

ממבקר המדינה

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת
חשבונות המועמד שהשתתף
בבחירות המיוחדות לראש
המועצה האזורית רמת נגב
באפריל 2017**

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

שם הדוח : דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה
האזורית רמת נגב באפריל 2017
מסגרת הפרסום : דוח ביקורת
שנת פרסום : התשע"ח-2017



מבקר המדינה

האגף לביקורת בחירות ומימון מפלגות

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית רמת נגב באפריל 2017

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



ירושלים, כסלו התשע"ח, דצמבר 2017

מס' קטלוגי 17-211
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 המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה
מסגרת הפרסום : דוח ביקורת
שנת פרסום : התשע"ח-2017
האזורית רמת נגב באפריל 2017

תוכן העניינים

דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית רמת נגב באפריל 2017

9 כללי
12 נושאים בעלי היבטים עקרוניים
14 עיקרי הממצאים
15 דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד
16 נתונים על התרומות שקיבלו המועמד

שם הדוח : דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה
האזורית רמת נגב באפריל 2017
מסגרת הפרסום : דוח ביקורת
שנת פרסום : התשע"ח-2017

**דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות
המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש
המועצה האזורית רמת נגב
באפריל 2017**

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

שם הדוח : דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה
האזורית רמת נגב 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
המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית
רמת נגב באפריל 2017

כללי

בחירות מיוחדות לראש מועצה אזורית והכרזה על מועמד יחיד

1. לפי סעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994, הבחירות לכל המועצות האזוריות יתקיימו כל חמש שנים. לפי סעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988 (להלן - חוק המועצות האזוריות) הבחירות לראשות המועצה יתקיימו במועד עריכתן של הבחירות למועצה.
2. לפי סעיפים 16(א) ו-1(ב) לחוק המועצות האזוריות, נפטר ראש מועצה במהלך תקופת כהונתו, יתקיימו בחירות רק לראש המועצה (להלן - בחירות מיוחדות), ולמעט במקרים חריגים, הבחירות המיוחדות יתקיימו ביום ג' האחרון שלפני תום 60 הימים מן היום שבו נוצרה העילה לעריכתן.
3. בהתאם להגדרות שבסעיף 1 לחוק, תקופת הבחירות לפי חוק המועצות האזוריות הינה מהיום השבעים שלפני יום הבחירות עד יום הבחירות, ובבחירות מיוחדות לראש מועצה אזורית - מהיום שבו נוצרה העילה לעריכת הבחירות האמורות עד יום הבחירות.
4. לפי סעיף 150 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - הצו), הצעות מועמדים יוגשו למנהל הבחירות לא יאוחר מהיום ה-33 שלפני יום הבחירות. לפי סעיף 160 לצו, מועמד רשאי להתפטר בכל עת (באופן שמפורט בצו), ולפי סעיף 165 לצו מנהל הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, יאשר הצעת מועמד שהוגשה כדין ויודיע על כך לא יאוחר מהיום ה-20 שלפני יום הבחירות. לפי סעיף 168 לצו, כאשר אושרה הצעת

- מועמד אחד בלבד, אין נערכות בחירות ומנהל הבחירות, בהתייעצות עם ועדת הבחירות, מכריז כי המועמד אשר הוצע בהצעה האמורה הוא שנבחר לראש המועצה.
5. ב-4.4.17 היו אמורות להתקיים בחירות מיוחדות לראש המועצה האזורית רמת נגב, עקב פטירת ראש המועצה המכהן, שמואל ריפמן ז"ל ב-30.1.17. במערכת הבחירות לראשות המועצה האזורית אושרה מועמדותו של מועמד יחיד, ערן דורון ולפיכך הוכרז המועמד כראש המועצה.
6. 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 המועמד שהשתתף בבחירות.

מימון הבחירות לראש מועצה אזורית

7. הוצאות בחירות מוגדרות בסעיף 1 לחוק - "ההוצאות המיוחדות של מועמד לראש מועצה אזורית... שהוצאו במערכת הבחירות, בתקופת הבחירות או לפנייה, בעד שירותים וטובין שנתקבלו בתקופת הבחירות או בקשר למערכת הבחירות...".
8. לפי סעיף 7(1א) לחוק, זכאי ראש מועצה אזורית שנבחר למימון הוצאות הבחירות שלו בשיעור 60% מסכום המימון ליישוב, ואם קיבל למעלה מ-60% מהקולות הכשרים- יהיה זכאי למימון הוצאות בחירות בגובה שיעור הקולות הכשרים בהם נבחר מסכום המימון ליישוב (ולא יותר מ-80%); מועמד יחיד לראש מועצה אזורית זכאי למימון כאמור, לפי סעיף 7(1א) לחוק, בשיעור של 60% מסכום המימון ליישוב.
9. בסעיף 7(ג) לחוק נקבע כי אם הוצאות הבחירות של מועמד נמוכות מהסכומים המגיעים לו לפי חוק זה, עליו להחזיר את היתרה לאוצר המדינה.

