

שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית לצורכי בחירות

תקציר

רקע כללי

סעיף 2א לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), התשי"ט-1959 (להלן - חוק דרכי תעמולה), קובע כי במסגרת תעמולת בחירות לא ייעשה שימוש בכספים, במקרקעין או במיטלטלין של גוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

במאי 2013 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מיוחד המרכז את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה שניתנו במשך השנים אשר עסקו בנושא הבחירות: הנחיות הנוגעות לטוהר הבחירות ולאיסור על שימוש במשאבי רשות מקומית לצורכי בחירות, הנחיות העוסקות בפעילות מפלגתית של עובדי הרשות המקומית, במינויים בתקופת הבחירות ועוד. מלבד ההנחיות עצמן כולל המסמך סקירה של העקרונות המרכזיים של ההנחיות ושל העקרונות והקווים המנחים שנקבעו בשנת 2013 בהחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית. מאחר שחלק מהנחיות היועץ המשפטי נוגעות לבחירות הכלליות לכנסת, עוסק המסמך גם בחלק מהשינויים הנדרשים במסגרת התאמת ההנחיות לרשויות המקומיות.

באוקטובר 2013 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן, ובנובמבר 2013 התקיימו בחלק מהרשויות בחירות חוזרות לראשות הרשות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים לשימוש במשאבי הרשויות המקומיות במערכות הבחירות בחמש רשויות מקומיות: בעיריות בית שאן, גבעתיים, פתח תקווה וקריית גת ובמועצה המקומית גבעת זאב.

הליקויים העיקריים

פרסומים בעלי אופי תעמולתי על חשבון הקופה הציבורית

עיריית קריית גת והמועצה המקומית גבעת זאב נשאו בהוצאות על פרסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות המקומית שהתמודד בבחירות באוקטובר 2013. זאת שלא לפי ההוראות הרלוונטיות ובאופן שמקנה לראש הרשות יתרון על פני מתחריו באמצעות מימון ציבורי נוסף מקופת הרשות המקומית, כתוספת למימון הממלכתי שהוא זכאי לו על פי דין.

הפרסומים במקומונים שפרסמה ומימנה עיריית בית שאן, המציגים את הישגי העירייה, ופרסומים בצירוף שמו ותמונותיו של ראש העירייה עשויים להיחשב שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית במסגרת תעמולת בחירות גם אם פורסמו לפני ששת החודשים שקדמו לבחירות כאמור.

חלק מהפרסומים וההודעות שניסחה דוברת עיריית קריית גת ושלחה לעיתונים המקומיים כללו מידע בעל אופי תעמולתי בעד ראש העירייה. אף אם עיריית קריית גת לא שלמה לעירייה עבור חלק מהפרסומים, הרי שהכנתם על ידי דוברת העירייה והפצתם במסגרת עבודתה בעירייה, תוך שימוש במתקני העירייה וניצול מעמדו של ראש העירייה להקניית יתרון על מתחריו, אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה, האוסר להשתמש בכספים, במיטלטלין או במקרקעין של רשות מקומית במסגרת תעמולת בחירות.

ההמלצות העיקריות

על הרשויות המקומית להימנע מהוצאת פרסומים שהם בבחינת תעמולת בחירות. אין כמובן פסול בכך שרשות מקומית תפרסם מידע שיש לציבור עניין אמיתי בהפצתו והוא ערוך באופן אובייקטיבי ומוצג באופן מאוזן. אולם אם הרשות המקומית מפרסמת בחצי השנה שלפני הבחירות מידע בדבר פועלו של ראש הרשות המקומית, הדבר הוא בבחינת תעמולת בחירות אסורה. ראש הרשות או רשימתו המשותתפים במערכת הבחירות לרשויות המקומיות זכאים לפרסם מידע על פעולותיהם בעבר שנראה בעיניהם חשוב וראוי לפרסום, אך עליהם לעשות זאת רק מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור. אין הם רשאים לפרסם פעולות הסברה בעלות אופי תעמולתי מובהק על חשבון הרשות המקומית.

על משרד הפנים לבחון את האפשרות להנחות את הרשויות המקומיות לפעול דרך קבע לכך שכל פרסום מידע וכל שי שיוענק כדין מטעם הרשות יישאו את שמה של הרשות המקומית בלבד, ולא יכללו את שמו, חתימתו או תמונתו של ראש הרשות. זאת יש לעשות בכל עת וללא קשר למועד הבחירות, על מנת למנוע הקניית יתרון תעמולתי פסול לראש הרשות על פני שאר המתמודדים לתפקיד; וכן, על מנת להבטיח שגם בתקופה שאינה תקופת בחירות יהיה ברור כי מדובר בפעולות ובמתנות של הרשות המקומית, הממומנות מהקופה הציבורית, ולא של ראש הרשות עצמו, ואינן ממומנות מכספו הפרטי.

סיכום

כדי לשמור על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ולמנוע פגיעה באמונו של הציבור במינהל הציבורי, על הרשות המקומית להימנע לחלוטין מלהשתתף במערכת הבחירות. לפיכך נאסר על נבחרי הציבור ועל עובדי הרשות להשתמש במשאבי הרשות המקומית לצורכי מערכת הבחירות.

כמו כן, חובה על ראשי הרשויות המקומיות להקפיד שלא לנצל לרעה, לקידום ענייניהם האישיים, את הכוח שניתן להם ואת הנגישות שיש להם, מכוח תפקידם, לנכסי הציבור ולמשאבי הרשות.

על עיריית קריית גת ועל המועצה המקומית גבעת זאב לפעול להשבת הכספים שהוציאו למימון פרסומים או תשורות שהייתה בהם תעמולה בעד ראשיהן. על משרד הפנים לפעול במקרים המתאימים כדי לאכוף על הרשויות המקומיות למלא את חובתן להשיב כספים שהוציאו מהקופה הציבורית למימון מערכת הבחירות.



מבוא

התהליך הדמוקרטי מבוסס על שוויון בין הבוחרים מחד גיסא, ועל שוויון בין המועמדים לבחירות מאידך גיסא. טוהר הבחירות מחייב שמועמד לבחירה לא יקנה לעצמו יתרון על פני יריביו באופן פסול, לרבות באמצעות מתן או הצעה של טובת הנאה אישית לבוחר כדי להשפיע על הצבעתו בבחירות. פעולה כזאת עלולה לפגוע בשיקול דעתו של הבוחר ונחשבת עברה פלילית על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות).

על מנת לשמור על שוויון בין המתמודדים בבחירות ועל אמון הציבור במינהל הציבורי, חובה שרשות מקומית לא תשתתף כלל במערכת הבחירות (חוץ מאשר ביצוע הפעולות הניטרליות של ארגון הבחירות וקיומן, שהוטלו עליה בדין), ובייחוד תימנע מפעולות המקנות יתרון למי מהמתמודדים בבחירות. עקב כך נאסר על נבחר הציבור ועל עובדי הרשות להשתמש במשאבי הרשות המקומית לצורכי מערכת הבחירות.

סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה קובע כי במסגרת תעמולת בחירות לא ייעשה שימוש בכספים, במקרקעין או במיטלטלין של גוף מבוקר, כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

נאסר גם שימוש במשאבי הרשות המקומית לצרכים פוליטיים שאינם בגדר תעמולה, ושימוש כאמור עלול להיחשב עברה פלילית של הפרת אמונים, והוא לכאורה הוצאה בלתי חוקית לעניין נוהל חיוב אישי¹. יצוין גם כי לרשימות ולמועמדים בבחירות המקומיות אסור לקבל שום תרומה מתאגיד, בין שמדובר בתרומה כספית ובין בשווה כסף, לפי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, שכן מדובר בעברה פלילית.

באפריל 2013 שלח המשנה למנכ"ל משרד מבקר המדינה והממונה על ביקורת הבחירות ומימון מפלגות מכתב לרשויות המקומיות בנושא שימוש בכספי רשויות מקומיות למימון תעמולת בחירות. במכתב נדרש המנכ"ל או המזכיר של הרשות המקומית להסב את תשומת לבם של עובדי הרשות המקומית וחברי המועצה להיבטים שונים הנוגעים לשימוש אסור בכספים או בנכסים של רשות מקומית לתעמולת בחירות בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה ולחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

במאי 2013 פרסם מנכ"ל משרד הפנים את חוזר 2/2013 - חוזר מיוחד שכותרתו "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות" (להלן - חוזר המנכ"ל), המרכז תשע הנחיות של היועץ המשפטי לממשלה שניתנו במשך השנים בנושא הבחירות, לרבות: הנחיות הנוגעות לטוהר הבחירות, הנחיות הנוגעות לאיסור על שימוש במשאבי רשות מקומית לצורכי בחירות², הנחיות העוסקות בפעילות מפלגתית של עובדי הרשות המקומית, מינויים בתקופת הבחירות, תחולת חוקי עזר של רשויות מקומיות על תעמולת בחירות ועל שלטים ומודעות בעלי מסר פוליטי. החוזר האמור כולל, נוסף על ההנחיות עצמן, סקירה של העקרונות המרכזיים שבהנחיות ושל העקרונות והקווים המנחים שנקבעו בשנת 2013 בהחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (להלן - יו"ר ועדת הבחירות). מאחר שחלק מהנחיות היועץ המשפטי נוגעות לבחירות הכלליות לכנסת, עוסק המסמך גם בחלק מהשינויים הנדרשים במסגרת התאמת ההנחיות לרשויות המקומיות. במסמך מודגש לפני ראשי הרשויות כי חובה גם על נבחר הציבור וגם על עובדי הרשויות להיות בקיאים בהוראות הרלוונטיות, וכי "בכוונתו של היועץ המשפטי

1 הוראות שונות בדיני הרשויות המקומיות מאפשרות לשר הפנים או לממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאת כספים מקופת הרשות המקומית שלא כדין. בשנת 2001 גיבשו משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה נוהל בעניין החיוב האישי ובו הוחלט על הקמת יחידה ייעודית חדשה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים שתעסוק בהפעלת סמכויותיו של המשרד בתחום החיוב האישי.

2 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1900, 1.1901, 1.1902, 1.1908, 1.1704.

לממשלה להקפיד על אכיפת הוראות החוק במכלול הנושאים הכרוכים בבחירות ברשויות המקומיות, בין אם מדובר באכיפה פלילית, באכיפה משמעית, או בשימוש בסמכויות מנהליות הנתונות למשרד הפנים, ובהן הסמכות לחיוב אישי³ (ההדגשה במקור).

באוקטובר 2013 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן, ובנובמבר 2013 התקיימו בחלק מהרשויות בחירות חוזרות לראשות הרשות.

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2013 עד מרץ 2014 בדק משרד מבקר המדינה נושאים הנוגעים לשימוש במשאבי הרשויות המקומיות במערכות הבחירות בחמש רשויות מקומיות: בעיריית בית שאן, גבעתיים, פתח תקווה³ וקריית גת ובמועצה המקומית גבעת זאב.

פרסומי הרשויות המקומיות

הרשויות המקומיות מפרסמות מידע רב על פעולותיהן - באמצעי התקשורת ועל ידי הפצת המידע בקרב הציבור. ניתן לסווג את פרסומי הרשויות המקומיות לשני סוגים עיקריים:

1. פרסומים המתחייבים מהוראות דין, הקובעות במפורש שמידע מסוים יובא לידיעת הציבור ומהן דרכי פרסומו, כגון: פרסומים בנושאי תכנון ובנייה ומכרזים.

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

חוק דרכי תעמולה אוסר להשתמש במסגרת תעמולת בחירות, במישרין או בעקיפין, בכספי הרשות המקומית או בנכסיה, לרבות לצורך פרסומים שהם בבחינת תעמולת בחירות. האיסור חל על פרסום מכל סוג, לרבות על דברי דפוס, על מודעות בעיתונים, על סרטי קולנוע ווידאו ועל פרסום באמצעות האינטרנט.

כדי לקבוע אם פרסום מסוים הוא בגדר תעמולת בחירות כמשמעה בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה יש להביא בחשבון את נסיבות המקרה ולבחון מכלול רחב של משתנים, ובראשם האזון בין האלמנט התעמולתי שבפרסום ובין התועלת שהציבור עשוי להפיק ממנו. להלן העקרונות והקווים המנחים שנקבעו, בעניין האיסור האמור, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה, בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים ובהחלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית⁴:

1. האיסור על שימוש בכספי הרשות המקומית במסגרת תעמולת בחירות חל גם על פרסום שאמור לסכם או לתאר את פעילותה של הרשות המקומית, אם יש בו, מבחינת העיתוי, התוכן והנוסח, משום תעמולת בחירות למי שמתמודד במערכת הבחירות.

3 בנושאים שנבדקו לא הועלו ממצאים לגבי עיריית גבעתיים ופתח תקווה.

4 החלטות יו"ר ועדת הבחירות המרכזית (תר"ם) מתפרסמות באתר האינטרנט של ועדת הבחירות המרכזית לכנסת.

2. יש להקפיד על הפרדה בין הרשות המקומית ובין נבחרי הציבור, ולפיכך במסגרת פרסומים מטעם הרשות המקומית אין מקום לייחס לנבחרי ציבור פעולות של הרשות. מטעמים אלה אין לפרסם את שמו או תמונתו של ראש הרשות המקומית או של נבחר ציבור במסגרת מידע המתפרסם לציבור⁵ בתקופת הבחירות (ראו להלן).

3. חובה לקבוע הפרדה ברורה בין תקציבה של הרשות המקומית והשימוש בו ובין תקציב בחירות והשימוש בו. ראש רשות מקומית המשתתף במערכת הבחירות רשאי לפרסם את מפעליו רק אם הפרסום ימומן מתקציב רשימתו ולא מתקציב הרשות המקומית.

4. הודגש כי "במקום שבו קיים ספק - יש להימנע מפרסום".

סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה אוסר על שימוש בכספי ציבור במסגרת תעמולת בחירות, וזאת ללא קשר למועד הבחירות. עם זאת, אף אם לפעולה או לפרסום תכלית העומדת בפני עצמה, ככל שמועד הבחירות קרוב יותר, גדלה הסבירות שהם ישפיעו בעקיפין על הבחור.

