

### פעולות ביקורת

נבדקו עניינים הקשורים לבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בנובמבר 1993, ואלה הם: טיפול בתלונות לפי חוק הבחירות תעמולה, שינויי מען שנועדו להטות את תוצאות הבחירות, הצורך בהחלת חוק הבחירות על גופים ממשלתיים נוספים, והוצאות משרד הפנים על מחשוב לצורך הבחירות.

במינהל התכנון שבמשרד הפנים, במחוז המרכז ובכמה רשויות מקומיות נבדקו פעולות המשרד לקידום זמינותן של תכניות לבנייה למגורים (ראה במסגרת הביקורת על משרד הבינוי והשיכון, עמ' 81).

נבדק טיפול המשרד בתופעות השימוש הבלתי חוקי בקרקע חקלאית (ראה במסגרת הביקורת על משרד החקלאות, עמ' 361).

כן נבדקו נושאים הקשורים להליכי הרישוי להפעלת מחצבות, ולתכנון קרקעות לצורכי כרייה וחציבה (ראה במסגרת הביקורת על מינהל מקרקעי ישראל, עמ' 153).

## בחירות לרשויות המקומיות

### ריכוז ממצאים

לא יושם נוהל שקבע היועץ המשפטי לממשלה, כי תלונות על שימוש בכספי ציבור של רשות מקומית בעניינים הקשורים לבחירות ולמהלכים המוקדמים להן ייבחנו בצוותא בידי איש משרד הפנים ואיש משטרה.

אף על פי שמחלקת חקירות במשטרה קבעה בהנחיות, שתיקי חקירה בעבירות לפי חוקי הבחירות אין לסגור בעילה של חוסר עניין לציבור, נסגרו תשעה תיקים בעילה זו. לא הועברו לראש אגף חקירות תיקי חקירה כדי שיוורה כיצד לטפל בהם, כאשר בין החשודים היו גם מועמדים בבחירות המוניציפליות. מחדל זה נוגד את ההנחיות האמורות.

בשני יישובים שנבדקו הועלה, שבעלי זכות בחירה שינו את מענם במרשם האוכלוסין בלי שעברו להתגורר ביישובים שציינו כמענם. הם הצביעו בבחירות ביישובים אלה כדי להשפיע על תוצאות הבחירות שם. בכך יש לראות פגיעה בטוהר הבחירות ובתהליך הדמוקרטי. אופן הטיפול של המשטרה במעשים אלה לא הלם את חומרתם.

לאסירים או לעצירים הנמצאים ביום הבחירות במקום כליאתם, אין אפשרות מעשית לממש את זכות ההצבעה שלהם בבחירות לרשויות המקומיות.



1. בחירות לרשויות המקומיות, שהן עיריות או מועצות מקומיות<sup>1</sup>, נערכות על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הרשויות בחירות), חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, חוק הרשויות המקומיות (בחירות) (הוראת השעה), התשנ"ג-1993, והתקנות שהותקנו על פיהם. על הבחירות חלות גם הוראות חוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הבחירות תעמולה), חוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות לכנסת), חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964 (להלן - חוק הגבלת הזכות להיבחר), וחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק הרשויות מימון בחירות). על ביצוע החוקים האמורים ממונה שר הפנים. ביום י"ח בחשוון התשנ"ד (2 בנובמבר 1993) נערכו בחירות ב-158 עיריות ומועצות מקומיות.

2. בחודשים מארס - יולי 1994, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים הקשורים לבחירות לרשויות המקומיות, ואלה הם: טיפול בתלונות לפי חוק הבחירות תעמולה, שינויי מען שנועדו להטות את תוצאות הבחירות ערב הפקת פנקס הבחורים, הצורך בהחלת חוקי הבחירות על גופים ממשלתיים נוספים, הצבעת אסירים בבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות, והוצאות משרד הפנים לבחירות - למחשוב.

### טיפול בתלונות לפי חוק הבחירות תעמולה

חוק הבחירות תעמולה כולל איסורים מסוימים באשר לאופן קיום תעמולת בחירות. בין היתר, החוק אוסר שימוש בנכסי ציבור<sup>2</sup> (כספים, מקרקעין ומיטלטלין) בקשר לתעמולת בחירות. העובר על איסורים אלה כפוף לסנקציה פלילית. החוק גם מקנה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית סמכות לתת צו המונע ביצוע מעשה עבירה לפי חוק זה, או המשכתו (להלן - צו מניעה).

בשנת 1983 פסק הנשיא מאיר שמגר, בכהנו כיושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת: "אם ראש העיר או רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. קיומה של מערכת בחירות מונע פרסום סיכומי פעולות, המפארות מועמד ורשימתו על חשבון העירייה, כפי שאסורה גם כל פעולה אחרת על חשבון העירייה, המשרתת תעמולת בחירות. 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 בחירות, אין הם יכולים לפרסם בו בזמן סיכום פעולות הסברתי בעל אופי תעמולתי ברור - על חשבון העירייה"<sup>3</sup>.

בפברואר 1985 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיות בדבר איסור לנהל תעמולת בחירות על חשבון הרשות המקומית, ופירט את המבחנים והמאפיינים של פרסום בעל אופי תעמולתי.

<sup>1</sup> הבחירות למועצות האזוריות מוסדרות לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ולפי חוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988.

<sup>2</sup> הגופים שנכסיהם הם "נכס ציבורי" לעניין זה: המדינה ומוסדותיה, הרשויות המקומיות ותאגידים שהממשלה משתתפת בהנהלתם או בהונם.

<sup>3</sup> תר"מ 2/83 נאות ואח' נ' עיריית חיפה ואח', פ"ד לז (4) 183, 189.

ב-25.8.93, ערב הבחירות לרשויות המקומיות, פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר לידיעת ראשי הרשויות המקומיות וחזר על הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לתעמולת בחירות.

**ה ט י פ ו ל ב ת ל ו נ ו ת ב מ ש ר ד ה פ נ י מ :** ב-27.4.93, כחצי שנה לפני הבחירות לרשויות המקומיות, קבע היועץ המשפטי לממשלה נוהל טיפול בתלונות. על פי הנוהל, תלונות על שימוש בכספי ציבור של רשות מקומית בעניינים הקשורים לבחירות ותלונות אחרות בעניין שבנדון, ייבחנו בצוותא בידי איש משרד הפנים ואיש משטרה. לשם כך יעסיק משרד הפנים עד למועד הבחירות משפטן, והוא יעסוק במיון התלונות, בבחינת כל תלונה לגופה, בהנחיית חוקר שהמשטרה תקצה בהיבטים המשפטיים הייחודיים בסוגיה הצריכים לעניין. בנוהל צוין, כי מפאת מועד הבחירות הקרב ובא, מחד גיסא, וריבוי התלונות בעניין דנן, מאידך גיסא, נדרשת עשיית פעולות אכיפה החלטיות ויעילות במקרים החמורים, ובהקדם.

נמצא, כי תלונות על שימוש בנכסי ציבור ותלונות אחרות בנוגע לחוק הבחירות תעמולה לא נבחנו בצוותא בידי איש משרד הפנים ואיש משטרה. כל התלונות הועברו לידי משפטן, שהועסק לעניין זה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים. מדצמבר 1992 ועד דצמבר 1993 התקבלו כ-30 תלונות על שימוש בנכסי ציבור, בקשר ל-18 רשויות מקומיות, מקצתן בנוגע ליותר מעניין אחד. התלונות עסקו בעניינים, כגון פרסומים בעלי אופי תעמולתי בעיתונות; הפצת איגרות; חלוקת מתנות וארגון טיולים; הפקת אירועים וטקסים; הפקה והפצה של קלטות; שימוש במשרדים ורכב; והעסקת עובדים.

התלונות שנבחנו בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים טופלו בכמה אופנים, ובהם: הפניית תשומת לב ראש הרשות המקומית לאיסור השימוש בכספי הרשות לתעמולת בחירות במקרים שהועלה חשש כזה; בקשה, שלא תמיד נענתה, לקבל פרטים נוספים, כגון מי מימן פרסומים שונים שהופצו מטעם הרשות המקומית; הפניית המתלונן למשטרה במקרים שבהם העלתה התלונה חשד לעבירות פליליות; במקרים שבהם טרם נעברה העבירה - הפניית המתלונן ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לשם הגשת בקשה לצו מניעה. בדרך כלל נשלחו העתקים מתכתובות אלה ללשכת היועץ המשפטי לממשלה; לא תמיד הועברו העתקים למשטרה.

**ה ט י פ ו ל ב ת ל ו נ ו ת ב מ ש ט ר ה :** לפי חוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982, משנודע למשטרה על ביצוע עבירה, תפתח בחקירה. לפי אותו חוק רשאי קצין משטרה בדרגת פקד ומעלה, להורות שלא לחקור בעבירה שאינה פשע; משנפתחה חקירה ומוצתה מועבר החומר לתובע עם המלצה להגיש, או לא להגיש, כתב אישום. תובע, שהועבר אליו חומר חקירה, רשאי שלא להעמיד לדין אדם פלוני אם ראה שהראיות אינן מספיקות. כן רשאי תובע שלא להעמיד לדין, אף אם ראה שיש ראיות מספיקות, אם היה סבור שאין במשפט עניין לציבור. בפקודות המטה הארצי של משטרת ישראל נקבע, בנוגע לסגירת תיקים בעילת חוסר עניין לציבור, "קביעת העניין לציבור תהיה על פי מדיניות המשטרה ... ועל פי התבחינים שיפורטו להלן ...". אחד התבחינים כאמור הוא השפעתו השלילית של המעשה על מרקם חיי החברה ועל סדרי שלטון תקינים. על פי הנחיית מחלקת החקירות במשטרה בעניין היערכות לבחירות המוניציפליות בנובמבר 1993, מדיניות החקירה והתביעה היתה שככלל אין לסגור בעילת "חוסר עניין לציבור" תיקים בעבירות הקשורות לחוקי הבחירות. תלונות על עבירות שבהן מעורבים אישי ציבור בכירים - כגון שר, חבר כנסת, ראש רשימה מקומית - יועברו מיידית לראש אגף חקירות במטה הארצי של המשטרה, כדי שיוורה כיצד לטפל בהן. לפי נוהלי המשטרה, תלונות כאלה יש, ככלל, לחקור ביחידה הארצית לחקירות הונאה (להלן - יאח"ה).

