

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בסוף שנת 1984 היו במדינה 211 רשויות מקומיות - 37 עיריות, 129 מועצות מקומיות ו-45 מועצות אזוריות. באותה השנה הוקמו המועצה המקומית כווכב והמועצה המקומית שבלי - במחוז הצפון; המועצה המקומית תל שבע - במחוז הדרום; והמועצה האזורית לב השרון, שהיא חליפתן של המועצות האזוריות השרון הצפוני ודרום השרון - במחוז המרכז.

בשנת הכספים 1984 נערכו פעולות ביקורת ב-61 רשויות מקומיות, כלהלן: ביקורת כוללת, שהקיפה חלק ניכר מפעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב-24 רשויות מקומיות - 8 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-5 מועצות אזוריות; בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב-37 רשויות מקומיות אחרות (ראה גם להלן, בעמ' 902, תוצאות בדיקה מיוחדת שנערכה בתחום זה). עוד נערכה ביקורת באחת מהמועצות הדתיות, באחד מאיגודי הערים לכבאות, באחת מהוועדות המקומיות לתיכנון ולבנייה ובשתי חברות שרשות מקומית משתתפת בהנהלתן.

בתקופה הנסקרת ערך משרד מבקר המדינה בדיקות מיוחדות ברשויות המקומיות, בנושאים שלהלן:

- (א) "פרסומים של הרשויות המקומיות בתחום הסברה וייחסי ציבור" - הבדיקה נערכה ב-16 עיריות וב-7 מועצות מקומיות (ראה להלן, עמ' 880);
- (ב) "שכר, תשלומים נלווים לשכר ותנאי פרישה של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות" - הבדיקה הנערכה ב-14 עיריות וב-11 מועצות מקומיות (ראה להלן, עמ' 890);
- (ג) "סדרי פיקוח ובקרה במינהל הכספי של מועצות מקומיות" - הבדיקה נערכה ב-23 מועצות מקומיות (ראה להלן, עמ' 902);
- (ד) "גביית מיסים על ידי מועצות מקומיות" - הבדיקה נערכה ב-19 מועצות מקומיות (ראה להלן, עמ' 916).

פרסומים של הרשויות המקומיות

בתחום הסברה וייחסי ציבור

ריכוז ממצאים

מימון פרסומים בעלי אופי תעמולתי בתקופת הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1983, שהיוו מרכיב במערכת הבחירות של ראשי הרשויות המקומיות דאז וסיעותיהם (או רשימותיהם).

חריגה מההקצבות המאושרות לפרסומים ואי הקפדה על כללי חסכון.

התקשרויות עם נותני שירותי פרסום, שלא על פי מכרזים וחוזים.

ליקויים בדרכי קביעת מחירים והשגת הנחות וכן בבדיקת חשבוניות של נותני שירותי פרסום.



הרשויות המקומיות מפרסמות מידע רב על אודות פעולותיהן – באמצעי התקשורת (בעיקר בעתונות הארצית והמקומית), על לוחות המודעות בתחומיהן ועל ידי הפצה בקרב הציבור בתחומיהן. ניתן לסווג את פרסומי הרשויות המקומיות לשני סוגים עיקריים:

1. פרסומים המתחייבים מהוראות חוק, הקובעות במפורש שמידע מסוים יובא לידיעת הציבור ואת דרכי פרסומו. פרסומים מסוג זה נהוגים בתחומים הבאים: תכנון ובנייה, תברואה, מכרזים, רישום למוסדות חינוך, תשלום מיסים ועוד;

2. פרסומים יוזמים על ידי הרשויות המקומיות – בדומה לגופים ציבוריים אחרים – בעיקר בתחומים של יחסי ציבור והסברה, וכן מידע על שירותי הרשות המקומית ועל פעולותיה.

באוקטובר ובנובמבר 1983 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ובחירות אישיות של ראשיהן. ניהול מערכת בחירות מגביר, מטבע הדברים, את היקף פרסומי התעמולה של המתמודדים בבחירות, ובתוכם, כמובן, ראשי רשויות מקומיות, המכהנים בתקופת מערכת הבחירות והעומדים לבחירה שוב, וכן רשימותיהם והרשימות האחרות המיוצגות בהנהלות המועצות היוצאות.

בתקופת הבחירות בשנת 1983, כמו בתקופות בחירות קודמות, נסתמנה – במקביל לתעמולת המפלגות – מגמה של הגברת הפרסומים היוזמים של הרשויות המקומיות עצמן במסגרת פעולות יחסי הציבור וההסברה שלהן. לפרסומים אלה, שסיכמו בדרך כלל את פעולות הרשות המקומית בקדנציה של המועצה היוצאת, היו לעתים קרובות סממנים ברורים של תעמולת בחירות. על תופעה זו עמדו כבר בעבר משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים, עקב תלונות שהגיעו אליהם בנושא.

בעקבות הבחירות לרשויות המקומיות בדצמבר 1973, הפנה משרד מבקר המדינה, בפברואר 1974, את תשומת ליבו של היועץ המשפטי לממשלה לתופעה. בפברואר 1978 – לקראת הבחירות לרשויות המקומיות באותה שנה – הוציא מנכ"ל משרד הפנים, ביוזמת משרד מבקר המדינה, חוזר לראשי הרשויות המקומיות, בו נאמר:

"... מהתלונות עולה שבמספר רשויות קיימת תופעה של הגברת פעולות יחסי הציבור והפצת פרסומים במתכונת נרחבת ומפוארת, ככל שקרב מועד הבחירות. בפעולות כאלה ניתן לראות פגיעה בהוראות החוק ... או עקיפתו ובזבוז כספי ציבור."

התרעה זו קיבלה משנה חשיבות ומשמעות נוכח העובדה שלשתי מערכות הבחירות לרשויות המקומיות, בשנים 1978 ו-1983, הוסדר בחוק מימון ממלכתי לסיעות ולרשימות המתמודדות –

בנוסף על המימון הניתן לסיעות המיוצגות בכנסת לפי חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973. ההיקף הכספי הכולל של המימון הממלכתי בשנת 1983, לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשמ"ג-1983, הסתכם ב-508 מיליון שקל בקירוב (במחירים שוטפים).