דוח כספי של מועמד ראש מועצה אזורית

10. במקביל להסדרת מימון מאוצר המדינה, נקבעו בחוק הגבלות בקשר להוצאותיו ולהכנסותיו של מועמד, וחשבונותיו עומדים לביקורת מבקר המדינה. בדוח שעל מבקר המדינה למסור לפי החוק, עליו לקבוע אם המועמד ניהל מערכת חשבונותיו בהתאם להנחיותיו, אם הוצאות הבחירות שלו היו בגבולות התקרה שנקבעה בחוק ואם ההכנסות שקיבל היו בגבולות שנקבעו בחוק.
11. בחוק נקבע כי על המועמד למסור למבקר המדינה, לא יאוחר מתום שלושה חודשים אחרי הבחירות, את חשבונותיו ואת הדוח הכספי שלו לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון בדבר תקינותם ושלמותם וכדבר ניהול מערכת חשבונות בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
12. 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 החריגה, בהיקפה ובנסיבות המקרה, והשר יורה לשלם את הסכום בהתאם להמלצת מבקר המדינה.
13. החוק קובע כי ההוראות בדבר ניהול החשבונות, ביקורת החשבונות, הגבלת ההוצאות וההכנסות וביקורת מבקר המדינה חלות גם על מועמד שלא קיבל מימון מאוצר המדינה, בין שלא ביקש ובין שלא היה זכאי לו עקב כך שלא מילא תנאים מוקדמים מסוימים הקבועים בחוק. כך גם חלה על כל מועמד חובת הגשת דוח כספי למבקר המדינה.
14. הדוח עוסק, כאמור, במועמד יחיד שהשתתף בבחירות.
15. המועמד מסר למבקר המדינה דוח כספי לתקופת הבחירות בצירוף חוות דעת של רואה חשבון.
16. המימון הממלכתי הכולל שהמועמד זכאי לו מסתכם בכ-154,000 ש"ח. על פי הדוח הכספי של המועמד שהוגש למשרדי, הסתכמו הוצאותיו בכ-150,000 ש"ח.

נושאים בעלי היבטים עקרוניים

גובה מימון למועמד יחיד

17. ככלל¹, החוק אינו מבחין בין מועמד שנבחר לראש מועצה אזורית בבחירות שמועדן ידוע מראש לבין מועמד לתפקיד זה שנבחר בבחירות מיוחדות וקובע כי בכל אחד מהמקרים האמורים קיימת זכאות למימון בשיעור 60% מסכום המימון לישוב, וזאת על אף שכאמור משך הזמן העומד לרשות מועמדים בבחירות מיוחדות להוציא הוצאות בחירות ולקיים תעמולת בחירות הוא קצר במיוחד ונמשך חודשיים לכל היותר.
18. משך תקופת הבחירות בבחירות רגילות לראש מועצה אזורית עומד כאמור על 70 ימים. ואולם, מועד קיומן על פי חוק הינו מדי חמש שנים, כך שיש בידי המועמדים להתחיל בקידום מועמדותם בבחירות אלה ולהוציא הוצאות בחירות כהגדרתן בחוק, זמן רב לפני שהחלה תקופת הבחירות באופן רשמי.
19. בשונה מכך, מועדן של בחירות מיוחדות לראש מועצה אזורית אינו ידוע מראש. רק ממועד התרחשותן של נסיבות מיוחדות המנויות בסעיף 16(א) לחוק המועצות האזוריות, נוצרת העילה לקיום בחירות מיוחדות, ועל כן על פי רוב, רק ממועד זה מתחילים המועמדים להתחיל לקדם את מועמדותם ולהוציא הוצאות בחירות. פרק הזמן ממועד היווצרות עילת הבחירות ועד ליום הבחירות המיוחדות עומד על 60 ימים, לכל היותר.
20. כאשר עסקינן במועמד יחיד בבחירות מיוחדות לראש מועצה אזורית הרי שפרק הזמן בו הוא יכול להוציא הוצאות בחירות ולבצע תעמולת בחירות קצר עוד יותר ויכול להסתיים כעבור 40 יום (עד למועד הודעת מנהל הבחירות, 20 ימים לפני הבחירות, כי אושרה הצעת מועמדותו כמועמד יחיד כך שלא ייערכו בחירות). בנוסף, יתכן מצב שבו כלל לא הוגשו הצעות מועמדים נוספות, כך שמלכתחילה – לפחות ממועד הגשת המועמדות – המועמד הינו מועמד יחיד ואין צורך בכלל בהוצאת הוצאות בחירות לשם קידום מועמדותו, שכן לא נערכות בחירות כלל.
21. למרות זאת, החוק אינו מתייחס באופן ספציפי למצבים האמורים וקובע כי מועמד יחיד שנבחר לראש מועצה אזורית בדומה למועמד שנבחר לתפקיד בבחירות רגילות לאחר שהתמודד מול כמה מועמדים, יהיה זכאי למימון הוצאות הבחירות שהוציא עד לשיעור 60% מסכום המימון לישוב, וללא קשר למשך התקופה בה יכול היה להוציא הוצאות בחירות.
22. על המחוקק לתת דעתו באשר לגובה המימון הממלכתי הראוי במצב של מועמד יחיד, ובייחוד למצב שבו לכתחילה הוגשה רק מועמדות אחת. יצוין שיש לבחון את הנושא גם ביחס למצב שבו הוצע רק מועמד יחיד לראשותה של עירייה או מועצה מקומית; זאת, נוכח תוספת המימון הייעודית שנקבעה על פי תיקון מס' 13 לחוק, בגין הרצת מועמדים לראשות הרשות המקומית בבחירות כאלו.