בתקופה ינואר - דצמבר 1993 נפתחו במשטרה 184 תיקי חקירה בעבירות על חוקי הבחירות, מהם 85 בעבירות על חוק הבחירות תעמולה, מתוכם שלושה בחשד לשימוש אסור בנכסי ציבור.

47, מבין תיקי החקירה שנפתחו על יסוד חשד לביצוע עבירות לפי חוק הבחירות תעמולה, נסגרו. הועלה, שעל אף ההוראה דלעיל, נסגרו תשעה תיקים "מחוסר עניין לציבור". ההנחיות קבעו, כזכור, שתלונות על עבירות שבהן מעורבים אישי ציבור ייחקרו, ככלל, ביאח"ה. הועלה שתשעה תיקים, שבין החשודים בהם היו אנשי ציבור - ראשי רשימות שהתמודדו בבחירות המוניציפליות - לא הועברו לראש אגף חקירות, כדי שיורה כיצד לטפל בהם, אלא טופלו ביחידות המשטרה המקומיות.



**מדיונים שנערכו בלשכת היועץ המשפטי לממשלה כחצי שנה לפני הבחירות, בנובמבר 1993, בהשתתפות נציגי משרד הפנים ונציגי המשטרה, עולה, כי עבירות לפי חוקי הבחירות בתקופת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות, היו צפויות, ובהתאם לכך אף נקבעו דרכי טיפול כאמור. ואכן, במשרד הפנים ובמשטרה התקבלו תלונות בדבר עבירות לפי חוקי הבחירות. לו נעשתה פעולה משותפת של משרד הפנים והמשטרה, כפי שנקבע בנוהל היועץ המשפטי לממשלה, אפשר שהיה בה כדי להרתיע מביצוע עבירות כאלה.**

### **שינויי מען ערב הפקת פנקס הבוחרים לשם הטיית תוצאות הבחירות**

פנקס הבוחרים לבחירות לרשויות המקומיות נגזר מתוך מרשם האוכלוסין. על פי הרשום במרשם האוכלוסין בתאריך הקבוע בחוק הרשויות בחירות, נקבע באיזה יישוב ובאיזו קלפי ייכלל כל תושב בעל זכות בחירה. בעקבות מידע על שינויי מען פיקטיביים, שנועדו להטות את תוצאות הבחירות, בדק משרד מבקר המדינה שינויי מען ביישובים בני עי"ש וזכרון יעקב. להלן ממצאי הבדיקה:

1. ב-26.9.93 התלונן אדם במשטרה על חשד לביצוע מעשי מרמה וזיוף. לטענת המתלונן, אנשים שאינם תושבי בני עי"ש, חלקם מקורבים לראש הרשות שם, נרשמו בפנקס הבוחרים שהם גרים בבני עי"ש כדי להצביע שם. התלונה לא נחקרה, למעט בירור שערכה המשטרה עם משרד הפנים בכל הנוגע לתהליך של תוספת שמות לפנקס הבוחרים. לאחר הבחירות הגיש המתלונן ערעור בחירות לבית המשפט. בית המשפט, בדחותו את הערעור, קבע, כי אין לו כלים לבירור אמיתות הטענות וכי "ראוי למצות את החקירה המשטרית על פי התלונה שהגיש לה המערער, כדי לבדוק אם אמנם הצביעו בבני עי"ש אנשים שאין להם כל זיקת מגורים ליישוב". בינואר 1994 הגיש המתלונן תלונה נוספת למשטרה אליה צירף רשימה של 61 אנשים שהצביעו בבני עי"ש ולא התגוררו במקום, לדבריו.

ב-3.3.94 החזירה מחלקת חקירות במשטרה את התיק לטיפולו של אגף חקירות במחוז הדרום, בהדגישה את חומרת הטענות ואת חשיבותו ורגישותו של הנושא. כמו כן הנחתה אותו, כי אם יתעורר חשד שראש המועצה עבר עבירה, יש לדווח לה על כך מיד; ב-9.5.94 הועבר הטיפול בחשד נגד ראש המועצה ליאח"ה.

ב-2.10.94 המליץ חוקר יאח"ה לסגור את התיק נגד ראש המועצה, מחוסר אשמה. עוד המליץ החוקר, שחוקרי מרחב לכיש שבמחוז הדרום ישקלו להעמיד לדין את אלה מבין האנשים שיש נגדם ראיות ששינו את מענם במטרה להצביע בבני עי"ש. לדעתו, יש להאשימם בקבלת דבר במרמה, לפי סעיף 415 לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

חוקרי מרחב לכיש חקרו 37, מבין 61 הבוחרים שברשימת המתלונן. בחקירה הועלה, שכל האנשים שברשימה הצביעו בפועל ביישוב בני ע"ש. בסיכום החקירה נרשם, שמרבית האנשים שנחקרו הסבירו, כי היה בכוונתם לעבור להתגורר ביישוב ולכן שינו את כתובתם, אך לא התאפשר להם, או שבניית דירותיהם ביישוב לא הושלמה; והיו שאכן עברו לגור ביישוב. שבעה בוחרים הצביעו ביישוב, אם כי לא היתה להם כל זיקה אליו, כי רצו להשפיע על איכות החיים במקום. ל-12 בוחרים מבין אלה שנחקרו נמצאה זיקת קירבה לראש המועצה.

באוקטובר 1994 העבירה המשטרה את תיק החקירה לפרקליטות והמליצה לסגור את התיק נגד כל אותם אנשים, מחוסר עניין לציבור. זאת "לאור ממצאי היחידה הארצית לחקירות הונאה לסגור התיק נגד ראש המועצה ומאחר ולא נמצא, כי התושבים ששינו מען היתה להם טובת הנאה אישית עקב הצבעתם ביישוב הנדון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה הפרקליטות, כי בדצמבר 1994 הוחזר תיק החקירה למשטרה לפי בקשתה, וכי כאשר התיק יוחזר לפרקליטות, הוא ייבדק כמקובל.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח ממצאי החקירה בנוגע ל-37 מהבוחרים, היה מקום לחקור את כל 61 האנשים שברשימה, מה גם שלפי ההנחיות אין לסגור תיקים "מחוסר עניין לציבור", אם החשד הוא שנעברו עבירות לפי חוקי בחירות. לנוכח ממצאי החקירה, שיש בהם ראיות לכאורה נגד מקצת האנשים, ספק אם היה מקום להמליץ לסגור את התיק "מחוסר עניין לציבור".

2. בתקופה ינואר - מאי 1993 נרשמו במרשם האוכלוסין 204 הודעות על שינויי מען של בעלי זכות בחירה לזכרון יעקב; 110 מהן נרשמו בכתובות שהיו באזור המגורים של תלמידי "המרכז לחינוך תורני" בזכרון יעקב. בבדיקה שנערכה במשרד לענייני דתות לגבי בעלי זכות הבחירה הללו נמצא, כי 101 מהם (או בני זוגם) היו רשומים באותו מועד כתלמידים במוסדות דת; 56 היו רשומים במשרד לענייני דתות כמי שלומדים במוסדות בזכרון יעקב ו-45 - כלומדים במוסדות דת ביישובים אחרים. עוד הועלה, כי 15 מבין 45 בעלי זכות הבחירה ששינו את מענם ערב הבחירות לזכרון יעקב, שבו ושינו את מענם בתוך שנה, מזכרון יעקב ליישובים אחרים בארץ.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר משרד הפנים, כי שינוי המען מתעדכן רק לפי הודעת התושב, ואין אפשרות בידי פקידי מינהל האוכלוסין לאמת את נכונות ההודעות. המשרד לענייני דתות ציין בתשובתו, שמענו הרשמי של התלמיד הרשום במרשם האוכלוסין אינו מהותי לעניין ההחלטה על השתתפות המשרד בתמיכה לשיבה, ושונה גם של תלמידים לעבור ממוסד למוסד או מעיר לעיר או מדירה לדירה הוא ידוע ומקובל.

הממצאים דלעיל מצביעים, שיתכן שהיה מצג שווא בכמה מההודעות שנתקבלו במרשם האוכלוסין בדבר שינויי מען לזכרון יעקב ערב הפקת פנקס הבוחרים, במטרה לאפשר לבעלי זכות בחירה אלה להצביע בזכרון יעקב ובכך להשפיע על תוצאות הבחירות ביישוב.

ממצאי הבדיקה בזכרון יעקב וממצאי חקירת המשטרה בבני ע"ש מצביעים על אפשרות של פגיעה בטוהר הבחירות ובתהליך הדמוקרטי. אופן הטיפול של המשטרה בעניין התלונה בבני ע"ש לא תאם את חומרת התלונה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים, כי הוא תומך בהצעת חוק פרטית לתיקון חוק הרשויות בחירות, לפיה תוטל סנקציה פלילית חמורה על מי שגורם לשינוי מענו במרשם האוכלוסין, ביודעו שההודעה אינה נכונה, ובבחירות הצביע ביישוב שאינו תושב בו.