תופעת הפרסומים של הרשויות המקומיות בתקופת הבחירות הועלתה באוקטובר 1983 לפני יו"ר ועדת הבחירות המרכזית השופט מאיר שמגר, ממלא מקום נשיא בית המשפט העליון (כתוארו אז), עקב בקשות לאסור המשך הפצתם של מספר פרסומים. בהחלטתו לגבי אחד הפרסומים עמד על "החובה להקפיד על קביעת חיץ ברור בין תקציבה של רשות מקומית והשימוש בו לבין תקציב בחירות מפלגתי והשימוש בו: ..."

מבקר המדינה חזר והתייחס לתופעת פרסומי הרשויות המקומיות בתקופת הבחירות, במכתב לוואי לדו"ח, שהמציא ליו"ר הכנסת במאי 1984, לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) (הוראות שעה), התשמ"ג-1983, כלהלן:

"ברצוני להצביע על תופעה החוזרת ונשנית מדי שנת בחירות לרשויות המקומיות. המדובר בהגברת פרסומי יחסי הציבור של הרשויות המקומיות עצמן ועל חשבון תקציביהן. לעתים קרובות יש לפרסומים אלה אופי מובהק של תעמולת בחירות לטובת הסיעה, שעומה נמנה ראש הרשות, או לטובת סיעות הקואליציה באותה רשות. לכך, כמובן, אין כל הצדקה והדבר אף אסור לפי חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959. בעיצומה של מערכת הבחירות, קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, במקרים אחדים בהם הובאו בפניו תלונות על פרסומים כאלה, כי הפרסומים היוו למעשה תעמולת בחירות; ומכוח סמכותו לפי החוק האמור הוציא צווי מניעה שאסרו המשך הפצתם של אותם פרסומים ... לנוכח תופעת הפרסומים האמורים בודק משרד מבקר המדינה את הוצאות הרשויות המקומיות על יחסי ציבור ופרסומים בשנת בחירות."

ואמנם במשך שנת 1984 בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של רשויות מקומיות בפרסומים בתקופת הבחירות בשנת 1983, את הוצאותיהן על פרסומים בשנות הכספים 1982 ו-1983 ואת התקשרויותיהן עם נותני שירותי פרסום. הבדיקה נערכה ב-23 רשויות מקומיות: 16 עיריות (אשדוד, אשקלון, באר שבע, בני ברק, גבעתיים, הרצליה, חולון, חיפה, כפר סבא, לוד, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון, רמלה, רמת גן ורעננה) ו-7 מועצות מקומיות (גני תקוה, כפר יונה, כרמיאל, מעלות-תרשיחא, קרית אונו, קרית מלאכי ורמת השרון).

פרסומים בעלי אופי תעמולתי לקראת הבחירות

לרשויות המקומיות באוקטובר 1983

— הממצאים שהועלו בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בנושא פרסומים בתחום הסברה וייחסי ציבור, מצביעים על כך, ש-18 מהרשויות המקומיות שנבדקו נשאו בהוצאות על פרסומים בעלי אופי תעמולתי – לטובת ראשיהן, וסיעותיהם או רשימותיהם, שהתמודדו בבחירות בשנת 1983. בכך הם נהנו למעשה, שלא כדין, ממימון פרסומים מקופות הרשויות המקומיות, בנוסף למימון שניתן מאוצר המדינה לסיעות ולרשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות.

בטבלה שבעמוד הבא מובאים נתונים כספיים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, בדבר המימון הממלכתי שקיבלו הסיעות או הרשימות של ראשי 18 הרשויות המקומיות לניהול מערכת הבחירות בשנת 1983, וכן בדבר מימון פרסומים, שיש בהם אופי תעמולתי, על ידי אותן הרשויות.

הפרסומים בעלי האופי התעמולתי היו מסוגים שונים: חוברות, ספרים, כתבות בעתונים וסרטים. הפרסומים כללו תיאור של הישגי הרשות המקומית בקדנציה היוצאת ותוכניותיה לעתיד, תמונות של ראש הרשות המקומית והדגשת חלקו בעשייה.

מימון ציבורי של מערכת הבחירות של סיעת (או רשימת) ראש הרשות המקומית

מימון מקופת הרשות המקומית			
הרשות המקומית	המימון המכלתי*	הסכומים	שיעור התוספת למימון המכלתי (באחוזים)
(1)	(2)	(3)	(4)
	אלפי שקלים	אלפי שקלים	%
עיריות			
אשקלון	2,628	1,570	60
גבעתיים	5,216	1,100	21
הרצליה	4,244	2,678	63
חולון	11,893	175	2
חיפה	17,652	2,639	15
לוד	722	17	2
נתניה	713	2,538	356
פתח תקוה	7,377	2,500	34
ראשון לציון	3,145	266	8
רמת גן	6,800	2,546	37
רעננה	2,167	603	28
מועצות מקומיות			
גני תקוה	258	114	44
כפר יונה	315	144	46
כרמיאל	1,546	264	17
מעלות תרשיחא	257	149	58
קרית אונו	490	658	134
קרית מלאכי	832	92	11
רמת השרון	1,814	1,395	77

* המימון המכלתי התבסס על מספר בעלי זכות הבחירה ברשות המקומית ועל מספר המנדטים בהם זכתה הסיעה או הרשימה בבחירות.
 ** ראה להלן עמ' 885.

חוברות

— עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו הכינו, בתקופת הבחירות, חוברות בעלות אופי תעמולתי. לבד מעיריית ראשון לציון (ראה להלן עמ' 884), מספר העותקים שהוכנו היה בהתאם למספר בתי האב שבתחום הרשות המקומית, והם הופצו לבתי התושבים: החוברות כונו בשם שיש בו כדי להצביע על סיכום חיובי של הפעילות בקדנציה היוצאת.