בעניין זה נקבע בחוזר המנכ"ל כי "האיסורים והמגבלות המפורטים לעיל אינם מוגבלים לתקופה מסוימת שלפני הבחירות. עם זאת, על נבחרי הציבור ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה הקודמת למועד הבחירות". כמו כן, מאחר שבתקופה של ערב בחירות עלול כל פרסום מטעם רשות מקומית - ובייחוד פרסום המזכיר את שמו או תוארו של נבחר ציבור או הכולל את תמונתו - להיתפס כתעמולת בחירות אסורה, הנחה משרד הפנים בחוזר המנכ"ל כי ככלל, בפרק הזמן של ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות לא תבצע הרשות המקומית שום פעולות פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור. יתרה מזו, בפרק הזמן האמור לא תבצע הרשות המקומית שום פעולות פרסום, ובכלל זה באתר האינטרנט שלה, לפני שהיועץ המשפטי של הרשות יבחן את הפרסום ויאשרו.

כפי שיפורט להלן, עיריית בית שאן וקריית גת והמועצה המקומית גבעת זאב נשאו בהוצאות על פרסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות המקומית שהתמודד בבחירות באוקטובר 2013. זאת שלא לפי ההוראות הרלוונטיות ובאופן שמקנה לראש הרשות יתרון על פני מתחריו באמצעות מימון ציבורי נוסף מקופת הרשות המקומית, כתוספת למימון הממלכתי שהוא זכאי לו על פי דין.

עיריית בית שאן

עיריית בית שאן נהגה לפרסם פרסומים ומידע לציבור מטעמה בשני מקומונים אשר מופצים בבית שאן. התשלום למקומונים עבור המודעות מתבצע בהתאם לתעריף שנקבע בין העירייה למקומונים ובהתאם למספר המודעות, לגודלן ולאיכותן (צבע או שחור לבן).

מעיון בגיליונות המקומונים שהופצו בשנה שקדמה לבחירות עולה כי העירייה פרסמה בהם, מטעמה ובמימונה, מודעות שעשויות להיחשב כבעלות אופי תעמולתי לטובת ראש העירייה דאז, מר ז'קי לוי. עבור הפרסומים שילמה עיריית בית שאן למקומונים סך של 20,900 ש"ח בתוספת מע"ם.

אמנם יצוין שרוב פעולות הפרסום האמורות בוצעו לפני ששת החודשים שקדמו לבחירות (בחודשים נובמבר 2012 עד מרץ 2013). ואולם האיסור שנקבע בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה

5 בהחלטתו מ-16.6.13 בתר"ם 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה ואח' נ' חופרי ואח', קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית שעקרונית אין ערך אינפורמטיבי מוסף לפרסום התמונה של ראש העירייה.

בדבר שימוש בנכסי ציבור לתעמולת בחירות חל בכלל עת⁶, ובחזר המנכ"ל אף הודגש כאמור כי על נבחרי הציבור ועובדי הרשויות המקומיות להיזהר במיוחד בנושא זה במהלך השנה הקודמת למועד הבחירות.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית בית שאן כי הפרסומים במקומונים שפרסמה ומימנה, המציגים את הישגי העירייה, ופרסומים בצירוף שמו ותמונותיו של ראש העירייה עשויים להיחשב שימוש אסור במשאבי הרשות המקומית במסגרת תעמולת בחירות גם אם פורסמו לפני ששת החודשים שקדמו לבחירות כאמור. יושבי הראש של ועדת הבחירות המרכזית קבעו⁷ לא אחת כי יש להקפיד ביתר שאת על מילוי הוראות סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה בכל הנוגע לנבחרי ציבור מכהנים, ובפרט בנוגע לראשי רשויות מקומיות. זאת כדי לצמצם את חוסר השוויון האינהרנטי שבגיוס תמיכה למועמד מכהן ואת היתרון המוקנה לו בדרך זו.

בתשובת עיריית בית שאן ממאי 2014 למשרד מבקר המדינה נטען כי הפרסומים האמורים אינם בבחינת "תעמולת בחירות" אסורה, שכן הם פורסמו לתועלת הציבור ונועדו למסור מידע לציבור ולא לשמש אמצעי תעמולה, והמשקל של היסוד התעמולתי שבהם - אם אכן יש בהם יסוד כזה - קטן ביותר.

משרד מבקר המדינה מעיר שאין מניעה שהעירייה תפרסם בקרב תושביה מידע מהסוג שנכלל בפרסומים האמורים, ואולם הוספת שמו או תמונתו של ראש העירייה לפרסומים או ציון עשייתו האישית אינם בעלי ערך אינפורמטיבי⁸ ועשויים להיחשב לתעמולת בחירות. להלן דוגמאות:

1. מודעה על תחילת פרויקט חדש לשדרוג רחובות בעיר. במודעה פורט מה יכלול הפרויקט וצוין כי הפרויקט בוצע "בהתאם לתקציב שגייס ראש העיר מר ז'קי לוי לשדרוג בשכונות הוותיקות של בית שאן".
2. מודעה שכותרתה "מהפכת הנדל"ן בבית שאן נמשכת", העוסקת בהגדלה של 159 דירות בבית שאן. במודעה נכתב כי "בהתאם לסיכום של ראש העיר ז'קי לוי עם בכירים במשרד השיכון, מפרסמים בימים אלה משרדי השיכון ומינהל מקרקעי ישראל 159 דירות בהגדלה ובבנייה רוויה בבית שאן".
3. מודעה ובה פורסם מכתב ששלח הרב הצבאי הראשי, יונה מצגר, לראש העיר, ז'קי לוי, בעקבות הפרסום כי בית שאן נכללה ברשימת הערים שתרומתן לצה"ל רבה במיוחד לנוכח שיעור הגיוס הגדול בקרב תושביה. במכתב הביע הרב הערכה אישית לראש העירייה וכתב, בין השאר, "אין בליבי ספק כי השקעתך האישית - בשימת דגש במסגרת מערך החינוך העירוני על חובת הנשיאה בנטל, היא היא שהביאה להישג מרשים זה. ברי לי, כי הצבת נושא עידוד הגיוס על סדר יומך, תרמה תרומה מכרעת לתוצאה המופלאה והמרגשת הזו, כעיר מובילה בתרומתה להגנת ישראל" (ההדגשה במקור).

6 ראו תר"ם 14/20 חברי סיעת 'למען התושבים' במועצת העיר רעננה ואח' נ' חופרי ואח', הנזכר לעיל.
7 ראו שם; תר"ם 2/19 פיינשטיין נ' מלול, החלטה מ-8.11.09.
8 ראו לעניין זה החלטת יו"ר ועדת הבחירות המפורטת בתר"ם 40/20 המובאת בהמשך.

4. מודעה בדבר מלגת עידוד עירונית להשכלה גבוהה בשנת הלימודים התשע"ג שתעניק עיריית בית שאן לסטודנטים תושבי העיר. על המודעה חתומים סגן ראש העיר, הממונה על המרכז לפיתוח ההון האנושי וראש העיר, ז'קי לוי.
5. מודעות על אירועים שונים המתקיימים בעיר החתומות בברכת "ז'קי לוי ראש העיר".
6. מודעות על אירועים "בחסות ראש העיר מר ז'קי לוי".
7. מודעה ולפיה ספרייה ניידת מגיעה ליישוב. למודעה צורפה תמונת ראש העירייה וחתמתו - "בברכה, ז'קי לוי ראש העיר".