## הצורך בהחלת חוקי הבחירות על גופים ממשלתיים נוספים

חוק הרשויות בחירות קובע בסעיף 75, כי עובד מדינה, כולל עובד שירות התעסוקה, רשות הפיתוח, וכן עובד של רשות מקומית, של הסוכנות היהודית, של קרן קיימת לישראל, או של רשות השידור, אשר יש להם סמכות מינהלית או תפקיד שכרוך במגע עם קהל, לא יקחו חלק בתעמולת הבחירות בתחום רשות מקומית שבה מתקיימות בחירות. הסנקציה נגד המפר הוראה זו היא פלילית, ונוסף על כך מושעה העובד מתפקידו עד ליום הבחירות. כמו כן נשמרת האפשרות להעמיד את העובד לדין משמעתי. חוק שירות המדינה (סיוג פעילות מפלגתית ומגבית כספים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק הסיוג), קובע שעובדי מדינה ועובדי כמה תאגידים סטטוטוריים, מדרגה מסוימת ומעלה, מנועים מלעסוק בפעילות מפלגתית. איסורי החוק כוללים עיסוק בפעילות מפלגתית בתחומם של נכסי הציבור והשתתפות בתעמולה פומבית, בכתב או בעל פה, לבחירות למועצה של רשות מקומית. הסנקציה נגד המפר את הוראות חוק הסיוג היא משמעטית. חוק הגבלת הזכות להיבחר קובע, שעובדי מדינה וכן עובדי תאגידים סטטוטוריים המפורטים בחוק, לא יהיו מועמדים בבחירות לרשות מקומית. הוראות חוק הסיוג וחוק הרשויות בחירות נועדו להחיל הגבלות על עובדי מדינה או עובדי גופים ציבוריים, כמפורט לעיל.

הוראות חוק הרשויות בחירות וחוק הסיוג אינן חלות על חברות ממשלתיות המשמשות לעתים "זרוע ארוכה" של הממשלה, אף כי הבעיות שאותן נועדו החוקים האמורים להסדיר יכולות להתעורר גם לגביהם.

(א) עמידר, החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ, היא חברה ממשלתית העוסקת בנושאי אכלוס ודיור. בתקופה שקדמה לבחירות לרשויות המקומיות התקבלו במשרד מבקר המדינה כמה תלונות על מערך הקשרים שבין הנהלת עמידר, לרבות הנהלת מחוזות וסניפים מסניפיה, לבין מזכירי מועצות פועלים, שהיו מועמדים מטעם מפלגתם לבחירות לרשויות המקומיות. מהתלונות עולות טענות שהקשרים באו לקדם את מועמדותם הפוליטית של מזכירי מועצות הפועלים. לאחר שמשרד מבקר המדינה העביר תלונות מסוימות לבדיקה ולתגובה של הנהלת עמידר, הודיע יושב ראש מועצת המנהלים של עמידר, בישיבת מועצה מיום 10.6.93, כי בהתאם להחלטת מנכ"ל החברה והנחייתו, עד תום הבחירות לרשויות המקומיות כל הקשרים בין עמידר לדייריה ייעשו אך ורק ישירות ולא יעורבו בהם ראשי רשויות מקומיות או ראשי גופים ציבוריים אחרים, מפאת החשש שכל טיפול בדרך אחרת עלול להתפרש כסיוע למתמודד במערכת הבחירות. בתשובתו של מנכ"ל עמידר למשרד מבקר המדינה מיום 16.1.95 אף צוין, כי עמידר תברך על כל החלטה והמלצה להחיל את החוקים דלעיל גם על החברות הממשלתיות ובכללן על חברת עמידר.

(ב) ערים, חברה לפיתוח עירוני בע"מ, היא חברה ממשלתית. ב-1.2.93 מונה מי שכיחן בשעתו ממנכ"ל משרד הבינוי והשיכון למנכ"ל חברת ערים. ממנכ"ל ערים התמודד בבחירות לרשויות המקומיות כמועמד עצמאי לראשות עיריית באר שבע. לפי מודעות ופרסומים בעיתונות, החל ממנכ"ל ערים במסע הבחירות לראשות עיריית באר שבע בעת כהונתו ממנכ"ל החברה.

ביוני 1993, בעקבות פנייה של רשות החברות הממשלתיות, רשם לפניו דירקטוריון החברה את הודעתו של המנכ"ל על כוונתו לצאת לחופשה ללא תשלום החל ב-1.9.93 וכלה במועד סיום הבחירות לרשויות המקומיות. הדירקטוריון ביקש מהמנכ"ל להמשיך להקדיש מזמנו ומממצו לניהול החברה, ולדווח לדירקטוריון מייד כשיגיע למסקנה שאין ביכולתו להמשיך לעשות כך. ב-1.9.93 ועד לאחר הבחירות לרשויות המקומיות יצא המנכ"ל לחופשה ללא תשלום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי לבחון את החלתו של חוק הסיוג גם על גופים ממשלתיים נוספים המשמשים זרוע ארוכה של הממשלה. כן מן הראוי לעשות להתאמת הוראותיו של סעיף 75 לחוק הרשויות בחירות, כך שיחול על עובדי גופים ממשלתיים נוספים המשמשים "זרוע ארוכה" של הממשלה, ובכללם על עובדי חברות ממשלתיות, שכן אותם חששות שביסוד הוראה זו תקפים גם לגביהם.

יש לבחון הוראה זו גם לאור סעיף 130 לחוק הבחירות לכנסת, שהוא סעיף דומה, ואשר חל גם על עובדי תאגידים סטטוטוריים; וכן לעשות להחלתו של חוק הגבלת הזכות להיבחר - שמסדיר את המצב כאשר מועמד להיבחר הוא עובד מדינה או עובד של גוף המפורט בחוק, בבחירות לרשויות המקומיות - גם על עובדי חברות ממשלתיות.

### **הצבעת אסירים בבחירות לעיריות ולמועצות המקומיות**

בשנת 1987 תוקן חוק הבחירות לכנסת והוספו לו הוראות מפורטות בדבר סדרי הצבעה של אסירים ועצירים בבתי סוהר ובבתי מעצר (פרק י' לחוק). חוק הרשויות בחירות לא תוקן עדיין, ולכן אסירים ועצירים עדיין מנועים מלממש את זכותם להשתתף בבחירות לרשויות המקומיות.

לדעת מבקר המדינה ראוי לשקול ייזום חקיקה שתחיל תיקון זה גם על הבחירות לשלטון המקומי.

### **הוצאות משרד הפנים לבחירות - מחשבים**

המשימות של משרד הפנים בארגון, בהדרכה, בהסברה, בביצוע הבחירות ובפיקוח עליהן, אינן כלולות במשימות השוטפות של המשרד, והן מחייבות היערכות מתאימה בסמוך למועד הבחירות. על היערכות זו ממונה יחידת המפקח הארצי על הבחירות שבמשרד. היחידה ממונה גם על הקצאת המימון לרשימות ולסיעות, לפי חוק הרשויות מימון בחירות.

לשם מילוי תפקידיו של משרד הפנים בבחירות, הוקצבו לשנת 1993 בתקציב משרד הפנים כ-27 מיליון ש"ח בסעיף הוצאות הבחירות לרשויות המקומיות, מתוכם כמיליון ש"ח למחשבים.

על פי דוח ביצוע תקציב לדצמבר 1993 נוצל תקציב המחשוב לבחירות כמעט במלואו. לאחר שהסתיים השימוש בו לצורכי הבחירות הועבר רוב הציוד שנרכש לבחירות, בשווי של כ-700,000 ש"ח, ליחידות השונות במשרד. שאר הציוד מוסיף לשמש את יחידת המפקח הארצי על הבחירות. משרד מבקר המדינה בדק כיצד הוחלט להקצות את הציוד ליחידות השונות. יחידת הענ"א של משרד הפנים הסבירה למשרד מבקר המדינה, שכבר בעת גיבוש דרישות יחידה זו בשלב הכנת הצעת התקציב של המשרד לשנת 1993 הובא בחשבון הציוד שייותר מהבחירות, והבקשות לציוד הוגשו בהתאם לכך. עוד הסבירה יחידת הענ"א, כי הוקפד לקנות ציוד על פי הסטנדרטים המקובלים במשרד, וכי חלוקת הציוד נעשתה לפי תכנית משרדית להוספת מחשבים ולהחלפת מחשבים ישנים. אולם, משרד מבקר המדינה מצא, שלא הוכנה מראש תכנית מפורטת באשר לפריטי הציוד וייעודם לאחר הבחירות.

נמצא, כי מתקציב המחשבים לבחירות רכש משרד הפנים מערכת מחשב VAX בסכום של 82,443, ומחולל יישומים בסכום של 13,228 ש"ח עבור רשם העמותות. פריטי ציוד אלה לא היו קשורים להיערכות לבחירות. במסמכים שהמשרד העביר לאגף התקציבים שבמשרד האוצר לא צוין מחשב ה-VAX כפריט שנרכש עבור יחידת רשם העמותות שבמשרד, אלא כפריט המיועד עבור היחידה העוסקת במימון בחירות.