בעמוד הבא מובאים נתונים, שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה, על החוברות שהוכנו על ידי עשר הרשויות המקומיות האמורות.

בקשר להפצת החוברת "דברים זרים בחיפה 1979 – 1983" הוגשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בקשה, בה נטען, כי החוברת היא בגדר תעמולת בחירות ועל כן פרסומה אסור. המדובר בחוברת בת 68 עמודים, שהכנינה עיריית חיפה באמצע שנת הכספים 1983. כותרת החוברת – "דברים זרים בחיפה" – שימשה גם סיסמת בחירות של הרשימה שבראשה התמודד ראש העירייה בבחירות.

נתונים על החוברות שהוכנו על ידי הרשויות דלהלן

שם הרשות המקומית	מספר החוברות	כותרת החוברת	מספר העותקים	ההוצאה על ההכנה (באלפי שקלים)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
אשקלון	1	"דו"ח לציבור לשנים 1983-1979"	16,000	644
	4	חוברות שכוונתיות	16,000	926
גבעתיים	1	"דו"ח לתושב 1983-1978"	21,000	789
הרצליה	1	"שנות תנופה ועשייה"	20,000	307
חיפה	1	"דברים זזים בחיפה 1983-1979"	50,000	2,600
כרמיאל	1	"דו"ח פעילות 1983-1979"	3,500	264
מעלות תרשיחא	1	"חוברת הישגים 1983-1978"	1,200	86
פתח תקוה	1	"100 שנות חלוציות, 5 שנות תנופת פיתוח - 105 שנים לפתח תקוה - דו"ח ראש העירייה 1983-1979"	30,000	1,011
קרית אונו	5	"בשדה העשייה והפתוח - דו"ח לתושב 1983-1979"	37,500	261
ראשון לציון	1	"הרפורמה פתרון למערכת החנוך"	5,500	247
	4	אגרות שכוונתיות	9,100	19
רעננה	1	"דו"ח תמציתי מפעילות העיריה בשנים 1983-1979 (4 שנות כהונה)"	12,000	434

בהחלטתו, שניתנה ב-6.10.83, קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית: "המסקנה העולה ממכלול הנתונים היינו, משם החוברת, נוסחה ותוכנה היא, כי היא מהווה תעמולת בחירות כפשוטה ... החוברת בה מופיעה כעשרים פעם תמונתו של ראש העיר ומתווה מגמות לעתיד אשר הן בגדר תוכניות לעתיד של מי שמבקש לבצען, והיא משתלבת באופן ברור וגלוי עם תעמולת הבחירות של (ראש העירייה ורשימתו)". באסרו המשך הפצת החוברת בתקופת הבחירות, הדגיש יו"ר ועדת הבחירות המרכזית כעקרון כללי, כי "אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת הבחירות רשאים הם ואף זכאים לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. כל דבר נבחן, כאמור, על פי מועדו והקשרו ועל פי משמעותו הגלויה בעיני כל אדם סביר, ואם ראש העיר ורשימתו נוטלים אותה שעה חלק במערכת הבחירות, אין הם יכולים לפרסם בו בזמן סיכום פעולות הסברתי בעל אופי תעמולתי ברור - על חשבון העירייה."

בעקבות ההחלטה, עיכבה העירייה את הפצתם של כ-10,000 עותקים של החוברת, שנותרו ברשותה באותה העת. ב-20.10.83 דחתה מליאת ועדת הבחירות המרכזית ערר שהוגש לה על ההחלטה האמורה.

נגד ראש עיריית חיפה ונגד דוברת הוגשה גם תלונה למשטרה על ידי מי שפנה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בטענה של שימוש בכספי העירייה לצורכי תעמולת בחירות. תיק החקירה הועבר על ידי פרקליטות מחוז חיפה לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה. בינואר 1985 קבע היועץ המשפטי לממשלה שיש בהוצאת החוברת משום עבירה על חוק הבחירות (דרכי תעמולה): עם זאת ציין כי מכיוון ש"זו הפעם הראשונה שבה מועלית השאלה אם יש לנקוט הליכים פליליים בסוג זה של מקרים, תהיה בכך מידה של אי צדק אם במקרה זה, להבדיל מכל המקרים האחרים בהם הוצאו פרסומים דומים במעו כת הבחירות של שנת 1983, ימוצה הדין, ללא כל אזהרה מוקדמת". לפיכך החליט היועץ המשפטי לממשלה במקרה זה, כדלקמן:

"1. אבהיר בחוזר לכל הרשויות המקומיות את האיסור לפרסם על חשבון הרשות המקומית, במועד קרוב לבחירות, פרסומים שיש בהם משום תעמולת בחירות, ואודיע על החלטתי כי מכאן ולהבא יוגשו כתבי אישום נגד כל מי שיעבור על איסור זה.

2. במקרה זה יש להחזיר לעיריית חיפה את ההוצאות שהוצאו מקופת העירייה למימון החובת "דברים זרים בחיפה". אני מקדם בברכה את הודעת המזכיר הכללי של מפלגת העבודה כי הוצאות אלה, בשקלים השווים לערכם של שלושים ותשעה אלף מאה תשעים וחמישה דולרים של ארה"ב בעת התשלום, יועברו במועד קרוב על ידי מפלגת העבודה לעיריית חיפה. על יסוד האמור החלטתי שלא לנקוט הליכים נוספים במקרה זה."

בהתאם לאמור, הוציא היועץ המשפטי לממשלה, ב-20.1.85, הנחייה ליועצים המשפטיים של הרשויות המקומיות, בדבר איסור ניהול תעמולת בחירות על חשבון הרשות המקומית, והודיע כי אם כעתיד יקרו מקרים כאלה, יוגשו בגינם כתבי אישום.