לדעת משרד מבקר המדינה, הוספת שמו, חתימתו או תמונתו של ראש הרשות המקומית להודעות שמפורסמות בכל עת מטעם הרשות אין בה בדרך כלל כדי להוסיף מידע חיוני לציבור; לעומת זאת, עשוי להיות בה ערך תעמולתי מובהק. החלטות ברוח זו קיבל גם יו"ר ועדת הבחירות⁹ (ראו גם להלן). אשר על כן, יש מקום שמשרד הפנים יבחן, עם היועץ המשפטי לממשלה, את האפשרות להנחות את הרשויות המקומיות להימנע דרך קבע מפרסום הודעות בשמו של ראש הרשות ולהימנע מהכללת חתימתו או תמונתו בפרסומים כאמור.

עיריית קריית גת

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות), נקבע כי "רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בכל דין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות..."¹⁰.

עוד נקבע כי "כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום"¹⁰.

בשנת 2013 הוציאה עיריית קריית גת כ-147,000 ש"ח על פרסומים וכ-207,000 ש"ח על שירותי דוברות. מאחר שהעירייה לא צירפה לחשבונות שום פרסום כאסמכתה בהנהלת החשבונות שלה ואף לא שמרה את כל הדוגמאות של פרסומיה, לא ניתן לדעת עבור אילו פרסומים היא שילמה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת שעל פי תקנות הנהלת חשבונות היה עליה לצרף לחשבונות דוגמאות של הפרסומים שעבורם שילמה כאסמכתאות בהנהלת החשבונות. מאחר שלא נשמרו פרסומי העירייה גם לא ניתן לדעת אם בחלק מהם היה משום תעמולת בחירות.

בעיריית קריית גת מועסקת כדוברת העירייה עובדת האחראית, בין השאר, להפקת פרסומי העירייה, להפצתם ולקיום קשר עם אמצעי התקשורת. דוברת העירייה מסרה לעובדי משרד מבקר המדינה כי במסגרת עבודתה היא נוהגת להכין הודעות לעיתונות ופרסומי הסברה בנושאים שונים ולשלוח

- 9 כאמור לעיל, בתר"ם 14/20 קבע יו"ר ועדת הבחירות המרכזית שעקרונות אין ערך אינפורמטיבי מוסף לפרסום התמונה של ראש העירייה.
- 10 על פי תקנות הנהלת חשבונות: "תיעוד חוץ - מסמך מקורי שהתקבל חתום מגורם חוץ ועובד רשות מקומית שהוסמך בעניין זה אישרו כדין וחתם עליו; תיעוד פנים - מסמך מקורי של הרשות המקומית כשהוא מאושר וחתום בידי מי שהוסמך לכך".

אותם בדואר האלקטרוני למערכות העיתונים המקומיים. הדוברת הציגה לעובדי משרד מבקר המדינה דוגמאות של הודעות לעיתונות, שעבור פרסומן אין עיריית קריית גת משלמת, ומודעות בתשלום שעלותן נקבעה במחירון קבוע לכל כלי התקשורת.

נמצא כי דוברת עיריית קריית גת כללה בחלק מההודעות לעיתונות והפרסומים תיאורים או מידע בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש העירייה, מר אבירם דהרי, כפי שנפסק בהחלטות יו"ר ועדת הבחירות, כמפורט להלן.

בהחלטה בעתירה שהגיש מתמודד לראשות עיריית קריית גת נגד ראש העירייה והעירייה¹¹ קבע יו"ר ועדת הבחירות, השופט סלים ג'ובראן, בין השאר:

"אזכור שמו של ראש העיר בכותרת פרסום שעניינו מתן היתרי בניה לשכונות בעיר, במועד זה יתפרש על ידי תושב עיר סביר כהישג שיש לזקוף לזכותו, לכך אין להסכין בעת זו. אף שמקובלת עלי עמדת המשיבים כי ישנו צורך ציבורי בפרסומים האמורים, על מנת להביא לידיעת הציבור הליכי תכנון רחבי היקף המתרחשים בעיר, לא מצאתי כל הצדקה לאזכור שמו של ראש העיר במסגרת פרסומים אלה.

יתר על כן, אזכור שמו של ראש העיר במסגרת הודעות לעיתונות הנוגעות להישגים של מערכת החינוך העירונית, ועל סטודנטים תושבי העיר, היא תעמולת בחירות מובהקת. אין מדובר בפרסומים שיש הכרח להביאם לידיעת הציבור (ואף על פי חלוקת המשיבים, המאבחים בין "מודעות" ובין "הודעות לעיתונות" מדובר בפרסומים מהסוג השני). אם אזכור שמו של ראש העיר במסגרת הודעות תכנוניות אינפורמטיביות לציבור הוא בגדר תעמולת בחירות אסורה, הרי שהדברים נכונים בבחינת קל וחומר ביחס להודעות מסוג זה, שבליבתן מפארות את הישגי העירייה ואת הישגיו של ראש העיר. בהקשר זה אציין כי במקרים מסוימים פרסומים שאינם שגרתיים ואינם מחויבים המפארים את פעילות העירייה בסמוך לתקופת הבחירות יכולים להימצא אף ללא אזכור מפורש של שם ראש העיר כתעמולת בחירות עקיפה".

השופט הוציא צו מניעה האוסר על ראש העירייה לעשות כל שימוש בכספי ציבור למען תעמולת בחירות עד למועד הבחירות ופסק כי הוא יישא בהוצאות העותר בסך 5,000 ש"ח.

בהחלטה אחרת¹² מספטמבר 2013 פסק השופט סלים ג'ובראן כי מודעת הברכה לתלמידים הזכאים ל"תעודת בגרות חברתית" שפרסמה העירייה בעיתונים מקומיים בקריית גת היא בגדר תעמולת בחירות אסורה, וקבע כי המשיבים יישאו בהוצאות העותר בסכום של 5,000 ש"ח.

עיתון מקומי המופץ בקריית גת והסביבה מסר למשרד מבקר המדינה כתבות ששלחה דוברת העירייה למערכת שלו, ובהן הכתבות המצוינות בתר"ם 40/20 כאמור¹³. העיתון ציין כי עבור פרסומן של כתבות אלה שילמה העירייה 7,080 ש"ח. בכתבות נעשה שימוש בסמלי העירייה, ובחלקן מוזכר שמו של ראש העירייה.

- | | |
|----|--|
| 11 | תר"ם 40/20 עו"ד חיים אברג'יל נ' מר אבירם דהרי, ראש עיריית קריית גת ועיריית קריית גת, החלטה מ-25.7.13. |
| 12 | תר"ם 103/20 עו"ד חיים אברג'יל נ' מר אבירם דהרי, ראש עיריית קריית גת ועיריית קריית גת, החלטה מ-15.9.2013. |
| 13 | ראו לעיל הערה 11. |

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית גת על שעשתה שימוש אסור בכספי העירייה למימון פרסומים שהיו, לפי החלטת יו"ר ועדת הבחירות, "תעמולת בחירות מובהקת" בעד ראש העירייה. מאחר שהעירייה לא צירפה למסמכי הנהלת החשבונות שלה אסמכתאות בדבר פרסומים ששילמה עבורם, כנדרש, יש חשש שהיא שילמה עבור פרסומי תעמולה נוספים בעד ראש העירייה, אף כי נבצר מעובדי משרד מבקר המדינה לאתרם.

