



מדינת ישראל

משרד מבקר המדינה

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

דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו

בבחירות החדשות לראש הרשות המקומית נהריה בדצמבר 2005

1. ב-7.11.05 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראת שעה), התשס"ו-2005. בהוראת השעה נקבע, כי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג - 1993 (להלן - החוק) יחול בשינויים על הבחירות לראש הרשות שיתקיימו ב-6.12.05, ויראו מועמד בבחירות חדשות כמועמד בבחירות מיוחדות לראש רשות.
2. ב-6.12.05 התקיימו בחירות חדשות לראש הרשות המקומית **נהריה**. בבחירות אלה התמודדה סיעת האם "שינוי-מפלגת החילונים ומעמד הביניים" (באמצעות המועמדת ווייס יבגניה ג'ני), ושלושה מועמדים עצמאיים חי יחזקאל, סבג ג'קי ופרומר רון, שזכו לקבלת מימון ממלכתי נקבעה בהוראת השעה האמורה. בבחירות אלה ניצח **סבג ז'קי**.
3. במקביל להסדרת מימון ממלכתי מוטלות על הסיעות והמועמדים הגבלות בקשר להוצאותיהם ולהכנסותיהם, וחשבונותיהם עומדים לביקורת מבקר המדינה. בדוח שעל מבקר המדינה למסור לפי החוק, עליו לקבוע אם הסיעות והמועמדים ניהלו מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה; אם הוצאות הבחירות שלהם וההכנסות שקיבלו היו בגבולות שהחוק קובע.
4. (א) בחוק נקבע, כי על הסיעות והמועמדים למסור למבקר המדינה 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.
(ב) ברשויות מקומיות שמספר בעלי הזכות לבחור בהן גדול מ-5,000 הוטל על הסיעות והמועמדים למנות רואי חשבון בעצמם ועל חשבונם.
(ג) מספר בעלי הזכות לבחור **בנהריה** גדול מ-5,000.

5. הוראות החוק בדבר ניהול חשבונות, ביקורת חשבונות, הגבלת הוצאות והכנסות, וביקורת מבקר המדינה, חלות גם על סיעות ומועמדים שלא קיבלו מימון, בין שלא ביקשוהו, ובין שלא היו זכאים לכך מחמת אי-מילוי תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק.

6. (א) דוח זה עוסק, כאמור, בסיעת אם אחת ובשלושה מועמדים עצמאיים שהשתתפו בבחירות.

(ב) סיעת האם ושלושת המועמדים מסרו למבקר המדינה דוחות כספיים לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה החשבון.

עיקרי הממצאים

7. תוצאות ביקורת החשבונות של הסיעות והמועמדים נקבעו על פי אלה: הדוחות הכספיים שמסרו; חוות הדעת של רואי החשבון שבדקו את החשבונות שצורפו לדוחות הכספיים; בדיקת חשבונות הסיעות והמועמדים; בדיקות ובירורים משלימים שעשו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של הסיעות והמועמדים ותצהירים של נציגי הסיעות והמועמדים שהתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

הנחיות מבקר המדינה

8. (א) לפי החוק, על הסיעות והמועמדים לנהל את מערכת החשבונות שלהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

(ב) סיעת האם "שינוי-מפלגת החילונים ומעמד הביניים", והמועמדים סבג ז'קי ופרומר רון ניהלו את מערכת חשבונותיהם בהתאם להנחיות מבקר המדינה. המועמד חי יחזקאל ניהל את מערכת חשבונותיו שלא בהתאמה מלאה להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות

9. (א) החוק קובע תקרה להוצאותיהם של הסיעות והמועמדים לפי נוסחאות המפורטות בו. בחוק אין התייחסות לדרך חישוב תקרת ההוצאות של סיעה או מועמד אשר אינם זכאים למימון ממלכתי בבחירות חדשות לראש רשות.