הבחירות לרשויות המקומיות שנערכו בנובמבר 1993 התנהלו בדרך כלל באורח מסודר ובלי תקלות. עם זאת, הועלו בביקורת ליקויים בדרך הטיפול בחשדות לביצוע עבירות לפי חוקי הבחירות. חשדות כאלה היו בנוגע לניהול תעמולת בחירות על חשבון הרשויות המקומיות, ובנוגע לשינויי כתובת פיקטיביים שנועדו להטות את תוצאות הבחירות.

משרד הפנים, המופקד על קיום הבחירות, והמשטרה והפרקליטות, המופקדות על אכיפת החוק, אמנם קבעו דרכי טיפול בחשדות כאלה, אולם לא הקפידו על יישומן. לדעת מבקר המדינה יש להקפיד על ביצוע דרכי הפעולה שנקבעו ולחקור כל חשד עד תום. רק בכך יהיה כדי להבטיח את טוהר הבחירות.

לדעת מבקר המדינה יש לבחון גם את הרחבת תחולתן של הוראות חוקי הבחירות בנוגע לתעמולת בחירות, לעיסוק בפעילות מפלגתית, ולמועמדות לבחירות גם על עובדי גופים ממשלתיים, מהם המשמשים "זרוע ארוכה" של הממשלה.

## שימוש בכספי רשויות מקומיות

### בקשר עם תעמולת בחירות\*

#### מבוא

1. הרשויות המקומיות מפרסמות מידע רב על אודות פעולותיהן - באמצעי התקשורת ועל-ידי הפצה בקרב הציבור. ניתן לסווג את פירסומי הרשויות המקומיות לשני סוגים עיקריים:

(א) פירסומים המתחייבים מהוראות דין, הקובעות במפורש שמידע מסויים יובא לידיעת הציבור ואת דרכי פירסומו, כגון: פירסומים בנושאי תיכנון ובנייה ומיכרזים.

(ב) פירסומים יזומים על-ידי הרשויות המקומיות - בדומה לגופים ציבוריים אחרים - בעיקר בתחומים של יחסי ציבור והסברה, וכן מידע על שירותי הרשות המקומית ועל פעולותיה.

בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), נקבע, כי לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ובכלל זה רשות מקומית, ולא ייעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין שגוף כזה מחזיק בהם.

2. בשנת 1984, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של 23 רשויות מקומיות בפירסומים, בתקופת הבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן, שהתקיימו באוקטובר ובנובמבר 1983. בבדיקה נמצא, כי 18 רשויות מקומיות נשאו בהוצאות של פירסומים בעלי אופי תעמולתי - לטובת ראשיהן, או לטובת רשימות או סיעות שראשיהן התמודדו בבחירות בשנת 1983. בדוח השנתי שלו מס' 35, קרא מבקר המדינה "לעשות בעוד מועד לעקירת נוהג פסול, שהשתרש

\* פרק זה כלול בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שפורסם במארכ 1995.



במשך שנים, ולמנוע פירסומים בעלי אופי תעמולתי על חשבון הרשויות המקומיות לקראת מערכות הבחירות בעתיד". מבקר המדינה קבע, כי זו הוצאה פסולה של כספי הרשות, ודרש מאותן רשויות מקומיות שהסכומים שהוצאו שלא כדין יוחזרו, בערכם הריאלי, לקופותיהן.

מבקר המדינה הצביע באותו דוח, גם בפני משרד הפנים, על הצורך לפעול שאתן רשויות מקומיות, שהוציאו כספים על פירסומים כאמור, יעשו להחזרתם לקופותיהן. עוד נדרש משרד הפנים לדאוג, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, שהרשויות המקומיות אכן יימנעו בעתיד ממימון פירסומים בעלי אופי תעמולתי.

3. בעיקבות פירסום הדין-וחשבון האמור של מבקר המדינה, תיקן היועץ המשפטי לממשלה, בשנת 1985, את הנחיותיו בנושא איסור מימון תעמולת בחירות על-ידי הרשויות המקומיות. האיסור האמור, שהתייחס לפירסום חוברות לסיכום קדנציה סמוך למועד הבחירות, הורחב והוחל גם על פירסומים מסוגים אחרים, כגון חוזרים לתושבים, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע וסרטי וידאו. בעיקבות תר"מ 2/83 נאות ואחרים נגד עיריית חיפה ואחרים (פ"ד לז(4) 183) הוגדרו באותן הנחיות מאפייני פירסומים בעלי אופי תעמולתי, על-פי תוכנם ועיתוי פירסומם. במחצית 1988 פורסמה, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, הרחבה להנחיות, מטעם היועץ המשפטי לממשלה, שכללה פירוט של הנושא והדגמות להפעלת שיקול הדעת בשאלה אם יש בפירסום מסויים משום תעמולת בחירות. בשנת 1993 פירסם משרד הפנים את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כולל ההרחבה האמורה (להלן - הנחיות).

בהנחיות נקבע, כי פירסומים שיש בהם משום תעמולת בחירות הם, בעיקר, פירסומים שהופצו תוך השגה שלפני יום הבחירות, והכוללים: תיאור הישגים אישיים של ראש הרשות המקומית; ייחוס הישגי העבר ותוכניות העתיד של הרשות המקומית לראש הרשות באופן אישי; שירות דיוקנו האישי או הישגיו במישור המפלגתי; פירסום תמונתו תוך תקופה של שלושים יום לפני יום הבחירות לרשות המקומית, או תיאור המתייחס לפעילות הרשות המקומית, תוך שימת דגש על הישגי מועצת הרשות בתקופת כהונתה הנוכחית, בהשוואה למועצת הרשות שכינה לפניה.

4. בנובמבר 1993 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן.

בעיקבות תלונות, פנה משרד מבקר המדינה, במאס 1993, אל מנכ"ל משרד הפנים וביקשו לשקול הפצה מוקדמת של חוזר, בקרב ראשי הרשויות המקומיות, שיעמידם על האיסור הקיים בחוק, לעשות שימוש בניכסי הרשות המקומית בקשר עם תעמולת בחירות.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים, הכולל את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנוגע לתעמולת הבחירות, פורסם לידיעת ראשי הרשויות המקומיות רק לאחר כחמישה חודשים מהפנייה האמורה, ביום 25.8.93, כחודשיים לפני מועד הבחירות.

5. בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק מימון הבחירות), נקבע, כי כל סיעה ורשימה זכאית למימון הוצאות הבחירות שלה מאוצר המדינה (להלן - המימון הממלכתי). היקף המימון הממלכתי והתנאים לקבלתו נקבעו בחוק האמור.

6. משרד מבקר המדינה בדק את הפירסומים של 28 רשויות מקומיות, וכן את הוצאותיהן על פירסום והסברה, ואת ההתקשרויות עם נותני השירות - כל זאת בשנה שקדמה למועד הבחירות (16 עיריות: בית שמש, הוד השרון, טייבה, טירת הכרמל, כפר סבא, לוד, נהריה, נתניה, עפולה, פתח תקוה, קריית אוננו, קריית אתא, קריית מוצקין, ראשון לציון, רמלה, רמת גן; ו-12 מועצות מקומיות: אור עקיבא, באר יעקב, גני תקוה, זכרון יעקב, כפר יונה, מעלות תרשיחא<sup>1</sup>, מצפה רמון, נשר, קדימה, קריית עקרון, ראש העין, רמת השרון).

<sup>1</sup> במועצה מקומית מעלות תרשיחא התקיימו שני סבבי הבחירות - בנובמבר 1993 ובפברואר 1994.

המימון הממלכתי (ראה לעיל) לו היו זכאיות הסיעות והרשימות של 28 ראשי הרשויות המקומיות, שהתמודדו בבחירות באותן רשויות מקומיות שפירסומיהן נבדקו הסתכם - על-פי נתונים שנתקבלו ממשרד הפנים - בכ-9.3 מיליון ש"ח.

הממצאים שהועלו בבדיקה מצביעים על כך, שהרשויות המקומיות האמורות נשאו בהוצאות על פירסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות המקומית ולטובת סיעתו או רשימתו, שהתמודדו בבחירות בנובמבר 1993. בכך נהנו ראש הרשות, סיעתו או רשימתו, שלא כדין, ממימון פירסומי תעמולה בסכומים ניכרים מקופת הרשות המקומית, כתוספת למימון הממלכתי. הסיעות או הרשימות שנהנו מתוספת זו היו מחלקים שונים של הקשת הפוליטית.

### פירסומים בעלי אופי תעמולתי

הפירסומים בעלי האופי התעמולתי היו מסוגים שונים והם הופצו על-ידי הרשויות המקומיות לתושביהן, באמצעי תקשורת שונים שיתוארו להלן:

#### עיתונים מקומיים

22 רשויות מקומיות מימנו פירסומי תעמולה בעיתונים מקומיים שהופצו לתושבים בתחומיהן; חלק מהעיתונים הופקו והופצו על-ידי הרשויות המקומיות.

להלן דוגמאות:

(א) בחודשים שקדמו למועד הבחירות פירסמו שלוש עיריות בשבועון אחד, המופץ בתחומיהן, כתבות ותמונות במדורים שהוקצו לכל אחת מהערים. בכתבות דווח על פעולות העיריות לפיתוח העיר ותוכניותיהן לעתיד תוך הדגשת חלקם של ראשי העיריות בעשייה ועל אירועים בהשתתפותם (עיריות: פתח תקוה; קריית אונו; ורמת גן - פירסום ברוסית - ראה להלן).