המועצה המקומית כרמיאל הפיצה, בראשית אוקטובר 1983, חוברת בשם "דו"ח פעילות 1979 - 1983". בחוברת הובאו סקירות על פעולות המועצה, השגיה בעבר ותכניותיה לעתיד בתחומים שונים, תוך הבלטת חלקו של ראש המועצה, שהתמודד בבחירות. ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית הוגשה בקשה, שבה נטען כי החוברת - שהינה בגדר תעמולת בחירות - מומנה מכספי המועצה ולכן יש לאסור הפצתה בתקופת הבחירות. ב-12.10.83 החליט יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לאסור הפצתה של החוברת כל עוד לא נסתיימו הבחירות למועצה ולראשותה. עד לקבלת ההחלטה האמורה הופצו כ-2,000 עותקים של החוברת.

עיריית ראשון לציון הפיצה, ביוני 1983, בין מבקרי תערוכה על הרפורמה בחינוך, חוברת בשם "הרפורמה - פתרון למערכת החינוך". בחוברת הובאו גם תמונות וכתבות, שהיה בהן משום אפי תעמולתי במערכת הבחירות של ראש העירייה דאז ורשימתו שהתמודדו בבחירות, כגון הצגת השגים בעבר ו"מצע" לעתיד, וכן התבטאות בנימה אישית מובהקת של ראש העירייה דאז בנושא הרפורמה בחינוך, ששימש אחד הנושאים המרכזיים במערכת הבחירות.

עוד הפיצה עיריית ראשון לציון, באמצע אוקטובר 1983, אגרות לתושבים של ארבע שכונות. באגרות, שנחתמו על ידי ראש העירייה דאז, נמנו פעולות העירייה לרווחת תושבי השכונות, תוך הבלטת חלקו של ראש העירייה בהשגים והבעת תקווה שימשיך בפעלו בעתיד. בעקבות בקשה שהוגשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בקשר עם הפצת אחת האגרות האמורות, הוא אסר "להפיץ את האגרת או אגרות דומות בראשון לציון" כל עוד לא נסתיימו הבחירות למועצת העירייה ולראשותה.

ספרים

— עיריית נתניה החליטה, במאי 1983, להוציא לאור ספר ובו נתונים על פעולותיה. לצורך זה אושר תקציב בסך 1.8 מיליון שקל. בפועל הסתכמו הוצאות העירייה על הספר ב-2.5 מיליון שקל. הספר, "נתניה יהלום של עיר 1979 - 1983", בן 192 עמודים, הודפס ב-5,000 עותקים, והוא כולל דברי פתיחה של ראש העירייה דאז ותמונתו וכן פרק הנושא את הכותרת "שיחה עם ראובן קליגלר ראש העיר נתניה", המשתרע על פני 26 עמודים, ובו פורטו תולדות חייו של ראש העירייה, פגישותיו עם מנהיגים ופעולותיו למען העיר בתחומים שונים. בפרק זה שולבו תמונות ראש העירייה באירועים שונים או עם בני משפחתו. בעמודים הבאים הובא מידע על פעילות מחלקות שונות של העירייה, על עבודות פיתוח שנעשו ועל תכניות העירייה לעתיד.

בקשר להפצת הספר הוגשה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית בקשה, בה נטען כי הספר הוא בגדר תעמולת בחירות ועל כן פרסומו אסור. בהחלטה, שניתנה ב-10.10.83, קבע יו"ר ועדת הבחירות: "העיון בחוברת מצביע על כך שחלקה הראשון - הכולל ראיון עם ראש העיר המשתרע על פני 26 עמודים ומלווה בששה עשר תצלומים של ראש העיר ... מציג תולדות חייו של ראש העיר בהרחבה ומתאר פעולותיו ... לא ניתן לראות בחלק גדול מן הדברים הללו תיאור של העיר נתניה והתפתחותה אלא הצגת דמותו והשגיו האישיים של ראש העיר, לרבות תכניותיו בעתיד אם ייבחר מחדש ... מבחינה זו אין אלא להסיק כי יש בחוברת קטע - כאורכו של המבוא - שהוא בגדר תעמולת בחירות כפשוטה, של מועמד המתמודד בבחירות לראשות העיר ..."

בסיכום אסר יו"ר ועדת הבחירות המרכזית להפיץ את הספר, כל עוד לא נסתיימו בעיר נתניה הבחירות למועצת הרשות המקומית ולראשותה. עד לאותו מועד הופץ חלק מעותקי הספר.

— המועצה המקומית כפר יונה הזמינה עריכת ספר לקראת חגיגות היובל להקמת היישוב, שחל בשנת 1982. ההוצאות על עריכתו והדפסתו של הספר, בסכום כולל של 144,000 שקל (במחירים שוטפים), נרשמו בחשבונות המועצה בשנות הכספים 1981 ו-1982. הספר סופק למועצה והופץ על ידיה, זמן קצר לפני מועד הבחירות באוקטובר 1983, לכל בתי האב ביישוב. חלקים מהספר הבלו את השגי המועצה וחלקו של ראש המועצה בהשגתם ושולבו בהם תמונותיו. נוכח הוכנסם של החלקים האמורים בספר, עיתוי ההפצה והיקפה, היה בפרסום הספר – על אף העובדה שהוזמן לרגל חגיגות היובל של היישוב – משום תעמולת בחירות.

כתבות בעתונים מקומיים

— 11 מהרשויות המקומיות הנזכרות בטבלה בעמוד 882 פרסמו כתבות בעלות אופי תעמולתי בעתונים מקומיים. ההוצאה הכוללת על הפרסומים האמורים הסתכמה בכ-6.1 מיליון שקל. מזה: עיריית הרצליה – 1.9 מיליון שקל, עיריית רמת גן – 1.5 מיליון שקל והמועצה המקומית רמת השרון – 1.4 מיליון שקל.

— בפרסומים נכלל דיווח על פעולות הרשות המקומית בתחומים שונים, דברי ראש הרשות בשבח הפעולות או איזכור חלקו בהן, ותכניות לעתיד. הפרסומים הופיעו בעמודים שיוחדו לפרסומי הרשות המקומית בעתונים מקומיים תחת כותרת קבועה. חלק מהפרסומים האמורים היו תעמולת בחירות פשוטה כמשמעה:

1. עיריית הרצליה פרסמה כתבות בעלות אופי תעמולתי בשלושה עתונים מקומיים. באחד העתונים נכללו מספר כתבות, שהוקדשו לקביעת עמדה בעד ראש העירייה דאז ונגד יריביו בהתמודדות בבחירות לראשות העירייה. עוד פרסמה העירייה בעתון זה מספר כתבות בהקשר לבחירות, שכללו דיווח על הנעשה בסניף המקומי של המפלגה בה היה חבר ראש העירייה דאז.

