי מועצות אזוריות בדצמבר 2001

1. בג' באב התשנ"ג (21.7.1993) נתקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן – החוק). החוק מסדיר את המימון הממלכתי לסיעות ולרשימות המשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות. בה' באב התשנ"ח (28.7.1998) נתקבל בכנסת תיקון מס' 5 לחוק, שעניינו מתן מימון ממלכתי גם למועמדים המתמודדים בבחירות לראשי מועצות אזוריות (להלן – מועמדים); התיקון מחיל את הוראות החוק על בחירות אלה.

2. ב-4.12.2001 התקיימו בחירות לראשי 10 מועצות אזוריות.

בהתאם לסעיף 23(א) לחוק, על מבקר המדינה למסור ליושב ראש הכנסת, לא יאוחר מתום שמונה חודשים אחרי הבחירות לראשי מועצות אזוריות, דין וחשבון בדבר תוצאות ביקורת החשבונות של מועמדים שהשתתפו בבחירות.

3. דין וחשבון זה מתייחס לתוצאות ביקורת חשבונותיהם של 17 מועמדים שהשתתפו בבחירות ב-10 מועצות אזוריות, כאמור.

4. במקביל למתן המימון הממלכתי, הוטלו על המועמדים הגבלות בקשר להוצאותיהם ולהכנסותיהם, וחשבונותיהם עומדים לביקורת מבקר המדינה. בדין וחשבון שעל מבקר המדינה למסור לפי החוק, בדומה לדין וחשבון לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973, על מבקר המדינה לקבוע: אם המועמדים ניהלו מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר

המדינה; אם הוצאות הבחירות שלהם היו בגבולות התיקרה שנקבעה בחוק; אם ההכנסות שקיבלו היו בגבולות שנקבעו בחוק. כאשר הדין-וחשבון של מבקר המדינה אינו חיובי (מחמת אי-עמידה בשלושת התנאים האמורים או בחלק מהם) – מוטלת על המועמד סנקציה כספית (להלן – הסנקציה), המתבטאת בכך, שעל שר הפנים להורות, כי 15% מסכום המימון הממלכתי לא ישולמו למועמד. למבקר המדינה שיקול דעת להמליץ בפני השר על הקטנת הסנקציה, באופן שחלק מהסכום האמור ישולם בכל זאת, והשר יורה לשלם את הסכום בהתאם להמלצת המבקר.

5. (א) בחוק נקבע, כי על המועמדים למסור למבקר המדינה את החשבונות והדוחות הכספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון בדבר תקינותם ושלמותם, וכן בדבר ניהול מערכת החשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

(ב) על מועמדים ברשויות המקומיות, שמספר בעלי זכות הבחירה בהן עולה על 5,000 – הוטל למנות רואי חשבון בעצמם ועל חשבונם.

(ג) לגבי רשויות מקומיות, שמספר בעלי זכות הבחירה בהן אינו עולה על 5,000 – על מבקר המדינה למנות רואה חשבון לבקר את חשבונותיהם של המועמדים בהן. שכרם של רואי חשבון אלה משולם מאוצר המדינה. לביקורת חשבונותיהם של 10 מועמדים, בחמש מועצות אזוריות קטנות, מיניתי ארבעה רואי חשבון.

6. הוראות החוק בדבר ניהול חשבונות, ביקורת חשבונות, הגבלת הוצאות והכנסות, וביקורת מבקר המדינה, חלות גם על מועמדים שלא קיבלו מימון, בין שלא ביקשוהו, ובין שלא היו זכאים למימון מחמת שלא מילאו תנאים מוקדמים מסויימים הקבועים בחוק.

7. (א) הדין וחשבון מתייחס, כאמור, ל-17 מועמדים שהשתתפו בבחירות.

(ב) 13 מועמדים מסרו למבקר המדינה דוחות כספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת רואה חשבון.

(ג) ארבעה מועמדים מסרו למשרדי תצהירים, שלא היו להם הכנסות והוצאות בתקופת הבחירות.

8. (א) סעיף 12א לחוק קובע, בין היתר, כי לא ישולמו מאוצר המדינה סכומים למועמד לראש מועצה אזורית, אלא אם כן מסר "את מספר חשבונו או חשבונותיו בבנק או בבנקים".

(ב) בדיקת הדוחות הכספיים של המועמדים העלתה, כי מספר מועמדים מסרו את מספר חשבון הבנק הפרטי שלהם, ולא חשבון בנק מיוחד לניהול חשבונות המועמד.

(ג) יצויין, כי באשר לסיעה המתמודדת בבחירות למועצת העירייה או למועצה מקומית נקבע בסעיף 11(א) לחוק, בין היתר, כתנאי מוקדם לתשלום סכומים מאוצר המדינה, כי עליה למסור "את מספר חשבונה או חשבוניתה בבנק או בבנקים". משמע, לגבי סיעה, כאמור, עליה לפתוח חשבון בנק מיוחד לתקופת הבחירות.

(ד) מן הראוי, שהמחוקק יתן את דעתו לחייב גם כל מועמד לנהל חשבון בנק מיוחד לתקופת הבחירות.