משרד מבקר המדינה הוסיף והעיר כי אף אם עיריית קריית גת לא שילמה לעיתונים עבור חלק מהפרסומים, הרי שהכנת ההודעות והפרסומים האמורים על ידי דוברת העירייה והפצתם במסגרת עבודתה בעירייה, תוך שימוש במתקני העירייה וניצול מעמדו של ראש העירייה כדי להקנות לו יתרון על פני מתחריו, אינם עולים בקנה אחד עם סעיף 2א לחוק דרכי תעמולה האוסר, כאמור, על שימוש בכספים, במיטלטלין או במקרקעין של רשות מקומית במסגרת תעמולת בחירות.

מתשובות עיריית קריית גת ודוברת העירייה למשרד מבקר המדינה עולה כי הן חולקות על פסיקת יו"ר ועדת הבחירות ועומדות על כך שהעירייה לא נשאה בהוצאות על פרסומים בדבר פועלו של ראש העיר, ועל כך שכל פרסומי העירייה הכילו מידע שיש לציבור עניין אמתי בהפצתו והיו מטבעם אינפורמטיביים-הסברתיים, הובאו לתועלת הציבור ואין בהם משום תעמולת בחירות. לטענת ראש העירייה, דוברת העירייה פעלה באופן מקצועי, אובייקטיבי ומאוזן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי משקבע יו"ר ועדת הבחירות כי פרסומי העירייה הם בגדר תעמולת בחירות אסורה והוציא לעירייה צווי מניעה האוסרים לפרסום תוך שימוש בכספי ציבור, ראוי היה שהעירייה תלמד את הנאמר בהחלטות על מנת שבמערכות הבחירות הבאות תפעל כדין.

שלטי חוצות

בספטמבר 2013 פרסמה עיריית קריית גת על שלטי חוצות ברחבי העיר פירסומים שונים:

1. שלט שעליו כתוב - "קרית גת צפון יוצאת לדרך - 7500 - יחידות דיור - בונים את העתיד".
2. שלט ברכה לבית ספר על זכייתו במקום הראשון בארץ בתחום קליטת תלמידים עולים.
3. שלט ברכה לילד תושב העיר על זכייתו בתחרות העירונית באסטרונומיה וברכת "ישר כוח".
4. שלט ברכה לעובדת מצטיינת של רשת אמונה וברכת "ישר כוח".
5. שלט ברכה לצוות השירות הפסיכולוגי החינוכי על הסמכתו כבוחן סיום התמחות וברכת "ישר כוח".

בהחלטה מספטמבר 2013¹⁴ פסק יו"ר ועדת הבחירות כי פרסום השלטים הוא בבחינת תעמולה אסורה למען ראש העירייה תוך שימוש בכספי ציבור. השופט ג'ובראן קבע: "המבחן שיש לנקוט בו על מנת לקבוע אם פרסום מטעם רשות מקומית שאינו כולל מפורשות את שמו של ראש הרשות, הוא מבחן הדומיננטיות... במקרה דנן, לא מצאתי כי בעת זו קיים ערך אינפורמטיבי כלשהו על מנת להצדיק את פרסום השלטים... בעת הנוכחית, קרי - שבועות ספורים טרם מועד הבחירות, יש לראות בחומרה רבה פרסום שלטים תוך שימוש במשאבי ציבור המהווים תעמולה למען ראש עיר".

14 בתר"ם 118/20 עו"ד חיים אברג'יל נ' מר אבירם דהרי, ראש עיריית קרית גת ועיריית קרית גת.

השופט הוציא צו מניעה האוסר על ראש העירייה והעירייה לפרסם פרסומים שהם בגדר תעמולה אסורה תוך שימוש בכספי ציבור ופסק כי המשיבים יישאו בהוצאות העותר בסך 10,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית קריית גת כי עליה לדרוש מראש העירייה ורשימתו להשיב לקופת העירייה את עלות הפרסומים, שנקבע, כאמור, כי הם היו בגדר תעמולת בחירות אסורה לטובת ראש העירייה.

המועצה המקומית גבעת זאב

פרסום בעיתון מקומי

המועצה המקומית גבעת זאב נהגת לפרסם את הודעותיה ואת המידע שהיא מעוניינת להביא לידיעת תושבי המועצה, בין השאר בעיתון מקומי המופץ ביישוב (להלן - המקומון).

באוגוסט 2009 נחתם חוזה בין המועצה המקומית גבעת זאב ובין חברת התקשורת המוציאה לאור את המקומון (להלן - חברת התקשורת), ועל פיו תשלם המועצה לחברת התקשורת סכום של 44,000 ש"ח כולל מע"מ עד סוף שנת 2009. בתמורה התחייבה החברה לפרסם במקומון "כל אינפורמציה או כל מודעה שתבקש לפרסם אותה על ידי ראש המועצה או מי שהוא הסמיך לעניין זה וזאת ללא כל תשלום". נוסף על כך התחייבה חברת התקשורת לפרסם את המקומון אחת לשבוע וכן התחייבה כי אם במקרים דחופים תבקש המועצה לפרסם הודעה מיוחדת, תצא מהדורה מיוחדת של המקומון ללא תוספת תשלום.

באפריל 2010 נחתם חוזה חדש בין המועצה המקומית גבעת זאב ובין חברת התקשורת. על פי החוזה תשלם המועצה לחברת התקשורת סכום חודשי קבוע של 9,500 ש"ח בתוספת מע"מ. בתמורה התחייבה החברה לפרסם במקומון "כל אינפורמציה או מודעה שתבקש לפרסם אותה על ידי ראש המועצה או מי שהוא הסמיך לעניין זה וזאת ללא כל תשלום". עוד נקבע בחוזה כי בעל השליטה בחברת התקשורת (להלן - העורך) יהיה אחראי אישית לכל פעולות חברת התקשורת על פי החוזה, וכי הוא "יקיים מפגש שבועי עם ראש המועצה ו/או עם מנהלי האגפים לצורך מתן ייעוץ תקשורתי שוטף". החוזה נחתם לפרק זמן של שנה והוא הוארך כמה פעמים עד לסוף שנת 2013. בהארכת החוזה האחרונה לשנת 2013 נקבע כי שכרה של חברת התקשורת יהיה 11,115 ש"ח לחודש כולל מע"מ.

מעיון בגיליונות המקומון שהופצו בחצי השנה שקדמה למועד הבחירות עולה כי פורסמו בהם פרסומים ומודעות מטעם המועצה, ונוסף על כך פורסמו בהם כתבות חדשותיות שכללו דיווחים על הנעשה ביישוב, כגון עבודות פיתוח, אירועים שונים וביקורים של גורמים בכירים.