2. עיריית פתח תקווה נהגת, זה שנים, לפרסם כתבות בתשלום בשני עמודים של עתון מקומי. בתקופת הבחירות נשאו כתבות אלה אופי תעמולתי לטובת ראש העירייה וסיעתו. בגיליונות העתון מהתאריכים 16.9.83 ו-7.10.83 פרסמו גם כתבות ובהן תעמולת בבחירות מובהקת של שלוש סיעות אחרות במועצת העירייה, שהתמודדו בבחירות, שכללו שמות הרשימות, שמות מועמדיהן לראשות העירייה, תמונותיהם, וכן תיאור חיובי של כישוריהם ופעילותם הציבורית בעבר. הכתבות הוכנו על ידי הסיעות עצמן, ביוזמת העירייה, שאף מימנה את פרסומן.

פרסומים אחרים

שלוש רשויות מקומיות הפיקו סרטי וידיאו בעלי אופי תעמולתי, בהוצאה כוללת של 1.7 מיליון שקל: עיריית פתח תקווה – 1 מיליון שקל (100 עותקים), מועצה מקומית קרית אונו – 0.4 מיליון שקל (10 עותקים) ועיריית הרצליה – 0.3 מיליון שקל (6 עותקים). ההסרטה בוצעה בתקופת הבחירות, במקומות ציבוריים שונים בתחומי שלוש הרשויות המקומיות: על פי תיעוד של שתיים מהן, הוקרנו הסרטים לציבור לפני מועד הבחירות. בנוגע לסרט של עיריית הרצליה לא נמצא רישום על הקרנתו.

— עיריית רמת גן הוציאה לאור 60,000 עותקים של מפת העיר, ושילמה בתמורה 1 מיליון שקל. על צידה השני של המפה הודפסה תמונת ראש העירייה דאז וכתבה בחתימתו, ובה דווח על הפיתוח באתרים שונים בעיר ועל תכניות פיתוח לעתיד. 50,000 עותקים של המפה נשלחו, בראשית אוקטובר 1983, לבתי החושבים, ללא תמורה.

משרד מבקר המדינה העמיד את ראשי הרשויות המקומיות האמורות על כך, שאסור היה לעשות שימוש בכספי הרשות המקומית לשם מימון פרסומים, שנוכח תוכנם ועיתוי הפצתם היוו למעשה תעמולת בחירות, ודרש מהם לפעול להחזרת כספים אלה, שהוצאו שלא כדין, לקופת הרשות המקומית.

הוצאות הרשויות המקומיות על פרסומים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על תקציביהן המאושרים בסעיפי הפרסומים ועל ההוצאות בפועל בסעיפים אלה של 23 הרשויות המקומיות הנסקרות (ראה לעיל עמ' 881), כפי שנרשמו בפנקסיהן בשנות הכספים 1982 ו-1983 (במחירים שוטפים). הטבלה אינה משקפת את מלוא ההוצאות הרשויות המקומיות הנזכרות על פרסומים, מאחר שחלק מההוצאות נרשמו בסעיפי תקציב אחרים, בעיקר בפרק "תרכות".

הוצאות על פרסומים (באלפי שקלים)

1983 ⁽¹⁾			1982			הרשות המקומית
שעור החריגה (%)	ההוצאה	התקציב המאושר	שעור החריגה (%)	ההוצאה	התקציב המאושר	
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
17	1,840	1,576	—	794	780	אשדוד
—	4,821	5,016	—	1,430	1,430	אשקלון
24	3,519	2,833	67	1,568	937	באר שבע
24	2,870	2,309	—	1,250	1,390	בני ברק
22	3,542	2,905	—	609	666	גבעתיים
160	9,862	3,792	37	2,566	1,875	הרצליה
149	4,233	1,700	55	1,054	680	חולון
—	10,530	10,308	—	3,760	3800	חיפה
—	430	486	12	600	535	כפר סבא
57	1,404	894	101	425	212	לוד
17	7,494	6,374	172	2,463	905	נתניה
6	4,943	4,650	78	2,176	1,219	פתח תקוה
124	3,580	1,600	39	1,015	730	ראשון לציון
8	367	340	54	246	160	רמלה
324	12,245	2,890	9	1,270	1,167	רמת גן
13	2,476	2,200	14	592	520	רעננה
מועצות מקומיות						
24	56	45	800	54	6	גני תקוה
—	952	949	13	413	367	כרמיאל
—	—	(2)	—	—	(3)	כפר יונה
44	837	580	34	394	295	מעלות תרשיחא
231	1,281	387	34	265	198	קרית אונו
21	1,637	1,356	252	838	238	קרית מלאכי
83	1,097	600	—	450	440	רמת השרון

(1) התקציב המאושר לשנת הכספים 1983 (טור 5) - לפי נתוני משרד הפנים; ההוצאה בפועל (טור 6) - לפי הרישום ברשות המקומית במועד הבדיקה.

(2) למועצה המקומית כפר יונה לא תוקצבו סכומים בסעיפי פרסומים בשנות הכספים 1982 ו-1983. ההוצאות על ספר היובל (ראה לעיל, עמ' 885) נוקפו לסעיפי תקציב אחרים.

למרבית הרשויות המקומיות הנסקרות בטבלה, לא אישר משרד הפנים הגדלה ריאלית של הפרסומים בסעיפי ההוצאה בתקציב לשנת הכספים 1983 לעומת התקציב של שנת הכספים 1982.

בעשר מהן גדלה ההוצאה בפועל על פרסומים בשנת הכספים 1983 (במונחים ריאליים) בהשוואה להוצאה בשנה הקודמת⁽¹⁾: בשתי עיריות היה גידול ריאלי כאמור משמעותי ביותר (גבעתיים 112% ורמת גן 252%), ובשמונה הרשויות האחרות נעו שיעורי הגידול הריאלי מ-11% ל-77%.