(ב) המועצה המקומית כפר יונה פירסמה, במחצית השנה שקדמה לבחירות, חמישה גיליונות של עיתון מקומי - האחרון בהם מיום - 15.10.93 שכללו דיווחים על עבודות הפיתוח ביישוב, תרומת ראש המועצה לביצוען, ותוכניות לפיתוח היישוב בעתיד. חלק מהדיווחים נכללו בטור אישי קבוע שראש המועצה כתב. בגיליון אוגוסט, במיסגרת ראיון עם ראש המועצה, פורטו הפרוייקטים שנעשו ביישוב בקדנציה האחרונה, ואלה המתוכננים לעתיד, והובא תיאור חייו של ראש המועצה ומידע על משפחתו ותחביביו.

בשניים מעמודי גיליון זה הודפסו תמונות דיוקנו של ראש המועצה המקומית ושל שמונה חברי המועצה מהסיעות השונות המרכיבות אותה. ליד כל תמונה הובאו תולדות חיי הנבחר, פעילותו הפוליטית, תפקידיו ופעילויותיו במיסגרת המועצה, ותחביביו. שלושה מהנבחרים אף הביעו תקווה לבחירה מחדש.

(ג) המועצה המקומית זכרון יעקב נוהגת, מזה שנים, לפרסם בעיתון אזורי שבבעלות חברת פירסום, עמוד מטעמה. בשישה העמודים שהמועצה רכשה, ממאוס 1993 ועד למועד הבחירות, נכללו כתבות, בליווי תמונות בעלות אופי תעמולתי לטובת ראש המועצה וסיעתו. בעיקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה, הודיע ראש המועצה המקומית, כי הפירסומים האמורים נכללו בעמוד שנרכש על-ידי המועצה המקומית שלא על דעתו, וכי בעלי העיתון נענו לבקשתו והחזירו לקופת המועצה המקומית 1,362 ש"ח ששולמו תמורת הפירסומים.

## עיתונים בשפה הרוסית

שמונה רשויות מקומיות מימנו הדפסת פירסומים בעלי אופי תעמולתי, בעיתונים בשפה הרוסית, להפצה בקרב עולים מארצות חבר העמים (לשעבר בריה"מ) המתגוררים בתחומי רשויות אלה (עיריות: בית שמש, כפר סבא, קריית אונו, קריית אתא, נהריה, רמת גן ומועצות מקומיות אור עקיבא ומעלות תרשיחא).

(א) עיריית קריית אתא הפיקה והפיצה עיתון, בן 16 עמודים, בשפה הרוסית. בשלושה מגיליונות העיתון נכללו פירסומים בעלי אופי תעמולתי. בגיליון העיתון, מחודש פברואר 1993, נכללו תיאורים של פעולות ראש העירייה לפיתוח העיר, תוך הדגשת הישגיו בתחום זה, תוכניותיו לעתיד, ותיאור דיוקנו האישי. עוד הובאו דברי ראש העירייה בראיון עימו, בו הודיע "... שכל הבוחרים יתחשבו בכל העבודה שעשיתי, יחד עם העובדים שלי, מיום שנבחרתי לראש העירייה. אפילו התושבים שפנו אלי עם תלונות, יתמכו בי, כי אני עשיתי למענם כל שהיה ביכולתי לעשות".

(ב) עיריית רמת גן מימנה פירסום כתבות ומודעות מטעמה, בשפה הרוסית, על-פני עמוד אחד של עיתון מקומי. בגיליון מראשית ספטמבר 1993 הובא תצלום של ראש העירייה וכתבה תחת הכותרת: "צבי בר מציג את מצע הבחירות של רמת גן בראש" - שם סיעת ראש העירייה. בכתבה הובאו נתונים על הצלחתו בציבור ופעילותו למען העיר, ופורטו 12 נושאים בהם באה לידי ביטוי תרומתו למען העיר. בארבעה גיליונות העיתון שהופצו באוקטובר 1993 הובאו בעמוד זה פירסומים בעלי אופי תעמולתי; באחרון שבהם, שפורסם כשבוע לפני הבחירות, הודפסה גם מודעה שקראה לציבור לקרוא כתבה שהתפרסמה בעיתון בשפה הרוסית, ביום 29.10.93 - ערב הבחירות - ובה תיאור מחמיא של דיוקן ראש העירייה ותרומתו לקליטת עולים מארצות חבר העמים.

## סרטים

שבע רשויות מקומיות הפיקו סרטי וידאו, שכללו תמליל ותמונות בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש העירייה וסיעתו, והציגו אותם באמצעות שידורי טלוויזיה, בכינוסים ציבוריים והפצה לגורמים פרטיים (עיריות: הוד השרון, טייבה, כפר סבא, פתח תקוה; ומועצות מקומיות: אור עקיבא, גני תקוה ורמת השרון).

(א) בערוץ השני של הטלוויזיה הישראלית שודרה תוכנית בשם "סיפור נודד" שהוקדשה ליישובים שונים בארץ; הרשויות המקומיות באותם יישובים מימנו חלק מעלות השידור. ברוב התוכניות נכלל בשידור קטע שיחה עם ראש הרשות המקומית של אותו יישוב.

נמצא, כי בתוכניות שהוקדשו לשניים מהיישובים, היו שידורי ראש הרשות המקומית בעלי אופי תעמולתי (מועצה מקומית אור עקיבא - בינואר 1993, ועיריית פתח תקוה - בדצמבר 1992 ושידור חוזר ביולי 1993).

(ב) בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1993 הוקרנו בעיר טייבה, באמצעות שתי תחנות מקומיות של טלוויזיה בכבלים, הפועלות ללא זיכיון, שמונה סרטי תעמולה. בסרטים נכללו תיאורים של פעולות ראש העירייה לפיתוח העיר, תמונות ממיפגשיו עם אישי ציבור ועם אזרחים מעריצים, ותמונות של סיסמאות תמיכה בראש העירייה ואותיות סיעה שתמכה בבחירתו. בסרטים הושמע, בשידורים חוזרים ונשנים, פזמון בחירות שכולו דברי שבח והלל לראש העירייה. בחמישה מהסרטים הוקרן בפתיה שלהם סמל העירייה. מתייעוד העירייה ומהסברי ראש העירייה לביקורת עולה, כי בתשעה החודשים שקדמו למועד

הבחירות העסיקה העירייה, תמורת כ-36,000 ש"ח, צלם שהסריט, לצרכי הסברה, פרויקטים שהעירייה הקימה ואירועים שונים. סרטים אלה הועמדו לרשות הסיעה, שתמכה בבחירתו של ראש העירייה - לעריכת סרטי התעמולה האמורים. עוד עולה מהתיעוד, שלפחות חלק מההוצאות להפקת סרטי התעמולה ולשידורם מומנו מתקציב העירייה.

יש לציין, כי נוסף לאיסור החל על העירייה לממן פירסומים בעלי אופי תעמולתי, נקבע בסעיף 5 לחוק הבחירות, כי "בשידורי רדיו או טלוויזיה לא תהא תעמולת בחירות בתקופת 60 הימים שלפני הבחירות."

עוד העיר משרד מבקר המדינה לעירייה, כי בעזרתה להפקת שידורי הטלוויזיה האמורים, לתחנות המשדרות ללא זיכיון, ובמימונם, עברה העירייה על הוראות חוק הבזק, התשמ"ב-1982 [סעיף 6 לז(ז)(ח)], האוסר לסייע להפעיל תחנת שידור ללא זיכיון, וקובע עונשין למסייע.

## פירסומים אחרים

1. חמש רשויות מקומיות הפיקו והפיצו לתושבים, בשנת 1993, מפה של היישוב; על צידה האחורי של המפה הודפסו: תמונת ראש הרשות המקומית ודבריו לתושבים, בהם הודגשה תרומתו לפיתוח היישוב (עיריות: בית שמש, טירת הכרמל וראשון לציון, ומועצות מקומיות: באר יעקב וגני תקווה).

2. ארבע רשויות מקומיות הפיקו חוברת, שכללה דברי פתיחה של ראש הרשות המקומית מלווים בתמונתו. בחוברת סוכמו פעולות הפיתוח שנעשו ביישוב והובאו תוכניות הפיתוח בעתיד, תוך הדגשת תרומתו של ראש הרשות המקומית לעשייה. החוברות הופצו לתושבי היישובים, במועדים שונים, בתוך השנה שקדמה לבחירות (עיריות: טירת הכרמל ורמלה, ומועצות מקומיות: קריית עקרון וראש העין).

3. עיריית נתניה הפיקה ספר בן 128 עמודים בכריכה קשה, בשם: "נתניה סיפורה של עיר". כ-2,000 עותקים של הספר, בעברית, חולקו בספטמבר 1992 לבוגרי בתי-ספר תיכוניים בעיר, וכ-1,500 עותקים מהמהדורה האנגלית, שהינה תרגום למהדורה העברית, חולקו בספטמבר 1993 לתושבים דוברי השפה האנגלית. בפתיח לספר הופיעו תמונת ראש העירייה ודבריו. שמונה מעמודי הספר הוקדשו לתיאור חיי ראש העירייה, שרטוט דיוקנו האישי, הישגיו האישיים, הישגיו במישור המפלגתי והישגיו כראש העירייה. התיאורים לוו בתשע תמונות של ראש העירייה בהן תמונת דיוקנו על-פני עמוד שלם. העמודים האחרונים של הספר הוקדשו לתיאור תוכניות פיתוח העיר בעתיד. הוצאות העירייה להפקת הספר הסתכמו ב-236,000 ש"ח.