נמצא כי הכתבות החדשותיות שסיקרו את הנעשה ביישוב נשאו אופי תעמולתי לטובת ראש המועצה, מר יוסי אברהמי. הכתבות כללו, נוסף על התוכן האינפורמטיבי החדשותי, גם אזכורים של ראש המועצה שבהם הודגש חלקו בעשייה, וכן ציטוטים מדבריו בנושא שסוקר במרבית הכתבות אף הופיעה תמונתו של ראש המועצה.

להלן דוגמאות לכתבות שפורסמו במקומון:

1. כתבה ממאי 2013 שערך העורך שכותרתה: "מיליוני שקלים יושקעו בפיתוח כבישים ורחובות" ובה סקירה של עבודות הפיתוח שיכלו במועצה בשבועות הקרובים. בכתבה צוטט

ראש המועצה שאמר, בין השאר: "אנו פועלים כל העת לשיפור ופיתוח הגבעה למען התושבים ולרווחתם".

2. באותו גיליון פורסמה גם כתבה שכותרתה "בונים חזון חינוכי יישובי" ומצורפת אליה תמונת ראש המועצה במהלך ישיבה שהתקיימה במשרדו בהשתתפות מפקחת ממשרד החינוך, מנהלת מחלקת החינוך במועצה ומלוות תהליכים חינוכיים מחברה חיצונית. בתחתית התמונה נכתב: "אברהמי [ראש המועצה] בדיון. חינוך תמיד בראש סדר העדיפויות". בכתבה הביע ראש המועצה את שביעות רצונו מהתכנית לחזון חינוכי יישובי והביע את נכונותו לתמוך בה ולסייע בקידומה. בכתבה צוטטו דברי ראש המועצה: "החינוך נמצא בראש סדר העדיפויות שלי".

יצוין כי כותרות שתי הכתבות האמורות, בצירוף תמונותיו של ראש המועצה וציטוט דבריו, אף הובלטו בעמוד השער של הגיליון.

3. כתבה מיולי 2013 שכותרתה "העשייה בגבעון נמשכת" ובכותרת המשנה שלה נכתב: "ראש המועצה, יוסי אברהמי, ממשיך להשקיע ולפתח את היישוב, 'טיילת גבעון' כבר משמשת את התושבים, המועדונית עוברת שיפוץ מקיף ומערכת התאורה תטופל בקרוב. אברהמי: 'משקיעים מאמצים ומשאבים רבים'".

4. כתבה מיולי 2013 שערך העורך ועסקה בפרויקטים גדולים לבניית כ-2,000 יחידות דיור שאישרה הוועדה לתכנון ובנייה של גבעת זאב. בכתבה צוטטו דברי ראש המועצה: "בכוונתי לפנות לשר הבינוי והשיכון, אורי אריאל, כבר השבוע, ולבקש כי חלק מהדירות יהיו במחיר למשתכן, לטובת הזוגות הצעירים ביישוב".

5. כתבה מאוגוסט 2013 שכותרתה "מפגן כוח של אברהמי" ובה נכתב כי "ראש המועצה, יוסי אברהמי, פתח את מטה הבחירות שלו במוצאי השבת האחרונה. לפתיחת המטה וקביעת המזווה הגיעו כ-500 תומכים, אשר הצדיעו לאברהמי ולרשימתו על חמש שנים של עשייה. אברהמי אמר כי הוא נדהם מכמות האהבה והתמיכה של תושבי הגבעה. 'בחמש השנים האחרונות עשינו מהפך בגבעת זאב. השקענו בתרבות, בחינוך, באיכות החיים, בטיפוח הסביבה וגם בגבעון. אני קורא לכם לתמוך בי לראשות המועצה ולהצביע גם לסיעת חי, על מנת שנוכל לנהל את גבעת זאב למענכם אני שלי הציבור שלכם'". לכתבה צורפו תמונות של ראש המועצה שצולמו באירוע.

יצוין כי באוגוסט 2013 הגישה אחת הרשימות המתמודדות בבחירות למועצת העיר, והמועמדת לראשות המועצה מטעמה, עתירה ליו"ר ועדת הבחירות המרכזית להוצאת כמה צווים נגד המועצה המקומית גבעת זאב, ראש המועצה ורשימתו וחברת התקשורת (להלן - תר"ם 90/20) בגין שימוש במשאבי המועצה המקומית לטובת תעמולה אסורה¹⁵.

בספטמבר 2013 יו"ר ועדת הבחירות המרכזית, כבוד השופט סלים ג'ובראן, קיבל החלטה בנושא ובמסגרתה הוצאו כמה צווים נגד המשיבים ובהם צו למניעת תעמולה מטעם המועצה המקומית לטובת ראש המועצה המכהן, צו למניעת פרסום מודעות הכוללות את תמונתו של ראש המועצה המכהן וצו למניעת שילוב במקומון של תגובתו או תמונתו של ראש המועצה המכהן בכתבות חדשותיות הקשורות למועצה המקומית.

15 תר"ם 90/20 רשימת "תושבים מובילים אחרת" ואח' נ' מועצה מקומית גבעת זאב ואח'.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כי מאחר שהמועצה חתמה עם המקומון על חוזה ולפיו היא תשלם לו תשלום חודשי קבוע עבור כל אינפורמציה שיתבקש המקומון לפרסם, לרבות בפורמט של "כתבה חדשותית" לכאורה, הרי שיש לראות בכתבות הללו, שנוגעות למועצה, "פרסומים מטעם". הדברים אמורים בייחוד בכתבות שערך העורך שהתחייב בחוזה עם המועצה, כאמור לעיל, לקיים מפגש שבועי עם ראש המועצה או עם מנהלי האגפים לצורך מתן ייעוץ תקשורתי שוטף.

עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית על שהשתמשה בכספי ציבור כדי לפרסם, בין היתר, הודעות שהן לכאורה "כתבות חדשותיות" על המועצה - אך למעשה גורמים במועצה, ובראשם ראש המועצה עצמו, היו רשאים להכתיב למקומון את התוכן של למצער חלק מהכתבות, ואף שלפי החוזה המקומון לא היה רשאי להחליט שלא לפרסמן. לדעת משרד מבקר המדינה, עצם ההתקשרות עם המקומון, שאינה לצורך פרסומים ספציפיים לפי צורכי העירייה אלא מעין מימון של "עיתון בית", היא פסולה.

אין כמובן פסול בכך שרשות מקומית תפרסם מידע שיש לציבור עניין אמתי בהפצתו, והוא ערוך באופן אובייקטיבי ומוצג באופן מאוזן, ואם יש הצדקה לכך אף יסומן כמודעה. אולם פרסום הכולל סקירה נרחבת של פועלו של ראש המועצה ומלווה בציטוט דבריו ובתמונותיו, בייחוד בחצי השנה שלפני הבחירות, הוא בגדר תעמולת בחירות. ראש הרשות או רשימתו המשתתפים במערכת הבחירות לרשויות המקומיות זכאים לפרסם מידע בנוגע לפעולותיהם בעבר אם הדבר נראה בעיניהם חשוב וראוי לפרסום, אך לנוכח העובדה שמדובר בפעולות הסברה בעלות אופי תעמולתי מובהק, עליהם לציין שמדובר בפרסום מטעם הרשימה ולממנו מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור.