להלן דוגמאות בולטות לחריגות מהתקציב המאושר:

1. לשנת הכספים 1983 אושר לעיריית רמת גן בפרק "הסברה וייחסי ציבור" תקציב בסך 0.65 מיליון שקל לסעיף הפרסומים. בפועל הוצא באותה שנה במסגרת הסעיף האמור סכום של 7.6 מיליון שקל, דהיינו פי אחד עשר מהסכום שהוקצב.
2. ביולי 1983 החליטה עיריית רמת גן להוציא לאור ספר על תולדות העיר, ואישרה למטרה זו הקצבה בסך 0.5 מיליון שקל, בלא שערכה תחשיב העלויות לסוגיה. הוצאת העירייה על כתיבת הספר ועריכתו בלבד הסתכמה ב-1 מיליון שקל בקירוב (חריגה של 100% מההקצבה הכוללת). לאחר כתיבתו התברר, כי ההוצאות הדרושות להדפסתו ולכריכתו נאמדות ב-25,000 דולר, והעירייה נמנעה מהדפסת הספר.
3. בשנות הכספים 1982 ו-1983 הוציאה עיריית חולון 1.7 מיליון שקל על הכנת 5,000 עותקים של ספר על תולדות העיר. ההוצאה בוצעה בלא שהיה לעירייה תקציב מאושר לכך על ידי משרד הפנים.
4. המועצה המקומית רמת השרון הוציאה לאור, בסוף נובמבר 1983, חוברת בשם "5 שנות עשייה", ובה דווח על פעולות המועצה ב-5 השנים האחרונות ודברי פרידה של ראש המועצה דאז, שהחליט בספטמבר 1983 לפרוש מהתמודדות בבחירות. למועצה לא היה תקציב מאושר להוצאה על הכנת החוברת, שהסתכמה ב-0.5 מיליון שקל.

הרשויות המקומיות לא נהגו על פי כללי חסכון ויעילות בכל הקשור למימון ההוצאות על פרסום והסברה: להלן דוגמאות:

1. עיריית רמת גן שילמה, בשנת הכספים 1983, למשרד פרסום סכום של 1.4 מיליון שקל תמורת עיצוב והדפסה מיוחדים של מודעות חוצות. מחירי המודעות האמורות היו גבוהים פי 7 מהמחירים שהעירייה שילמה באותה עת לבתי דפוס תמורת הדפסת מודעות רגילות. בנובמבר 1983 שילמה העירייה למשרד הפרסום האמור, בעבור עיצוב והדפסה של מודעת חוצות על נייר משובח, סכום של 230,000 שקל (פי 30 ממחיר מודעה רגילה). כחמישית מעותקי מודעה זו נותרו בעירייה ללא שימוש. הפעולות האמורות מצביעות על כך, שהעירייה לא נתנה דעתה לעקרון החסכון, שמן הראוי היה שינחה אותה בכיוון פעולותיה.
2. עיריית נתניה הגדילה באופן ניכר, החל בינואר 1984, את היקף המודעות שמסרה לפרסום בשבועון מקומי בנתניה, המוצא לאור על ידי חברה פרטית. ההתקשרות עם החברה לא התבססה על חוזה, כדרוש לקביעת זכויות הצדדים וחובותיהם. מחשבונית החברה (שהיו נקובות בדולרים של ארה"ב) עולה, כי לבד מהתמורה בעד פרסום המודעות, בהתאם להיקפן, שילמה העירייה לחברה בעד שירות נוסף, שכונה בחשבונית "ייעוץ, פרסום, הכנה, סדר, עריכה וצילומים", בלא שהוגדרה מהות השירות והיקפו. תשלומי העירייה לחברה בגין השירות הנוסף, בתקופה ינואר עד אוגוסט 1984, הסתכמו בסכום השווה לכ-9,000 דולר. התשלום בעד השירות הנוסף האמור הופסק בספטמבר 1984, במהלך הביקורת.

תשלומי העירייה לחברה בגין פרסום מודעות (ללא התשלום בגין השירות הנוסף האמור) בשנת הכספים 1984 - עד למועד סיום הביקורת בדצמבר 1984 (9 חודשים) - הסתכמו בסכום השווה ל-46,000 דולר בקירוב, לעומת תשלומים בסכום השווה לכ-4,100 דולר בתקופה המקבילה בשנת 1983. העירייה הסבירה, כי "צימצמה - באופן משמעותי - פרסום בעתונות יומית ארצית, וריכזה את מירב הודעותיה לציבור בשבועון הנוכרי", אך לא

(1) הגידול הריאלי חושב על פי מדד המחירים לצרכן, שעלה בשנת הכספים 1983 ב-174% לעומת השנה הקודמת.

המציאה לביקורת נתונים לכיסוס טענתה. יצוין, כי כל מידע שרשאת מקומית חייבת, על פי חוק, להביא לידיעת הציבור, יש לפרסמו בעתונים יומיים ואין קיימת חלופה לדרך פרסום המידע.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות על כך, שנוכח התקציבים הגרעוניים שלהן והדרישות לצמצום בהוצאותיהן, מן הצורך היה שניהגו במידת חסכון מירבית בהוצאותיהן על פרסומים ושלא ינצלו את מלוא היקף התקציב שאושר להן לצורך זה. המדובר בהוצאות אשר חלקן הגדול לא היה על פרסומים המתחייבים על פי חוק, ומבחינת ההיבט המשקי – לא היו בראש סולם העדיפויות לצורך תפקודה התקין של הרשות המקומית, ולעתים אף היו מיותרות. על אחת כמה וכמה לא היה מקום להוציא על פרסומים סכומים בהיקף גדול בחריגה מהתקציב המאושר.