יש לציין, כי בין הממצאים שמבקר המדינה פירסם, כאמור לעיל, בדוח שנתי 35 משנת 1985, בנוגע לפירסומים בעלי אופי תעמולתי, נכלל גם ספר שעיריית נתניה אז הפיקה, ומאפייניו התעמולתיים - הנוגעים לראש העירייה שניהן באותה עת - דומים לאלו המופיעים בספר שהעירייה הפיצה בסמוך למועד הבחירות האחרון.

4. שתי רשויות מקומיות הפיקו והפיצו איגרות לתושבים וכרוזים בהם תוארה פעילות ראש העירייה לפיתוח היישוב (עיריית: נתניה ומועצה מקומית קדימה).

5. עיריית רמת גן הפיקה והפיצה, בחודשים יולי ואוגוסט 1993, איגרות לתושבי שכונות שונות בעיר בחתימת ראש העירייה. האיגרות נכתבו בגוף ראשון - לכל שכונה בנפרד - ובהן פירט ראש העירייה

את פעולות הפיתוח שהעירייה עשתה בשכונה ואת התוכניות לפיתוחה בעתיד. איגרת דומה נשלחה למתפללי בתי-הכנסת בעיר, במאוס 1993, ובה תיאר ראש העירייה את "העשייה של עיריית רמת גן בתחומים הדתיים, הנעשית למענו של הציבור הדתי שלנו ... חשבנו שיש לנו כמה להתגאות ...".

באיגרת זו נכללה גם תמונת דיוקן ראש העירייה, נוסף לארבע תמונות הנוגעות להישגי העירייה שאוזכרו באיגרת.

6. עיריית נתניה וקריית אונו הציבו בעריהן, סמוך למועד הבחירות, שלטי חוצות בעלי אופי תעמולתי:

בעיריית נתניה הוצבו, באוגוסט 1993 - כשלושה חודשים לפני מועד הבחירות - 60 שלטים, באתרים שונים בעיר. בכל שלט צוינה עבודת הפיתוח שהעירייה מבצעת במקום, והכתובת: "פרוייקט זה הינו חוליה נוספת בשרשרת הפעילויות של עיריית נתניה לפיתוח החינוך והתשתית ולשיפור פני העיר ואיכות החיים בה - נתניה נותנת יופי של עיר".

השלטים הוצבו בנוסף לשלטים הקיימים בכל אתרי הבנייה בעיר, שהוצבו על-ידי הקבלנים, ובהם פרטים אודות הפרוייקט המתבצע והקבלן המבצע. יש לציין, כי פיתוח 12 מהאתרים בהם הוצבו שלטים החל למעלה משנה לפני הצבת השלטים; 10 מהפרוייקטים שאוזכרו בשלטים היו בשלבי תכנון או פירסום מיכרז, וכלל לא הוחל בהקמתם.

### הענקת מתנות לתושבים

כאמור לעיל, נקבע בסעיף 2 לחוק הבחירות, כי "לא ייעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר ... ובין היתר - בכספי רשות מקומית. בסעיף 8 לחוק נקבע, בין היתר, כי "לא תהא תעמולת בחירות קשורה במתן מתנות".

סמוך למועד הבחירות, העניקו ראשי עשר רשויות מקומיות מתנות לקבוצות תושבים מקרב האוכלוסייה המקומית, כגון: ארנקים, מכשירי רדיו וחבילות מזון. על המתנות צויין שם ראש הרשות המקומית, ומניסוחי הפירסומים שנשלחו למקבלי חלק מהמתנות יכול היה המקבל ללמוד, לכאורה, כי המדובר בשי אישי מאת ראש העירייה (עיריית: בית שמש, הוד השרון, כפר סבא, קריית אונו, קריית אתא, ראשון לציון, רמת גן, ומועצות מקומיות: באר יעקב, זכרון יעקב, ראש העין). מועצה מקומית ראש העין גם הבטיחה להעניק סיוע כספי לתושבים, והגרלת מכונית (ראה להלן).

יש לציין, כי מתנות דומות ניתנו גם בשנים קודמות, אך מבקר המדינה רואה בחומרה מתן מתנות כאלה, בציון שם ראש העירייה ובסמוך למועד הבחירות.

(א) ביולי 1993 רכשה עיריית קריית אונו, תמורת 8,775 ש"ח, 500 מצלמות. על כל מצלמה נחרטו, באותיות בולטות, לצד סמל העירייה: שם ראש העירייה ותארו ו"ברכת עלה והצלח". באותו חודש שלחה העירייה מכתבים למסיימי בתי-ספר תיכוניים, בתחום העירייה, בהם נכתב: "מתגייסי יקר! בדיוק ברגע הגדול של ההתחילות, ובמעבר למדים, ראש עיריית קריית אונו מר דורון קרפ, שמח להעניק לך שי. השי יחולק בבנק ... יש לבוא באופן אישי ולהצטייד בתעודת זהות." עד למועד הבחירות נענו 218 תושבים למכתב, וקיבלו מצלמות.

(ב) מאז אפריל 1993 ועד מועד הבחירות, הפיקה עיריית קריית אתא ארבעה תדפיסים מהודרים, הקשורים בשבת ובמועדי ישראל, והפיצה אותם למתפללי בתי-הכנסת בעיר (סדר ברכת הלבנה, לוח ספירת העומר, קידוש לשבת וסדר הבדלה, לוח שנה). כל

התדפיסים נשאו הקדשה בחתימת ראש העירייה. לוח ספירת העומר לווה במכתב ברכה בחתימת ראש העירייה בו נאמר: "נכבדי, בפרוס חג הפסח, חג החירות, שלוחה לך ולקהל המתפללים בבתי-הכנסת ברכותי ומתנתי הצנועה לספירת העומר...". הוצאות העירייה להפקת התדפיסים הסתכמה ב-13,330 ש"ח.

(ג) ביוני 1993 הכריזה המועצה המקומית ראש העין על מבצע לשיפור איכות הסביבה. במיסגרת המבצע הבטיחה המועצה המקומית לתושבים, במודעות, כי תושב שיבנה או ישפץ את גדר ביתו יזכה לסיוע כספי בסך 500 ש"ח, או להחזר מחצית מעלות השיפוץ, הנמוך מבין השניים. עוד הבטיחה המועצה, כי בין משתתפי המבצע תוגרל מכונית חדשה. מתצהיר שהגיש ראש המועצה המקומית ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, בעיקבות תלונה שהוגשה לוועדה (תר"מ 140/93), עולה, כי המכונית הייתה אמורה להיתרם על-ידי עמותה; מתייער שבתיקי רשם העמותות עולה, כי העמותה נרשמה בינואר 1993 למטרת בניית בית-כנסת, וכי יו"ר העמותה הוא חבר סיעת ראש המועצה.

ביום 27.9.93 נתן יו"ר ועדת הבחירות המרכזית צו המורה, כי עד למועד קיום הבחירות לא ישולם הסיוע הכספי האמור, ולא תוגרל המכונית (תר"מ 31/93).

נמצא, כי באוקטובר 1993, חזרה המועצה המקומית ופירסמה את ההבטחה להעניק סיוע כספי לבוני הגדרות ביישוב ולהגדיל מכונית בין המשתתפים במיבצע.

הענקת מתנה, עליה נרשם שמו של ראש הרשות המקומית, או פירסום בדבר הענקת מתנה, עשויים להתפרש כמתנה מאת ראש הרשות המקומית; בחלק מהמיקרים מתחזק רושם זה לאור ניסוחים בפירסומים שנשלחו למקבלי המתנות. מסירת המתנות או הבטחה למוסרן בסמוך למועד הבחירות, ברוב המיקרים - תוך ציון שם ראש הרשות המקומית, מהווה, לכאורה, מתן מתנה בקשר עם תעמולת בחירות ושימוש בכספי הרשות המקומית בקשר עם תעמולת הבחירות, בניגוד לחוק דרכי תעמולה.

## חברות ויועצים לפירסום

עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו העסיקו חברות ויועצים להכנת אמצעי הסברה ולפירסומים. שש מהן העסיקו חברה או יועץ במקביל למישרת דובר הרשות המקומית (עיריות: בית שמש, נתניה, ראש העין, רמלה, רמת גן, ומועצה מקומית מעלות תרשיחא). בשתי רשויות מקומיות עסקו היועצים גם בנושאים הנוגעים לתעמולת בחירות:

(א) עיריית נתניה קיבלה, מאז אוגוסט 1989, "שירותי ייעוץ בנושאי תקשורת שיווקית" מחברה פרטית העוסקת בכך, תמורת תשלום חודשי השווה ל-690 דולר.

נמצא, כי לקראת הבחירות הועסק בעל החברה גם במתן שירותי ייעוץ למטה הבחירות של ראש העירייה.

העסקת החברה בייעוץ לעירייה ולראש העירייה, כשבעליה מועסק באותה עת במטה הבחירות של ראש העירייה, מנוגדת לכללי מנהל תקין, ועלולה הייתה לגרום לניגוד עניינים בין תפקידי ראש העירייה, לבין ענייניו האישיים, כמתמודד בבחירות לראשות העירייה.

יש לציין, כי בשנת 1993 חיברה החברה האמורה, עבור העירייה, תמורת תשלום מיוחד, 11 סיסמאות בנושאים שונים. העירייה עשתה שימוש רב, בין היתר, בשתיים מהסיסמאות, בעיקר בשלטי חוצות ובמודעות. הראשונה - "נתניה נותנת יופי של עיר" - שולבה בתמונת נוף של נתניה וחוף הים, והאחרת - "נתניה נותנת בית חם לעולה" - בציור של בית ודמויות.