*

9. בקביעת תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים הסתמכתי על המקורות הבאים: חוות-דעת רואי החשבון; בדיקות ובירורים משלימים שערכו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של המועמדים; תצהירים של נציגי המועמדים שנתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

10. קיום הנחיות מבקר המדינה

(א) בהתאם לחוק, על המועמדים לנהל את מערכת החשבונות שלהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

(ב) כל המועמדים ניהלו את מערכת החשבונות שלהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

11. הוצאות

(א) החוק קובע תיקרה להוצאותיהם של המועמדים לפי נוסחה המפורטת בו.

(ב) כל המועמדים עמדו בתיקרת ההוצאות שנקבעה בחוק (ראו להלן).

(ג) הוצאות הבחירות של 13 המועמדים שמסרו למשרדי דוחות כספיים הסתכמו, על פי דוחותיהם, בכ-1.2 מיליון ש"ח (פירוט ההוצאות ראו בנספח).

(ד) בדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים, שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות במאי 1999, התייחסתי לבעיה שהתעוררה באשר לקביעת תיקרת ההוצאות (שם בעמוד 4-1 לדוח). בעיה זו עלתה גם בביקורת הנוכחית. להלן התייחסותי לבעיה, כפי שמצאה את ביטויה בדוח האמור:

"בסעיף 15(ג) לחוק נקבעה דרך אחת לחישוב תיקרת ההוצאות של מועמד לראש מועצה אזורית:

'לא יוציא מועמד לראש מועצה אזורית, להוצאות הבחירות, סכום העולה על 200% מסכום המימון המגיע לו לפי סעיף 7(א1); ...'

אין בחוק התייחסות לדרך חישוב תיקרת ההוצאות של מועמד לראש מועצה אזורית אשר אינו זכאי למימון ממלכתי. מצב דומה קיים גם בבחירות ברשויות מקומיות שאינן מועצות אזוריות, לגבי סיעת אם אשר אינה זכאית למימון ממלכתי (בהקשר זה ראה דברי קודמתי בתפקיד, גב' מרים בן-פורת, בדין וחשבון אשר הוגש ליושב ראש הכנסת ב-2 באפריל 1996 בעניין המועצה המקומית שיבליל). מן הראוי, שהכנסת תיתן דעתה לתיקון החוק בהקשר זה."

(ה) 9 מועמדים לא היו זכאים למימון ממלכתי, בין מחמת שלא ביקשו מימון (שבעה מועמדים) ובין מחמת שלא זכו במספר הקולות הכשרים המזכים במימון (שני מועמדים). כאמור, במקרים אלו לא ניתן לחשב את תיקרת ההוצאות. מאחר שכל המועמדים אשר מסרו דוחות כספיים למשרדי, עמדו בתיקרת ההוצאות של מועמד הזכאי לסכום המימון המינימאלי, קרי, מועמד שזכה בלא פחות מ-20% מהקולות הכשרים של הבוחרים – קבעתי, שהוצאות הבחירות שלהם היו בגבולות תיקרת ההוצאות המותרת.

12. הכנסות

(א) החוק מעניק למועמדים זכאות למימון הוצאות הבחירות שלהם מאוצר המדינה, לפי נוסחאות ועל בסיס יחידת חישוב, הקבועות בחוק. על-פי נתוני משרד הפנים, סך כל המימון המגיע למועמדים מסתכם בכ-1.1 מיליון ש"ח.

(ב) החוק קובע איסור לקבל תרומה מתאגיד, בין בארץ ובין בחוץ לארץ, ומגביל את גובה התרומה המותרת מאדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו ל-5,000 ש"ח בין בחירות לבחירות. עוד קובע החוק, כי מועמד לראש מועצה אזורית רשאי לקבל תרומה בסכום שאינו עולה על 55,000 שקלים חדשים מישוב שיתופי הנמצא בתחום המועצה האזורית שבה הוא מועמד, ובלבד שסכום זה יבוא במקום תרומות אישיות של חברי הישוב.

(ג) (1) לגבי שני מועמדים קבעתי, כי הם לא עמדו בהגבלות החוק לעניין קבלת תרומות: בין הכנסותיהם היו כלולים סכומים שמקורם במימון עצמי שלהם, בהיקף שמעל 5,000 ש"ח, דהיינו בסכומים העולים על המותר בחוק.

(2) לנושא של מימון עצמי בסכומים העולים על הקבוע בחוק התייחסתי בדין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות, שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1998 בעניין מימון עצמי של גרעון, וכך נאמר בדוח (שם בעמ' 9):

"(5) מצב זה הוא שהעלה את האפשרות האחרת, שנזכרה לעיל, בדבר מימון עצמי של הגרעון, מכספו הפרטי של מועמד ברשימה (או של מספר מועמדים), בסכום העולה על התרומה המותרת לפי החוק. אפשרות זו פוגעת בעיקרון השיוויון בבחירות. היא פותחת פתח למועמדים בעלי ממון לתכנן מסע בחירות לפי מידת עושרם, בהנחה שאם סכום המימון הממלכתי יהיה קטן מהצפוי, יהא בידם לממן את ההפרש מכיסם. הטענה כי אין לראות את כיסוי הגרעון בדרך זו כמתן 'תרומה', כיוון שאין אדם יכול לתרום לעצמו, ולפיכך לא חלה הגבלת סכום התרומה על-פי החוק על מימון עצמי שכזה, אינה מתיישבת עם תכלית החוק."