לפיכך מצא מבקר המדינה לנכון לקבוע, כי סיעה או מועמד שאינם זכאים למימון ממלכתי ועמדו בתקרת הוצאות של מועמד הזכאי לסכום המימון המינימלי (קרי מועמד שזכה בלא פחות מ-20% מהקולות הכשרים של בוחרים) יראו אותם כמי שהוצאות הבחירות שלהם היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת. לבעיה דומה התייחסו מבקרי המדינה בעבר¹.

¹ ראו התייחסות בהרחבה לסוגיה זו בדוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמדים שהשתתפו בבחירות לראשי מועצות אזוריות שהתקיימו בתאריכים אלה: **במאי 1999** (פורסם בשנת 2000) עמ' 4-1, **בדצמבר 2001** (פורסם בשנת 2002) עמ' 3 ו-4, **במאי 2002** (פורסם בשנת 2003) עמ' 3 ו**בנובמבר 2002** (פורסם בשנת 2003) עמ' 5.

(ב) הוצאות הבחירות של המועמדים סבג ז'קי ופרומר רון אשר זכאים למימון ממלכתי היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת. סיעת האם והמועמד חי יחזקאל לא היו זכאים למימון ממלכתי בתקופת הבחירות, זאת מאחר שלא זכו במספר הקולות הכשרים המזכים במימון. שניהם עמדו בתקרת ההוצאות של מועמד הזכאי לסכום המימון המינימלי, ולפיכך קבעתי כי הוצאות הבחירות שלהם היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת.

הכנסות

10. (א) החוק אוסר על קבלת תרומות מתאגידים, הן בארץ והן בחוץ לארץ, תרומות בעילום שם וכן תרומה ממי שאינו רשום במרשם האוכלוסין המתנהל לפי חוק מרשם האוכלוסין, 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) שלושת המועמדים העצמאיים סיימו את תקופת הבחירות בגירעון. לגבי המועמד חי יחזקאל קבעתי, כי במימון עצמי של הגירעון בסכום גדול מן המותר יש משום תרומה בניגוד להוראות סעיף 16 לחוק.

(ג) לגבי המועמד פרומר רון ניתן לדעתי, לקבל את הסבריו בעניין כיסוי הגירעון באמצעות תרומות בגבולות המותר, ולכן קבעתי שהכנסותיו היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק.

(ד) הסברו של המועמד סבג ז'קי באשר לאופן כיסוי הגירעון לא הניח את דעתי. לפיכך חלה החזקה שלפיה הטובין והשירותים שלא שולמה תמורה בעדם הם בבחינת "תרומה מאולצת". חזקה זו ניתנת לסתירה לאחר הגשת דוח מבקר המדינה, משיוכיח המועמד כי אכן מימן את הגירעון בתרומות חוקיות. לפיכך, קבעתי כי בגירעון עצמו יש משום תרומה בניגוד לסעיף 16 לחוק.

תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והמועמדים

סיעות אם :

שינוי-מפלגת החילונים ומעמד הביניים (באמצעות ווייס יבגניה ג'ני)
הסיעה לא זכתה במספר הקולות הכשרים המזכים במימון ולכן אינה זכאית למימון מאוצר המדינה. על פי הדוח הכספי שלה, לא היו לה הכנסות בתקופת הבחירות והוצאותיה הסתכמו ב-127,704 ש"ח.

הסיעה ניהלה את חשבונותיה בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות הבחירות שלה בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

הכנסותיה בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק.

לפיכך ניתן דוח חיובי לגבי תוצאות ביקורת חשבוניות בתקופת הבחירות.

מועמדים עצמאיים :

חי יחזקאל

חי יחזקאל לא זכה במספר הקולות הכשרים המזכים במימון ולכן אינו זכאי למימון מאוצר המדינה. על פי הדוח הכספי שלו, הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-51,104 ש"ח והוצאותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-51,109 ש"ח.

הוא ניהל את חשבונותיו בתקופת הבחירות שלא בהתאמה מלאה להנחיות מבקר המדינה. הדבר התבטא בעיקר בכך שהמועמד שילם את מרבית הוצאותיו במזומן, בסכומים העולים על המותר על פי ההנחיות.