באוקטובר 1993 הופקה והופצה בעיר, על-ידי סיעת ראש העירייה, חוברת תעמולה שעל כריכתה הודפסה הסיסמה והתמונה הראשונה, ובעמודיה האחרים הודפסו הסיסמה והתמונה האחרת, וכן תמונות זהות לתמונות הנכללות בספר שהעירייה הפיקה (ראה לעיל).

(ב) עיריית רמת גן העסיקה, מאז 1990, "יועצת שיווקית לענייני תקשורת", תמורת תשלום חודשי בשקלים חדשים בסכום השווה ל-2,500 דולר בתוספת מע"מ. בשנת 1992 שילמה העירייה ליועצת תשלום נוסף בסך 136,617 ש"ח תמורת מחקר בנושא: "שביעות רצון וציפיות התושבים ברמת גן".

בתוכנית העבודה של היועצת, בשאלון למחקר, ובחלק מדוח תוצאות המחקר, שהוגש לעירייה בספטמבר 1992, הוקדש מקום רב לתדמית ראש העירייה בעיני התושבים. חלק מתוצאות המחקר אף יושם באיגרות בעלות אופי תעמולתי, שנשלחו אל התושבים (ראה לעיל).

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה, כי חלק מהעבודות האמורות של היועצת נועדו, על-פי מהותן ותרומתן לעריכת פירסומים בעלי אופי תעמולתי, לצורכי תעמולה של ראש העירייה, ולא היה מקום לממנן מתקציב העירייה.

### **דובר הרשות המקומית**

ב-15 מהרשויות המקומיות שנבדקו הועסק עובד כדובר הרשות המקומית האחראי להפקת פירסומי ההסברה והפצתם, ולקיום קשר עם אמצעי התקשורת; בעשר מהן הועסקו, בנושא זה, יותר מעובד אחד.

מאז חודש יוני 1992, העסיקה עיריית לוד, במחלקה ליחסי ציבור, שישה עובדים - דובר וחמישה עוזרים - כפול ממיספרם עד מועד זה. בשנת 1993 הסתכמו הוצאות העירייה לתשלום שכרם ב-330,560 ש"ח.

במהלך הביקורת הועבר אחד העובדים לתחום עיסוק אחר, ובמחלקה נותרו חמישה עובדים ב-4.7 מישרות.

דוברי הרשויות המקומיות נהגו להכין הודעות לעיתונות ופירסומי הסברה בנושאים שונים. ההודעות והפירסומים הודפסו על-ידי הרשויות המקומיות והופצו למערכות העיתונים ולתושבים.

נמצא, כי דוברי חמש רשויות מקומיות (עיריית הוד השרון, לוד, עפולה, רמת גן, ומועצה מקומית נשר) כללו בחלק מההודעות והפירסומים תיאורים או מידע בעלי אופי תעמולתי מובהק לטובת ראש הרשות המקומית או סיעתו.

הכנת ההודעות והפירסומים האמורים, על-ידי דוברי הרשויות המקומיות האמורות והפצתם, במיסגרת עבודתם ברשויות המקומיות, ותוך שימוש במיתקניהן וברכושן, מנוגדים לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה האוסר, כאמור, שימוש בכספי רשות מקומית או במטלטלין המוחזקים למעשה על-ידיה, בקשר עם תעמולת בחירות.

בביצוע עבודה זו עברו דוברי הרשות המקומית גם על הוראות סעיף 75(א) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, הקובע, כי עובד של רשות מקומית, בה מתקיימות בחירות, שיש לו סמכות מנהלית או תפקיד שכוון בו מגע עם קהל, לא יקח חלק בתעמולת הבחירות, בתחום הרשות המקומית.

## מימון ייצוג משפטי

באוקטובר 1993 הגיש אחד המתמודדים לראשות המועצה המקומית מעלות תרשיחא, ורשימתו שהתמודדה בבחירות למועצה, שתי בקשות ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית, השופט תיאודור אור, למתן צו מניעה נגד ראש המועצה המקומית וסיעתו, לפי סעיף 17 ב לחוק דרכי תעמולה.

הבקשה הראשונה הייתה למנוע "הצבתם ו/או תלייתם ו/או הדבקתם של מודעות ושלטים בניגוד להוראות החוק" (תר"מ 105/93); בשנייה התבקש השופט למנוע שימוש בכספי המועצה המקומית, בנכסיה, בפירסומיה ובעובדיה לצורך קידום תעמולת הבחירות (תר"מ 106/93).

נמצא, כי משרד עורכי-דין הנותן שירותי ייעוץ משפטי למועצה המקומית, ייצג את ראש המועצה המקומית ואת סיעתו, בדיונים הנוגעים לשתי הבקשות האמורות. תמורת שירות זה לראש המועצה שהתמודד בבחירות לראשות המועצה ולסיעתו, שילמה המועצה המקומית למשרד עורכי-הדין 3,510 ש"ח.

## הוצאות לפירסומים ולהסברה

לקראת סיום הקדנציה ומועד קיום הבחירות הגדילו הרשויות המקומיות את היקף הוצאותיהן לפעולות פירסום והסברה. רוב ההוצאות היו לפירסומים יזומים על-ידי הרשויות המקומיות, ורק מיעוטן - על פירסומים המתחייבים מהוראות החוק. להלן נתונים על הוצאות הרשויות המקומיות לפירסומים ולהסברה, בשנות הכספים 1991 - 1993 (באלפי ש"ח). ראה טבלה בעמ' הבא.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בשנת 1993 - שנת הבחירות לרשויות המקומיות - הגדילו רוב הרשויות המקומיות שנבדקו, בצורה משמעותית בהשוואה לשנים קודמות, את הוצאותיהן לפירסומים ולהסברה. בחלק מהרשויות גדלו הוצאות אלה כבר בשנת 1992 בה אף הופקו חלק מהפירסומים בעלי האופי התעמולתי שנכללו בממצאים. ההוצאות לפירסומים ולהסברה שנרשמו בספרי הרשויות המקומיות בתשעת החודשים הראשונים של שנת 1993 - שקדמו למועד הבחירות - היו גבוהות בשיעורים ניכרים מההוצאות בשנת הכספים 1991 - שבגלל המעבר לשנה קלנדרית הייתה בת תשעה חודשים: בשלוש רשויות מקומיות הגיע הגידול לשיעור של למעלה מ-360% (עיריית עפולה ומועצות מקומיות קריית אוננו וקריית עקרונ); ב-11 רשויות מקומיות הוכפלו ההוצאות; בשמונה רשויות מקומיות גדלו ההוצאות בכ-50%. גידול שחל בשנת הבחירות בהוצאות לפירסומים נראה גם מהשוואת נתוני ההוצאות בשנת 1993 כולה לאלו של שנת 1992, שאף בה היו, כאמור, הוצאות לפירסומים בעלי אופי תעמולתי: בשש רשויות מקומיות הוכפלו ההוצאות, ובאחת מהן (מועצה מקומית גני תקוה) אף הגיע שיעור הגידול ל-217%. בשמונה רשויות מקומיות אחרות עלה השיעור על 50%.



הוצאות רשויות מקומיות לפירסומים ולהסברה בשנים 1991 - 1993<sup>(1)</sup>

שיעור גידול באחוזים שנת 1993 לעומת שנת 1992	הוצאה בחודשים ינואר - דצמבר (באלפי ש"ח)		שיעור גידול באחוזים שנת 1993 לעומת שנת 1991	הוצאה בתשעה חודשי שנת כספים (באלפי ש"ח)		הרשות המקומית א
	1993	1992		1993 <sup>(3)</sup>	1991 <sup>(2)</sup>	
ו	ז	ח	ט	י	יא	ב
						<b>עיריות</b>
51	401	265	135	362	154	בית שמש
(13)	706	812	180	607	217	הוד השרון
2	518	510	139	518	217	טייבה
19	218	183	117	148	68	טירת הכרמל
21	629	518	45	560	387	כפר סבא
40	1,562	1,115	41	1,048	743	לוד
35	253	188	57	190	121	נהריה
58	1,370	867	116	1,112	515	נתניה
161	318	122	363	287	62	עפולה
27	1,094	863	14	594	522	פתח תקוה
114	193	90	382	140	29	קריית אונו
93	529	468	50	357	238	קריית אתא
77	331	187	98	210	106	קריית מוצקין
(18)	1,027	1,248	11	714	646	ראשון לציון
71	1,240	727	31	812	620	רמלה
23	1,686	1,370	71	1,329	776	רמת גן
						<b>מועצות</b>
						<b>מקומיות</b>
84	134	73	100	92	46	אור עקיבא
22	88	72	55	73	47	באר יעקב
217	73	23	111	57	27	גני תקוה
91	187	98	45	143	99	זכרון יעקב <sup>(4)</sup>
88	113	60	120	53	24	כפר יונה
32	322	243	68	205	122	מעלות
						תרשיחא
(25)	92	123	28	83	65	מצפה רמון
-	121	121	40	91	65	נשר
72	67	39	64	59	36	קדימה
140	53	22	1,400	45	3	קריית עקרון
57	404	258	106	315	153	ראש העין
15	444	387	94	362	187	רמת השרון

(1) ההוצאות כוללות גם שכר עבודה של דוברי הרשויות המקומיות ועובדי לישכותיהם.

(2) שנת כספים בת תשעה חודשים, בגלל מעבר לשנה קלנדרית.

(3) הוצאות שנרשמו עד לסוף חודש ספטמבר 1993.

(4) הנתונים כוללים הוצאות מתקציב עמותה של המועצה המקומית (ראה להלן).