בתשובת המועצה המקומית גבעת זאב מאפריל 2014 למשרד מבקר המדינה נאמר כי השימוש לכאורה בכספי המועצה למימון המודעות והפרסומים שבהם עוסקת הביקורת לא נעשה במישרין אלא במסגרת הסכם שנחתם בשנת 2009 עם חברת התקשורת והוארך והיה בתוקף כל אותה העת. ההסכם נכרת אפוא זמן רב לפני הבחירות, והתשלומים ששולמו במסגרתו נקבעו בהסכם ולא שולמו ספציפית בתקופת הבחירות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מובאות החלטות של יו"ר ועדת הבחירות שבהן נקבע, לדוגמה, כי לא ראוי ששמו או תמונתו של ראש הרשות המקומית יופיעו בשלטים המודיעים לציבור על עבודות שמבצעת הרשות המקומית, והוא הדין בפרסומים בעיתונות. בחוזר האמור הודגש שהוראות אלה אינן חלות רק על הצבת שלטים חדשים בתקופה שלפני הבחירות, אלא גם על שלטים שהוצבו בעבר, ובמסגרת זאת נקבע כי יש להסיר את שמו של ראש הרשות המקומית אף משלטים שהוצבו תקופה ארוכה לפני הבחירות. לא כל שכן במקרה הנדון, שבו התשלומים למקומונים והפרסומים נמשכו גם במשך ששת החודשים שלפני הבחירות.

בתשובת עורך המקומון מאפריל 2014 למשרד מבקר המדינה נאמר כי "כל הכתבות שהועברו על ידי המועצה עברו עריכה ולא 'הוכתבו' למערכת העיתון כפי שנכתב במכתבכם, וזאת מתוך רצון להביא לידיעת התושבים את החדשות ביישוב. ... ההתקשרות עם המועצה נעשת על בסיס חוזה שנחתם כדת וכדין ופועל לאורך כל הקדנציה על מנת להביא מידע חשוב לציבור התושבים. לא ניתן להפסיק ליידע את הציבור בתקופת בחירות, וכפי שפורסמו תמונות של ראש המועצה או ציטוטים שלו בחלק מהכתבות, כך פורסמו גם תמונותיהם של מועמדים אחרים וציטוטים שלהם ששיתפו פעולה עם העיתון. אין באף אחת מהכתבות שפרסמנו קריאה לציבור התושבים להצביע עבור סיעה זו או אחרת".

משרד מבקר המדינה חוזר ומדגיש כי במקרה זה הרשות המקומית לא הקפידה כנדרש, בייחוד בפרק הזמן של ששת החודשים שלפני בחירות, שהפרסומים שעבורם היא משלמת לא יישאו אופי תעמולתי ויהיו ערוכים ומוצגים באופן אובייקטיבי ומאוזן.

פרסומים אחרים

1. בטיול לחברי מועדון הגמלאים שקיימה המועצה המקומית במאי 2013 היא חילקה לגמלאים שי - קומקום עם פילטר סינון מים. לשי צורפה ברכה החתומה "בהוקרה והערכה יוסי אברהמי ראש המועצה". תמורת הקומקומים שילמה המועצה 3,500 ש"ח.
2. ביוני 2013 הזמינה המועצה המקומית 126 ספרי תנ"ך מהודרים בעלות של 170 ש"ח בתוספת מע"ם לספר ובסך הכול סכום של 25,276 ש"ח. ספרי התנ"ך נכרכו בעור משוחזר ובפלקטה מצופה זהב 14 קרט כולל הטבעת זהב: "בהוקרה, יוסי אברהמי, ראש המועצה". ספרי התנ"ך חולקו כשי לבוגרי בתי הספר היסודיים ביישוב בטקסי הסיום של שנת הלימודים.
3. ביולי 2013 חילקה המועצה המקומית גבעת זאב לתושבים חוברת מידע שהפיקה, בעלות של 2,200 ש"ח, ובה רשימת מחלקות המועצה, כתובות הדואר האלקטרוני, הטלפונים והפקסים שלהן. החוברת לוותה בתמונתו של ראש המועצה וכללה דברי פתיחה של ראש המועצה ובהם נכתב, בין השאר: "כמי ששם לו ליעד, בין היתר, להעלות ולשפר את רמת החיים בגבעת זאב, אני רואה בהידוק הקשר עם התושבים נדבך חשוב בדרך למימוש יעד זה".
4. ביולי 2013 הופצה חוברת מידע בדבר חוגים ופעילויות של מתנ"ס גבעת זאב. החוברת כללה דברי פתיחה של ראש המועצה, המשמש גם כיו"ר הנהלת המתנ"ס, ולוותה בתמונתו.
5. ביולי 2013 פורסמה במקומון מודעה שנפרשה על עמוד שלם ובישרה על פתיחת מקווה טהרה חדש לנשים בגבעת זאב. המודעה חתומה "בברכה יוסי אברהמי, ראש המועצה".
6. באוגוסט 2013 קיימה המועצה המקומית גבעת זאב אירוע של שבת חזנות לקהילה בעלות של 10,620 ש"ח. במודעות ובהזמנות לאירוע צוין כי הוא מתקיים בחסות ראש המועצה, מר יוסי אברהמי.
7. בספטמבר 2013 הפיקה המועצה המקומית 3,500 מגנטים בעלות של 7,021 ש"ח, ובהם צוינו זמני כניסת השבת ויציאתה לשנת התשע"ד. על המגנטים הודפסה ברכת ראש המועצה: "תושבי גבעת זאב היקרים בברכת שבת שלום יוסי אברהמי".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית גבעת זאב כי בצירוף ברכת ראש המועצה או שמו לחוברות ולתשורות שחולקו לתושבים, בששת החודשים שלפני הבחירות, אשר לגבי חלקן אף יכולים התושבים לקבל את הרושם שמדובר בשי מראש המועצה, יש משום תעמולת בחירות אסורה לטובת ראש הרשות על חשבון הרשות המקומית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה טענה המועצה המקומית גבעת זאב כי חלוקת ספרי התנ"ך לבוגרי בתי הספר היסודיים, משלוח המכתב האישי לחברי מועדון הגמלאים ופרסום הכתבות במקומונים - כל אלה בוצעו למעלה מ-90 יום לפני הבחירות ולכן האיסורים וההגבלות שנקבעו בחוק הבחירות אינם חלים עליהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית גבעת זאב כי סעיף 2 לחוק דרכי תעמולה אוסר על שימוש בכספי ציבור במסגרת תעמולת בחירות בכל עת ולא רק ב-90 הימים שקודמים למועד הבחירות. בתר"ם 90/20 קבע יו"ר ועדת הבחירות כי "חלוקת מתנות הכוללות את חתימת ראש העיר מפרה את האיסור על כריכה בין משאב ציבור לנבחר ציבור"; ובחוזר המנכ"ל נקבע במפורש "כי במהלך ששת החודשים שקודמים למועד הבחירות, לא יפורסם, ככלל, על ידי הרשות המקומית, פרסום בשמו או בתוארו של נבחר הציבור".