(ד) בחוק נקבע, כי אם הוצאות הבחירות של מועמד היו נמוכות מהסכומים המגיעים לו מאוצר המדינה לפי החוק, תוחזר היתרה לאוצר המדינה. פרטים מובאים בנספח.

13. סיכום תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים

(א) 11 המועמדים המפורטים להלן -

- (1) ניהלו מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה ;
- (2) הוצאות הבחירות שלהם בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 15(ג) לחוק ;
- (3) ההכנסות שלהם בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך, ניתן דין וחשבון חיובי לגבי חשבונותיו של כל אחד מהמועמדים המפורטים להלן :

<u>המועצה האזורית</u>	<u>המועמד</u>
1. גולן	מלכה אליהו
2. הגליל התחתון	דותן מוטי
3. הערבה התיכונה	בן דוד יפתח
4. הערבה התיכונה	בראון ערן
5. הערבה התיכונה	מורגן לילך
6. הערבה התיכונה	רבין פיטר
7. יואב	טריינין רני
8. מעלה יוסף	בן עמי אמנון
9. מעלה יוסף	קרמפה אברהם
10. רמת נגב	ריפמן שמואל
11. שער הנגב	חרמש שי

(ב) ארבעת המועמדים המפורטים להלן, מסרו תצהיר, כי לא היו להם הכנסות והוצאות, לפיכך, ניתן דין וחשבון חיובי לגבי כל אחד מהם.

<u>המועמד</u>	<u>המועצה האזורית</u>
1. ולנסי אהרון	הגליל העליון
2. שדה אילן	מנשה
3. נאיף סועאד	משגב
4. קרייזלר ארז	משגב

(ג) שני המועמדים: אטד עמנואל, מועצה אזורית הגליל התחתון, וגדיש ציפורה, מועצה אזורית הערבה התיכונה -

- (1) ניהלו מערכת חשבונות לפי הנחיות מבקר המדינה;
- (2) הוצאות הבחירות שלהם בתקופת הבחירות היו בגבולות האמורים בסעיף 15(ג) לחוק;
- (3) ההכנסות שלהם בתקופת הבחירות לא היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך, ניתן דין וחשבון שאינו חיובי לגבי חשבונותיו של כל אחד מהמועמדים האמורים.

בהתחשב באופי החריגה ובהיקפה, ובהתחשב בנסיבות מקילות לחריגה, אני ממליץ, בתוקף סמכותי לפי סעיף 23(ה) לחוק, להשית על המועמד אטד עמנואל, מועצה אזורית הגליל התחתון, שלילת השלמת מימון של הוצאות הבחירות בשיעור של 2% מהמימון המגיע לו. אין המלצה לשלילת השלמת מימון של הוצאות הבחירות של המועמדת גדיש ציפורה, מועצה אזורית הערבה התיכונה, שכן מועמדת זו אינה זכאית למימון ממלכתי.

* *
*

סיכומו של הדוח, כי 15 מועמדים קיבלו דין וחשבון חיובי ושני מועמדים קיבלו דין וחשבון שאינו חיובי, בשל חריגה מהוראות החוק.

אליעזר גולדברג

מבקר המדינה

נספח

**הוצאות הבחירות של המועמדים
והמימון המגיע להם לפי החוק
(בש"ח)**

<u>המועצה האזורית</u>	<u>המועמד</u>	<u>הוצאות בחירות</u>	<u>מימון מגיע*</u>	<u>עודף מימון**</u>
1. גולן	מלכה אליהו	24,740	207,101	182,361
2. הגליל התחתון	אטד עמנואל	240,317	124,027	
3. הגליל התחתון	דותן מוטי	228,221	165,370	
4. הערבה התיכונה	בן דוד יפתח	1,135	***	
5. הערבה התיכונה	בר-און ערן	8,793	***	
6. הערבה התיכונה	גדיש ציפורה	32,331	***	
7. הערבה התיכונה	מורגן לילך	57,544	57,464	
8. הערבה התיכונה	רבין פיטר	784	***	
9. יואב	טריינין רני	104,094	122,504	18,410
10. מעלה יוסף	בן עמי אמנון	121,419	83,300	
11. מעלה יוסף	קרמפה אברהם	171,062	170,662	
12. רמת נגב	ריפמן שמואל	71,707	70,664	
13. שער הנגב	חרמש שי	168,038	141,653	

* המימון המגיע למועמד בהתאם לתוצאות הבחירות, על-פי נתוני משרד הפנים.

** עודף המימון המגיע על הוצאות הבחירות.

*** המועמד אינו זכאי למימון ממלכתי.