## תאגידים עירוניים

בחוק דרכי תעמולה נקבע, כאמור, כי "... לא ייעשה שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בפסקאות (1), (2), (3) ו-(4) של סעיף 9 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] ...".

בחוק דרכי תעמולה לא נאסר להשתמש בקשר עם תעמולת בחירות, בכספי תאגידים עירוניים או מועצות דתיות, עליהם ניתן להחיל ביקורת לפי סעיפים 9(7) ו-9(8) לחוק מבקר המדינה (ראה להלן).

בשלוש רשויות מקומיות (עיריית באר שבע ומועצות מקומיות זכרון יעקב וראש העין) הפיקו והפיצו תאגידים עירוניים פירסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש העירייה וסיעתו:

(א) בבאר שבע הופק והופץ, באוקטובר 1993, עיתון בעל אופי תעמולתי מובהק, על-ידי חברה עירונית - החברה הכלכלית לפיתוח באר שבע בע"מ. החברה היא בבעלות העירייה, פעולותיה ממומנות מכספי העירייה, וראש העירייה מכהן גם כיו"ר מועצת המנהלים של החברה.

אחת הסיעות שהתמודדו בבחירות לעיריית באר שבע פנתה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית שיורה לראש העירייה, לעירייה ולחברה, להימנע מלעשות שימוש בכספי החברה או העירייה לתעמולת בחירות. בעיקבות פנייה זו, הודיעו המשיבים, כי על אף שהאיסור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה אינו חל על החברה, תממן סיעת ראש העירייה את הפירסום.

בתשובה לפניית משרד מבקר המדינה, הבהיר ראש העירייה, המכהן גם כיו"ר מועצת המנהלים של החברה, כי סיעתו החליטה לממן את הפירסום.

(ב) המועצה המקומית זכרון יעקב הקימה, בשנת 1981, עמותה לשיקום ושיחזור אתרים היסטוריים ביישוב. בשנת 1992 העבירה המועצה לעמותה גם את הטיפול בפעולות התרבות שלה. מאז פברואר 1992, הפיקה העמותה חוברת בשם: "ידיעון המועצה המקומית". בארבעה גיליונות הידיעון, שהופקו והופצו בשנה שקדמה למועד הבחירות, נכללו כתבות רבות בעלות אופי תעמולתי לטובת ראש המועצה המקומית.

בעיקבות פניית משרד מבקר המדינה אל ראש המועצה המקומית, שילמה סיעתו לעמותה את עלות הפירסומים בעלי האופי התעמולתי שנכללו בחוברותיה, כפי שחושבו על-ידי העמותה.

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הפנים על הצורך בתיקון חוק דרכי תעמולה, באופן שימנע מראשי רשויות מקומיות את האפשרות לעשות שימוש, בקשר עם תעמולת בחירות, בכספי גופים עירוניים כתאגידים עירוניים, וכן בכספי מועצות דתיות, בניגוד לרוח החוק.

בינואר 1994 הגיש אחד מחברי הכנסת, הצעת חוק הבחירות (דרכי תעמולה) (תיקון - איסור שימוש בכספי תאגידים עירוניים לתעמולה), התשנ"ד-1994.



1. בחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959, נאסר להשתמש בכספים של רשות מקומית, במקרקעין או במטלטלין המוחזקים למעשה על-ידה, בקשר עם תעמולת בחירות.

בשנת 1983 פסק השופט מאיר שמגר [ממלא מקום נשיא בית-המשפט העליון (כתוארו אז)], בכהנו כיו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, כי:

"אם ראש העיר או ראש רשימתו נוטלים חלק במערכת בחירות, רשאים הם ואף זכאים הם לפרסם את מה שנראה בעיניהם כחשוב וכראוי לפירסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. קיומה של מערכת בחירות מונע פירסום סיכומי פעולות, המפארות מועמד ורשימתו על חשבון העירייה, כפי שאסורה גם כל פעולה אחרת על חשבון העירייה, המשרתת תעמולת בחירות. 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 בחירות, אין הם יכולים לפרסם בו בזמן סיכום פעולות הסברתי בעלי אופי תעמולתי ברור - על חשבון העירייה. אם נהגו בעבר בצורה אחרת הרי הגיע המועד לתקן את המעוות ולנהוג בדרך שונה לפחות מעתה ואילך..." (תר"מ 2/83 נאות ואחרים נגד עיריית חיפה ואחרים, פ"ד לז(4) 183).

היועץ המשפטי לממשלה, בהנחיותיו, חזר והבהיר את האיסור לנהל תעמולת בחירות על חשבון הרשות המקומית, ופירט את המבחנים והמאפיינים של פירסום בעל אופי תעמולתי.

מבקר המדינה, בדוח שנתי 35 משנת 1985, עמד על חובת הרשויות המקומיות לשמור על הוראות החוק, והצביע בפני משרד הפנים על הצורך לאוכפן.

2. הממצאים שהועלו על-ידי משרד מבקר המדינה, בבדיקת פירסומי 28 רשויות מקומיות, בתקופה שקדמה לבחירות שהתקיימו בנובמבר 1993, מצביעים על כך, שהרשויות המקומיות המשיכו לממן הפקה והפצה של פירסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראשי הרשויות המקומיות וסיעותיהם או רשימותיהם. דובריהם של חמש רשויות מקומיות היו מעורבים בהפקת פירסומים בעלי אופי תעמולתי, ובכך גם עברו על הוראות חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, האוסרות על עובד רשות מקומית, במעמדו של הדובר, לקחת חלק בתעמולת בחירות בתחום הרשות המקומית.

עשרה ראשי רשויות מקומיות העניקו מתנות לקבוצות תושבים מקרב האוכלוסייה המקומית, ובכך גם עברו על האיסור הקיים בחוק דרכי תעמולה, לקשור תעמולת בחירות במתן מתנות.

מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את הפעילויות האמורות של הרשויות המקומיות, בקשר עם תעמולת בחירות, שנעשו בניגוד לאיסור הקיים בחוק ועל אף התרעות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, מבקר המדינה והיועץ המשפטי לממשלה.

3. משרד מבקר המדינה דרש מהרשויות המקומיות שנבדקו לפעול להחזרת הכספים שהוצאו, שלא כדין, למימון פירסומי תעמולת בחירות.

עד מועד סיום הביקורת, הודיעו שישה ראשי רשויות מקומיות (עיריות נהריה, פתח תקוה ורמת גן, ומועצות מקומיות זכרון יעקב, כפר יונה וקריית עקרון) על החלטתם להחזיר כספים שהוצאו למימון פירסומים בעלי אופי תעמולתי לקופת הרשות המקומית, או לקופת העמותה של הרשות המקומית שמימנה את הפירסום (מועצה מקומית זכרון יעקב). שתי רשויות מקומיות אחרות (עיריית קריית אונו ומועצה מקומית טירת הכרמל) פנו לאישים שכיהנו כראשיהן, בקדנציה הקודמת, בדרישה להחזיר כספים.

4. מאז 1978 הוסדר מימון ממלכתי לסיעות ולרשימות המשתתפות במערכת הבחירות לרשויות המקומיות באמצעות הוראות שעה. ההסדר עוגן בחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן - חוק מימון בחירות).

במימון פעילויות הקשורות בתעמולת בחירות, מתקציב הרשויות המקומיות, הגדילו ראשי רשויות מקומיות, בניגוד לחוק, את המימון הציבורי הניתן לסיעותיהם ולרשימותיהם. בכך גם הופר עיקרון השוויון הנדרש בין המתמודדים במערכת הבחירות לראשות הרשות המקומית ובין סיעותיהם.

משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הפנים על הצורך, במערכות הבחירות הבאות, להביא לידיעת ראשי הרשויות המקומיות את האיסורים החלים על הרשויות המקומיות על-פי חוק דרכי תעמולה, לפני תחילתה של שנת הבחירות. עוד התבקש משרד הפנים לאכוף את החוק ולפעול להחזרת הכספים שהוצאו, שלא כדין. משרד הפנים גם התבקש לפעול לתיקון חוק דרכי תעמולה, באופן שימלא החלל הקיים בו, ויאסר על תאגידי עירוניים ועל מועצות דתיות לממן פעילויות הקשורות בתעמולת בחירות.

5. במקביל לאיסור החל על רשויות מקומיות לממן פעילות הקשורה בתעמולת בחירות, נאסר בחוק מימון בחירות על סיעה או רשימה לקבל, במישרין או בעקיפין, תרומה מתאגיד. מבקר המדינה, במיסגרת בדיקת חשבונות הסיעות והרשימות שהתמודדו בבחירות, קבעה, כי ההוצאות האמורות של הרשויות המקומיות, למימון פירסומים בעלי אופי תעמולתי, מהוות תרומה מתאגיד לסיעת ראש הרשות המקומית. מאחר שקביעה זו הובאה, לראשונה, לידיעת ראשי הרשויות המקומיות רק לאחר מועד הבחירות, החליטה מבקר המדינה לא לקבוע, בגין הפרה זו בלבד של החוק, כי דין-וחשבון בדבר חשבונותיה של סיעה כלשהי אינו חיובי. כתוצאה מכך, לא נכללו הממצאים האמורים בדין-וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות לתקופת הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בנובמבר 1993, שהוגש ליו"ר הכנסת על-פי חוק מימון בחירות (ראה סעיף 19(ז) למכתב הלוואי לדין-וחשבון על תוצאות ביקורת חשבונות הסיעות והרשימות, שהשתתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1993).