1 למעט במקרה בו נבחר מועמד לראש מועצה אזורית וקיבל למעלה מ-60% מהקולות הכשרים.

הכרה בהוצאות למועמד יחיד

23. לאחר פטירת ראש המועצה הקודם ב-30.1.17, מספר מועמדים החלו לקדם את התמודדותם לקראת הבחירות המיוחדות, אולם מרביתם החליטו לבסוף שלא להתמודד בבחירות לראשות המועצה, כך שב-2.3.17, המועד האחרון להגשת המועמדות למשרד הפנים הוגשו הצעות עבור שני מועמדים בלבד: ערן דורון וארז ירדני.
24. ב-6.3.17, כעבור ארבעה ימים בלבד, הודיע המועמד ארז ירדני על התפטרותו והמועמד ערן דורון נותר כ"מועמד יחיד". לאחר שאושרה הצעת מועמדותו, הכריז מנהל הבחירות ב-4.4.17 כי המועמד נבחר לראש המועצה, ללא שנערכו בחירות.
25. כמועמד יחיד, ובהתאם לאמור לעיל, היה זכאי המועמד למימון ממלכתי בסך של כ-154,000 ש"ח, המהווים 60% מסכום המימון ליישוב. המועמד דיווח כאמור על הוצאות בחירות בסכום של כ-150,000 ש"ח.
26. המועמד החל את מערכת הבחירות כאשר היו מועמדים נוספים ובתחילת פברואר 2017 התקשר עם חברה לניהול קמפיין. בהסכם ההתקשרות עם החברה נקבעה תמורה של 175,000 ש"ח, ובאם יהפוך למועמד יחיד - 150,000 ש"ח (בדומה לגובה המימון הממלכתי בשיעור 60%). במסגרת הפעילות של החברה, היא התקשרה עם נותני שירותים חיצוניים וקבעה בהסכמים עמם תעריף מלא (במקרה של בחירות כסדרן) ותעריף מופחת (במקרה של מועמד יחיד). כאמור, לאחר כחודש נותר המועמד כ"מועמד יחיד" ולפיכך שולמו התעריפים המופחתים. יחד עם זאת, גם התעריפים המופחתים לא היו תמיד סבירים ביחס להיקף הפעילות הנדרש ולמשך הפעילות ולפיכך לא הכרתי במלוא ההוצאות (ראו להלן).

27. במסגרת התקשרויות שעורך מועמד עם נותני שירותים בקשר להתמודדותו בבחירות לראש מועצה אזורית, עליו לתת את הדעת לכך כי יתכן מצב בו יהפוך למועמד יחיד ולא יתקיימו בחירות בפועל, ולקבוע במפורש כי במקרה כזה לא תימשך ההתקשרות עם אותם נותני השירותים באותם התנאים ומלכתחילה יינתן לכך ביטוי בהסכם ההתקשרות.
28. להבא בכל מקרה בו יוכרז כי מועמד יחיד נבחר לראש המועצה בכוונתי לבחון ביתר קפידה את נחיצות הוצאות הבחירות של אותו מועמד ואת סבירותן על מנת להבטיח כי כספי המימון שמקורם בקופה הציבורית ינוצלו בהתאם למטרה לשמה ניתנו ובמתחם הסבירות.