הטיפול בפרסומים

הטיפול בפרסום מודעות שהחוק מחייב את פרסומן היה בידי מזכירי הרשויות המקומיות. במועצות המקומיות (פרט לקרית אונו) ובשמונה עיריות (אשדוד, באר שבע, בני ברק, גבעתיים, כפר סבא, לוד, רמלה ורעננה) טיפלו המזכירים גם בפרסומים בתחום ההסברה וייחסי הציבור. בשבע עיריות אחרות (אשקלון, הרצליה, חיפה, נתניה, פתח תקוה, ראשון לציון ורמת גן) וכמו כן במועצה המקומית קרית אונו, הועסק דובר במשרה מלאה, ובעיריית חולון – דובר בחצי משרה, ואלה שפלו בפרסומי ההסברה וייחסי הציבור. בלשכת דובר עיריית חיפה הועסקו ששה עובדים; לדוברי חמש עיריות היו מזכירות: באשקלון, בהרצליה, בראשון לציון וברמת גן – במשרה מלאה, ובעיריית פתח תקוה – במשרה חלקית.

דובר עיריית ראשון לציון פרש מעבודתו באפריל 1983, ומזכירתו טפלה בפרסומים. בדצמבר 1983 התקשרה העירייה עם מנהל משרד לייחסי ציבור ותקשורת, לצורכי מתן ייעוץ בנושא הפרסומים, השתתפות בעריכת דף מידע עירוני וקיום קשר עם העתונות – תמורת סכום בשקלים השווה ל-900 דולר לחודש. במארס 1984 אויישה מחדש משרת הדובר, אולם העירייה לא דנה עקב כך בצורך בהמשך ההתקשרות עם מנהל המשרד האמור, ואף חתמה עמו, באפריל 1984, חוזה למתן השירות. בחוזה נקבע, שמנהל המשרד יהיה כפוף במהלך עבודתו לראש העירייה, יתאם את עבודתו עם דובר העירייה ויגיש בכל חודש דו"ח על פעולותיו. נמצא, כי מנהל המשרד לא הגיש דו"חות בכתב ובעירייה גם לא היו מסמכים אחרים על פעולותיו. ראש העירייה הסביר לביקורת, כי מדי שבוע בשבוע התקיים דיון בהשתתפות הדובר, בו דיווח מנהל המשרד על פעולותיו, אך בעירייה לא נמצאו רישומים מדוינים אלה.

כדי לחסוך בהוצאות הרשויות המקומיות על פרסום מכרזיהן הפומביים בעתונים, יזם מרכז השלטון המקומי, ביוני 1984, פרסום מקובץ של מכרזים אלה בעתונים. מנתוני מרכז השלטון המקומי עולה, כי עד דצמבר 1984 הצטרפו 105 רשויות מקומיות להסדר האמור. משרד מבקר המדינה רואה בחיוב יוזמה זו של מרכז השלטון המקומי.

התקשרויות עם נותני שירותים

שירותי הפרסום לרשויות המקומיות ניתנו בעיקר על ידי בתי דפוס, משרדי פרסום, משרדי הוצאה לאור וחברות להפקת סרטים.

בבדיקה שהתחילה לדרכי ההתקשרות עם נותני השירותים האמורים הועלו הממצאים הבאים:

1. בדרך כלל נערכו ההתקשרויות עם בתי דפוס ומשרדי פרסום שלא על פי מכרזים, אף שההוצאות החזויות בגין השירותים האמורים היו, על פי רוב, בהיקף כספי שחייב עריכת מכרז.
2. רוב ההתקשרויות עם נותני השירותים אף לא התבססו על חוזים בכתב, כדרוש לקביעת החובות והזכויות של הצדדים.
3. הרשויות המקומיות מסרו באמצעות משרדי הפרסום, מודעות, שונות לפרסום בעתונים. מרביתן שילמו תמורת הפרסום את המחיר שנקבע במחירון העתונים, ורק ארבע השיגו

תנאי תשלום מועדפים (עיריית חיפה - הנחה בשיעור של 5%, עיריית חולון - 10%, עיריית נתניה - מ-5% עד 15% ועיריית פתח תקוה - 12%).

4. עיריית הרצליה מסרה את מודעותיה לפרסום בעתונים באמצעות שני משרדי פרסום מקומיים. לאחד מהם נמסרו מרבית הפרסומים בשנות הכספים 1982 ו-1983, והתמורה שולמה לו לפי מחירוני העתונים - ללא כל הנחה (כ-1.1 מיליון שקל וכ-2.5 מיליון שקל, כסדר השנים). התברר, כי משרד הפרסום האחר, לו נמסרו פרסומים בהיקף כספי קטן יותר, העניק לעירייה הנחה של 10% ממחירוני העתונים. משרד מבקר המדינה העמיד את העירייה על כך, שהיה עליה לפעול להשגת הנחה, לפחות בשיעור האמור של 10%, גם מהמשרד הראשון, שבאמצעותו מסרה, כאמור, את מרבית מודעותיה לפרסום בעתונים.

5. ארבע רשויות מקומיות (עיריות בני ברק, נתניה ורמת גן ומועצה מקומית רמת השרון) שילמו את התמורה בגין המודעות שפורסמו בעתונים בלא שעמדו על כך שלחשבוניות נותני השירות יצורפו מחירוניהם או אסמכתא של העתונים, שעל פיהם ניתן לבדוק את חישוב המחירים שבחשבוניות האמורות.

6. עיריית רמת גן שילמה בשני מקרים תשלום כפול תמורת פרסומים בשני גיליונות של עתון מקומי מאוקטובר 1983: באחד המקרים שולמה התמורה לראשונה על פי תצלום העתק החשבונית, מאחר שהחשבונית המקורית אבדה, ולאחר מכן, משנמצאה החשבונית המקורית בעירייה, זוכה חשבון בעלי העתון שנית בגין אותו פרסום. במקרה האחר הוגשו על ידי בעלי העתון, במועדים שונים, שתי חשבוניות מקוריות בגין אותם פרסומים, והעירייה פרעה את שתי החשבוניות. תשלומי היתר בשני המקרים המתוארים הסתכמו ב-126,500 שקל - במחירים שוטפים. התשלומים הכפולים נבעו מאי הנהגת סדרי בידוק תקינים בהתחשבות עם נותני השירותים. בעקבות הביקורת, פנתה העירייה לבעלי העתון, באוגוסט 1984, ודרשה החזר תשלומי היתר בתוספת ריבית והפרשי הצמדה. דרישת העירייה לא נענתה. עד למועד סיום הביקורת לא נקטה העירייה צעדים משפטיים להחזר תשלומי היתר.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב הרשויות המקומיות לכך, שכללי הבידוק התקינים מחייבים שלכל חשבונית תצורף אסמכתא, שתאפשר לאמת את נכונות הפרטים הכלולים בחשבונית.