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה המקומית גבעת זאב כי עליה לדרוש מראש המועצה ורשימתו להשיב לקופת המועצה את הכספים שהוציאו בגין הפרסומים והתשורות שהם בגדר תעמולת בחירות לטובת ראש המועצה, כאמור לעיל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע לבקשה להחזרת כספים ציין ראש המועצה המקומית גבעת זאב כי הוא וסיעתו נשאו בהוצאות של העותרות בתר"ם 90/20 בסך 15,000 ש"ח שהשית עליהם יו"ר ועדת הבחירות ולאחר מכן לא הפרו את צווי המניעה שהוצאו להם.

משרד מבקר המדינה מעיר לראש המועצה המקומית גבעת זאב כי התשלום האמור שולם כהחזר הוצאות לעותרות בעתירה ואינו בא במקום הדרישה להשבת כספים למועצה המקומית בגין השימוש שנעשה במשאביה למימון פרסומים בעלי אופי תעמולתי עבור ראש המועצה.



משרד מבקר המדינה מעיר כי על הרשויות המקומית להימנע מהוצאת פרסומים שיש בהם תעמולת בחירות. ככלל, יש להקפיד על ההפרדה שבין הרשות המקומית ובין נבחר הציבור, ככלל זה בפרסומים מטעם הרשות המקומית, ואין לייחס לנבכרי ציבור ספציפיים פעולות של הרשות. וכדברי השופטת איילה פרוקצ'יה: "האיסור לעשות שימוש בנכסי הציבור לצורך תעמולת בחירות הוא בעל משמעות מהותית ורבת חשיבות להגנה על כללי היסוד של חופש בחירות ושוויון הליך הבחירות, שלהם מימד חוקתי במשטר דמוקרטי. הוא מבטא את רעיון היסוד כי התמודדות בבחירות חופשיות צריכה לחתור, ככל האפשר, בין היתר, לשוויון האמצעים ויכולת הנגישות לבוחר, שיובטחו לכל המתמודדים. מתן אפשרות למתמודד בבחירות לעשות שימוש בנכסי ציבור, אליהם יש לו נגישות מיוחדת מכוח התפקיד אותו הוא ממלא בפועל, פוגע ממשית בערך השוויון בבחירות, בהפלות לטובה את המתחרה, המכהן במשרה שלטונית עובר לבחירות... מועמד, המתחרה בבחירות בעודו מכהן בתפקיד ציבורי, רוכש, מעצם תפקידו זה, חשיפה ציבורית גדולה, שאינה מנת חלקם של המועמדים האחרים. עם מציאות זו, המולידה, מטבע הדברים, נקודות פתיחה שונות של המועמדים, קשה להתמודד, אולם על רקע זה, יש משמעות מיוחדת לדרישת החוק למנוע ממועמד כזה עשיית שימוש בנכסי ציבור לצורך תעמולת בחירות, המעצימה את היתרון הניתן לו בהתמודדות"¹⁶.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריות קריית גת ולמועצה המקומית גבעת זאב כי עליהן לפעול לכך שיושבו לקופת הרשות המקומית כספים שהוצאו למימון פרסומים או תשורות בעלי אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות. על משרד הפנים לפעול, במידת הצורך, לאכיפת חובתן של הרשויות להחזיר כספים כאמור. על הרשויות המקומיות לעדכן בנושא הפעולות האמורות שיינקטו גם את אגף מימון בחירות במשרד מבקר המדינה, אשר מופקד על בחינת ההוצאות של הרשימות והמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי האגף לביקורת פנים יוודא שהכספים יושבו כאמור לאחר פרסום דוח הביקורת הסופי.

כמו כן, על משרד הפנים לבחון כאמור, עם היועץ המשפטי לממשלה, את האפשרות להנחות את הרשויות המקומיות לפעול דרך קבע לכך שכל מידע שיפורסם וכל שי שיוענק כדין מטעם הרשות יישאו את שמה של הרשות המקומית בלבד, ולא יכללו את שמו, חתימתו או תמונתו של ראש הרשות. זאת יש לעשות בכל עת וללא קשר למועד הבחירות, על מנת למנוע הקניית יתרון תעמולתי פסול לראש הרשות על פני שאר המתמודדים על התפקיד; וכן, על מנת להבטיח שגם בתקופה שאינה תקופת בחירות יהיה ברור כי מדובר בפעולות ובמתנות של הרשות המקומית, הממונות מהקופה הציבורית, ולא של ראש הרשות עצמו, ואינן ממונות מכספו הפרטי.

בתשובת משרד הפנים מיולי 2014 למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי יבחן עם משרד המשפטים את האפשרות להנחות את הרשויות המקומיות להימנע דרך קבע מפרסום הודעות בשמו של ראש הרשות ולהימנע מצירוף חתימתו או תמונתו לפרסומים כאמור, וכן שתיבחן האפשרות שכל שי שיוענק כדין מטעם הרשות יישא את שמה של הרשות המקומית בלבד, ולא יכללו את שמו, חתימתו או תמונתו של ראש הרשות. זאת בכל עת, ללא קשר למועד הבחירות - בהתאם למצוות סעיף 2א לחוק התעמולה.

בתשובת מחלקת ייעוץ וחקיקה של משרד המשפטים מיולי 2014 למשרד מבקר המדינה נמסר כי אין חולק על החשיבות הרבה שבשמירה על "כללי משחק" הוגנים ושוויוניים בקרב המתמודדים במערכת הפוליטית. עם זאת, קביעת הגבול בין שימוש במשאבי הרשות לתעמולת בחירות אסורה לעומת שימוש במשאבי הרשות לפרסומים מותרים ואף נחוצים היא סוגיה מורכבת. בין היתר נאמר בתשובתה כי "מבלי לגרוע מן האמור לעיל, מקובל עלינו האמור בקטעים הנזכרים בטיוטת דוח הביקורת אשר לבחינת הסוגיות האמורות על ידי משרד הפנים (המהווה מטבע הדברים גורם מרכזי מאוד בהקשר זה) ביחד עם היועץ המשפטי לממשלה, וזאת מתוך מטרה להגיע להסדר מאוזן והולם, עיונית ומעשית".

סיכום

כדי לשמור על עקרון השוויון בין המתמודדים בבחירות ולמנוע פגיעה באמונו של הציבור במינהל הציבורי, על הרשות המקומית להימנע לחלוטין מלהשתתף במערכת הבחירות. לפיכך נאסר על נבחרי הציבור ועל עובדי הרשות להשתמש במשאבי הרשות המקומית למימון צורכי מערכת הבחירות של מועמדים ורשימות ובכלל זה למימון צורכי תעמולה, וראשי הרשויות המקומיות במיוחד נדרשים להקפיד שלא לנצל לרעה את הכוח שניתן להם ואת הנגישות שהוקנתה להם, מכוח תפקידם, לנכסי הציבור ולמשאבי הרשות לשם קידום ענייניהם האישיים.

על עיריית קריית גת ועל המועצה המקומית גבעת זאב לפעול להשבת הכספים שהוציאו למימון פרסומים או תשורות שהייתה בהם תעמולה בעד ראשיהן. על משרד הפנים לפעול במקרים המתאימים כדי לאכוף על הרשויות המקומיות למלא את חובתן להשיב כספים שהוציאו מהקופה הציבורית למימון מערכת הבחירות.