עיקרי הממצאים

29. להלן יפורטו עיקרי הממצאים לגבי המועמד.
30. תוצאות ביקורת החשבונות של המועמד נקבעה על פי הדוח הכספיים שמסר; חוות הדעת של רואה החשבון שבדק את החשבונות שצורפו לדוחות הכספיים; בדיקת חשבונות המועמד; בדיקות וברורים משלימים שעשו עובדי משרדי; השלמות, תיקונים והסברים של המועמד ותצהירים של המועמד לפי סעיף 15 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971 שהתקבלו כראיה לפי סעיף 21(ה) לחוק.

הנחיות מבקר המדינה

31. (א) לפי החוק, על המועמד לנהל את מערכת החשבונות שלו בהתאם להנחיות מבקר המדינה.
- (ב) המועמד ניהל את מערכת חשבונותיו בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

הוצאות

32. (א) החוק קובע תקרה להוצאותיו של המועמד לפי נוסחאות המפורטות בו.
- (ב) הוצאות הבחירות של המועמד היו בגבולות תקרת ההוצאות המותרת.

הכנסות

33. (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.
- (ב) ההכנסות של המועמד, היו בגבולות האמורים בסעיף 16 לחוק לעניין קבלת תרומות.

דוח על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד

ערן דורון

המועמד אושר כמועמד יחיד. לפיכך, הוכרז המועמד כנבחר לראש המועצה והוא זכאי למימון מאוצר המדינה.

על פי הדוח הכספי שלו, הסתכמו הכנסותיו בתקופת הבחירות ב-178,955 ש"ח, מהן 153,955 ש"ח מימון ממלכתי מאוצר המדינה, ו-25,000 ש"ח מתרומות, והוצאותיו הסתכמו ב-150,026 ש"ח. המועמד סיים את תקופת הבחירות בעודף בסכום של 28,929 ש"ח.

המועמד כלל בהוצאותיו תשלום לחברת ניהול הקמפיין בסך של 150,000 ש"ח, המורכב מתשלום של 75,000 ש"ח לכיסוי הוצאותיה של החברה לספקים חיצוניים וכן שכר טרחה בסך 75,000 ש"ח לחברה עצמה. גובה שכ"ט לא לווה בתייעוד מספק ביחס לשירותים שניתנו ולא היה סביר בהתחשב בתקופת הבחירות הקצרה - כחודש בלבד מיום פתיחת הקמפיין ועד לסימומו, עם הכרזת המועמד כמועמד יחיד. לפיכך, ובהתחשב בהסברי המועמד לגבי היקף עבודתו של מנהל הקמפיין בתקופה שקדמה להכרזתו של המועמד כמועמד יחיד, החלטתי להכיר רק ב-2/3 מהוצאה זו (בסך של 50,000 ש"ח בלבד) כהוצאת בחירות.

המועמד כלל בחשבונותיו (כחלק מתשלום החברה לספקים חיצוניים) הוצאה בסך 2,500 ש"ח בגין אירוע תודה לפעילים, הוצאה שאינה מהווה הוצאה בקשר לבחירות ועל כן אינה נכללת בהגדרת הוצאות בחירות (הגם שהאירוע התקיים בתוך תקופת הבחירות). לפיכך החלטתי לא להכיר בהוצאה זו כהוצאת בחירות.

לאחר הביקורת, והפחתת הוצאות שאינן הוצאות בחירות כאמור בסך כולל של 27,500 ש"ח הסתכמו הוצאותיו של המועמד ב-122,526 ש"ח והעודף ב-56,429 ש"ח.

המועמד ניהל את חשבונותיו בהתאם להנחיות מבקר המדינה.

על פי סעיף 15 לחוק, תקרת ההוצאות לתקופת הבחירות הייתה 307,910 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 חשבונות המועמד בתקופת הבחירות.

הוצאות הבחירות של המועמד (122,526 ש"ח) היו נמוכות מהסכום שקיבל מאוצר המדינה (מקדמה בסך 130,862 ש"ח) ועל כן עליו להחזיר לאוצר המדינה את ההפרש בסך כ-8,336 ש"ח.



יוסף חיים שפירא, שופט (בדימ')

מבקר המדינה

ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כסלו התשע"ח

דצמבר 2017

נתונים על התרומות שקיבל המועמד

ערן דורון

שם התורם	ישוב	סכום התרומה בש"ח
דורון ערן-המועמד	מדרשת בן גוריון	5,000
דורון נאוה ודן	כרמיאל	5,000
ורדי אלקנה	חיפה	5,000
סטרווביץ גיא	קרית יערים	5,000
קיבוץ משמר הנגב	משמר הנגב	5,000
סה"כ		25,000

שם הדוח: דין וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות המועמד שהשתתף בבחירות המיוחדות לראש המועצה האזורית רמת נגב באפריל 2017

מסגרת הפרסום: דוח ביקורת

שנת פרסום: התשע"ח-2017