הוצאות הבחירות שלו בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

המועמד מימן בעצמו את מרבית הוצאותיו ולפיכך הכנסותיו חרגו מהגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך ניתן דוח לא חיובי לגבי תוצאות ביקורת חשבונותיו בתקופת הבחירות.

כאמור, המועמד אינו זכאי למימון מאוצר המדינה. החוק אינו קובע במקרים כאלה סנקציה כספית בגין דוח לא חיובי.

סבג ז'קי

סבג ז'קי נבחר לעמוד בראשות העיר וזכאי למימון מאוצר המדינה. לפי הדוח הכספי שלו, הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-1,741,060 ש"ח, והוצאותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-1,962,302 ש"ח.

הוא ניהל את חשבונותיו בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

סכום של 20,907 ש"ח שולם עבור אירועים לפעילים שנערכו לאחר תקופת הבחירות ולפיכך הוא אינו בגדר הוצאות בחירות כמשמעותן בחוק. לכן הוצאות הבחירות שלו הן 1,941,395 ש"ח. הוצאות אלו היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

הגירעון שצבר המועמד בתקופת הבחירות היה 200,335 ש"ח לפחות. הסברו של המועמד באשר לאופן כיסוי הגירעון לא הניח את דעתי ולפיכך חלה החזקה שלפיה הטובין והשירותים שלא שולמה תמורה בעדם הם בבחינת "תרומה מאולצת". כיסוי הגירעון באמצעות מימון עצמי של המועמד אינו עומד במגבלות ההכנסות המותרות. חזקה זו ניתנת לסתירה לאחר הגשת דוח מבקר המדינה, משיוכיח המועמד כי אכן מימן את הגירעון בתרומות חוקיות. לפיכך, בגירעון עצמו יש משום תרומה בניגוד לסעיף 16 לחוק.

לפיכך ניתן דוח לא חיובי לגבי תוצאות ביקורת חשבונות המועמד בתקופת הבחירות.

בהתחשב באופי החריגה ובהיקפה ולאחר ששקלתי, בין היתר, את ההסברים שקיבלתי מהמועמד, אני ממליץ, בתוקף הסמכות המוקנת למבקר המדינה לפי סעיף 23 (ה) לחוק, לשלול מהמועמד את השלמת מימון הוצאות הבחירות בתקופת הבחירות בשיעור של 1%, שערכם 12,796 ש"ח.

פרומר רון

פרומר רון זכאי למימון מאוצר המדינה. לפי הדוח הכספי שלו, הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-1,310,265 ש"ח, והוצאותיו בתקופת הבחירות הסתכמו ב-1,323,916 ש"ח.

המועמד ניהל את חשבונותיו בתקופת הבחירות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות הבחירות שלו בתקופת הבחירות היו בגבולות שנקבעו בסעיף 15 לחוק.

גירעון המועמד בתקופת הבחירות הסתכם ב-13,651 ש"ח לפחות. הסבריו של המועמד באשר לאופן כיסוי הגירעון הניחו את דעתי. הכנסות המועמד בתקופת הבחירות היו לפיכך בגבולות שנקבעו בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

לפיכך ניתן דוח חיובי לגבי תוצאות ביקורת חשבונותיו בתקופת הבחירות.



שמואל גולן
משנה למנהל הכללי
משרד מבקר המדינה

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

הכנסות והוצאות הסיעות והמועמדים שהשתתפו בבחירות

החדשות לראש הרשות המקומית נהריה

בנובמבר 2005

(בש"ח)

שם המועמד	מימון מאוצר המדינה 100%	הכנסות לפי הדוח של המועמד	הוצאות לפי הדוח של המועמד	תקרת ההוצאות	דוח חיובי/לא חיובי
סיעת האם "שינוי-מפלגת החילונים ומעמד הביניים" (ווייס יבגניה ג'ני)	—	—	127,704	853,070	חיובי
חי יחזקאל	—	51,104	51,109	853,070	לא חיובי
סבג ז'קי	1,279,606	1,741,060	1,962,302	2,559,211	לא חיובי
פרומר רון	999,799	1,310,265	1,323,916	1,999,597	חיובי
סה"כ	2,279,405	3,102,429	3,465,031		