חוק הבחירות (דרכי-תעמולה), התשי"ט-1959, אוסר על רשות מקומית לעשות שימוש בכספיה ובנכסיה בקשר עם תעמולת בחירות. בבחירות לרשויות המקומיות בשנת 1978 ובשנת 1983 הוסדר מימון ממלכתי לסיעות ולרשימות המתמודדות בבחירות לרשויות המקומיות.

הממצאים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה בבדיקת פרסומי הרשויות המקומיות בתקופת הבחירות בשנת 1983 מצביעים על כך, כי חרף האיסור המפורש בחוק האמור וחרף המימון הממלכתי שהועמד לרשות הסיעות והרשימות, השתמשו מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו בכספים מקופתן, למימון פרסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראשי הרשויות המקומיות דאו וסיעותיהם או רשימותיהם, שהתמודדו מחדש בבחירות. בדרך זו הוסיפו למעשה על המימון הממלכתי שהועמד לרשותן של הסיעות והרשימות האמורות. על ידי תוספת המימון האמורה מקופות הרשויות המקומיות, הן פגעו בקופות אלה וגם נפגם עקרון השוויוניות בין המתמודדים.

לגבי פרסומים כאלה טענו ראשי רשויות מקומיות, כי הם מהווים דיווח לגיטימי לתושבים על פעולות הרשות בקרנציה המתקרבת לסיומה. טענה זו נדחתה על ידי יו"ר ועדת הבחירות המרכזית במספר החלטות, שקיבד עקב בקשות שהוגשו על ידי מתמודדים בבחירות, על פי חוק הבחירות (דרכי תעמולה); בהחלטות האמורות אשר יו"ר הוועדה להמשיך ולהפיק בתקופת הבחירות את הפרסומים, שאליהם התייחסו אותן ההקשות¹².

(2) החלטות של יו"ר ועדת הבחירות המרכזית ניתנו בעניין הפצת חוברות של עיריית חיפה והמועצה המקומית כרמיאל, "אגרת לתושבי" של עיריית ראשון לציון (ראה לעיל, עמודים 883 ו-884) וכן ספר של עיריית נתניה (עמ' 884).

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות, בהן העלתה הביקורת פרסומים בעלי אופי תעמולתי כאמור, כי המדובר בהוצאה פסולה של כספי הרשות, ודרש מהן שהסכומים שהוצאו שלא בדיון ויחזור, בערכם הריאלי, לקופותיהן.

אשר להיבט הכללי של העניין, יש לעשות בעוד מועד לעקרת נוהג פסול, שהשתרש במשך שנים, ולמנוע פרסומים בעלי אופי תעמולתי על חשבון הרשויות המקומיות לקראת מערכות בחירות בעתיד. ואכן, בינואר 1985 הוציא הוועין המשפטי לממשלה הנחיה בה הבחיר את האיסור החל על ניתול תעמולת בחירות על חשבון הרשות המקומית ופירט מבחנים ואפיונים לפיהם יוראו פעולות הסברה של רשות מקומית כתעמולת בחירות; כן קבע בהנחיה, שלאבא יוגשו במקרים כאלה כתבי אישום לבתי המשפט.

משרד מבקר המדינה הצביע גם לפני משרד הפנים על הצורך לפעול לכך, שאותן רשויות מקומיות שהוציאו כספים על פרסומים כאמור יעשו להחזרתם לקופותיהן. כמועד סיום הביקורת, טרם נקט משרד הפנים צעדים בעניין זה. לדעת משרד מבקר המדינה, מן ההכרח שמשרד הפנים יפעל בעניין זה האחר. עוד על משרד הפנים לדאוג, בתיאום עם הוועין המשפטי לממשלה, שהרשויות המקומיות אכן יימנעו בעתיד ממימון פרסומים בעלי אופי תעמולתי.

שכר, תשלומים ולווים לשכר ותנאי פרישה של נבחר ציבור ברשויות המקומיות

ריכוז ממצאים

הוגדל השכר לראשי רשויות מקומיות וסגניהם מעל המגיע.

נרכש רכב צמוד בנפח מנוע גדול, בתקופת ההקפאה, בחלקו ללא אישור תקציבי.

ניתנו הלוואות לרכישת רכב אישי בתנאים מועדפים למספר ראשי רשויות מקומיות בעת שסיימו את כהונתם ופרשו לגימלאות.

מספר רשויות מקומיות נשאו, ללא אסמכתה חוקית בתשלומים לזכות חשבונות ראשיהן וסגניהם בקופות תגמולים ובקרנות השתלמות.

שולמו "דמי ייצוג" ו"החזר הוצאות" לחברי מועצה בגין החזקת רכב וטלפון, ללא אסמכתה חוקית.

לא נוכח מס הכנסה בגין הטבות הטמונות בשימוש ברכב צמוד, בהלוואות בתנאים מועדפים והחזר הוצאות טלפון.

למספר ראשי עיריות או סגניהם שולמו קיצבות ששיעוריהן לא אושרו על ידי משרד הפנים.

במספר רשויות מקומיות בוצעו תשלומים חריגים בגין פדיון ימי חופשה שלא נוצלו.



בפקודת העיריות (נוסח חדש), בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, בצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבעה זכאותם של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם לראשי רשויות מקומיות לקבל מקופת הרשות המקומית משכורת, בשיעורים שייקבעו על ידי שר הפנים.