

פרק ראשון

**ממצאי הביקורת שהועלו בבדיקת נושאים
משותפים לכלל הרשויות המקומיות**

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 פרסומי הרשויות המקומיות לשני סוגים עיקריים:

א. פרסומים המתחייבים מהוראות דין, הקובעות במפורש שמידע מסויים יובא לידיעת הציבור ואת דרכי פרסומו, כגון: פרסומים בנושאי תכנון ובנייה ומכרזים.

ב. פרסומים 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 יעשה שימוש בקשר עם תעמולת בחירות בכספים של גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח - 1985 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ובכלל זה רשות מקומית, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין שגוף כזה מחזיק בהם.

2. בשנת 1984, בדק משרד מבקר המדינה את הטיפול של 23 רשויות מקומיות בפרסומים, בתקופת הבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן, שהתקיימו באוקטובר ובנובמבר 1983. בבדיקה נמצא, כי 18 רשויות מקומיות נשאו בהוצאות של פרסומים בעל אופי תעמולתי - לטובת ראשיהן, או לטובת רשימות או סיעות שראשיהן התמודדו בבחירות בשנת 1983, בדוח השנתי שלו מסי' 35, קרא מבקר המדינה "לעשות בעוד מועד לעקירת נוהל פסול, שהשתרש במשך שנים, ולמנוע פרסומים 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 שאותן רשויות מקומיות, שהוציאו כספים על פרסומים כאמור, יעשו להחזרתם לקופותיהן. עוד נדרש משרד הפנים לדאוג, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, שהרשויות המקומיות אכן יימנעו בעתיד ממימון פרסומים בעלי אופי תעמולתי.

3. בעקבות פרסום 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 לפרסום חוברות לסיכום קדנציה סמוך למועד הבחירות, הורחב והוחל גם על פרסומים מסוגים אחרים, כגון חוזרים לתושבים, מודעות בעיתונים, סרטי קולנוע וסרטי וידאו. בעקבות תר"מ 2/83 נאות ואחרים נגד עיריית חיפה ואחרים (פ"ד ל"ז (4) 183) הוגדרו באותן הנחיות מאפייני פרסומים בעלי אופי תעמולתי, על-פי תוכנם ועיתוי פרסומם. 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 בפרסום מסוים משום תעמולת בחירות. בשנת 1993 פרסם משרד הפנים את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה כולל ההרחבה האמורה (להלן - ההנחיות).

בהנחיות נקבע, כי פרסומים שיש בהם משום תעמולת בחירות הם, בעיקר, פרסומים שהופצו תוך השנה 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; פרסום 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 שכיהנה לפניה.

4. בנובמבר 1993 התקיימו בחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן.

בעקבות תלונות, פנה משרד מבקר המדינה, במארס 1993, אל מנכ"ל משרד הפנים וביקשו לשקול הפצה מוקדמת של חוזר, בקרב ראשי הרשויות המקומיות, שיעמידם על האיסור לשקול הפצה מוקדמת של חוזר, בקרב ראשי הרשויות המקומיות, שיעמידם על האיסור הקיים בחוק, לעשות שימוש בנכסי 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 הפרסומים של 28 רשויות מקומיות, וכן את הוצאותיהן על פרסום והסברה, ואת ההתקשרויות עם נותני השירות - כל זאת בשנה שקדמה למועד הבחירות (16 עירות: בית שמש, הוד השרון, טייבה, טירת הכרמל, כפר סבא, לוד, נהריה, נתניה, עפולה, פתח תקוה, קריית אונו, קריית אתא, קריית מוצקין, ראשון לציון, רמלה, רמת גן; ו-12 מועצות מקומיות: אור עקיבא, באר יעקב, גני תקוה, זכרון יעקב, כפר יונה, מעלות תרשיחא¹, צפה רמון, נשר, קדימה, קריית עקרון, ראש העין, רמת השרון).

המימון הממלכתי (ראה לעיל) לו היו זכאיות הסיעות והרשימות של 28 ראשי הרשויות המקומיות, שהתמודדו בבחירות באותן רשויות המקומיות שפרסומיהן 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 פרסומים בעל אופי תעמולתי לטובת ראש הרשות המקומית ולטובת סיעתו או רשימתו, שהתמודדו בבחירות בנובמבר 1993. בכך נהנו ראש הרשות, סיעתו או רשימתו, שלא כדין ממימון פרסומי תעמולה בסכומים ניכרים מקופת הרשות המקומית, כתוספת למימון הממלכתי. הסיעות או הרשימות שנהנו מתוספת זו היו מחלקים שונים של הקשת הפוליטית.

¹ במועצה מקומית מעלות תרשיחא התקיימו שני סבבי בחירות - בנובמבר 1993 ובפברואר 1994.

פרסומים בעלי אופי תעמולתי

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

א. עיתונים מקומיים

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

להלן הדוגמאות:

(1) בחודשים שקדמו למועד הבחירות פרסמו 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 - פרסום ברוסית - ראה להלן).

(2) המועצה המקומית כפר יונה פרסמה, 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, במסגרת ראיון עם ראש המועצה, פורטו הפרוייקטים שנעשו בישוב 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 במסגרת המועצה, ותחביביו. שלושה מהנבחרים אף הביעו תקווה לבחירה מחדש.

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

ב. עיתונים בשפה הרוסית

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

(א) עיריית קריית אתא הפיקה והפיצה עיתון, בן 16 עמודים, בשפה הרוסית, בשלושה מגיליונות העיתון נכללו פרסומים בעלי אופי תעמולתי. בגיליון העיתון, מחודש פברואר 1993, נכללו תיאורים של פעולות ראש העירייה לפיתוח העיר, תוך הדגשת הישגיו בתחום זה, תוכניותיו לעתיד, ותאור 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 פרסום כתבות ומודעות מטעמה, בשפה הרוסית, על-פני עמוד אחד של עיתון מקומי, בגיון 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 פרסומים בעלי אופי תעמולתי; באחרון שבהם, שפורסם כשבוע לפני הבחירות, הודפסה גם מודעה שקראה לציבור לקרוא כתבה שהתפרסמה בעיתון בשפה הרוסית, ביום 29.19.93 - ערב הבחירות - ובה תיאור מחמיא של דיוקן ראש העירייה ותרומתו לקליטת עולים מארצות חבר העמים.

ג. 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" שהוקדש 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 ממפגשיו 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 בפתח שלהם סמל העירייה. מתיעוד העירייה ומהסברי ראש העירייה לביקורת עולה, כי בתשעה החודשים שקדמו למועד הבחירות העסיקה העירייה, תמורת כ- 36,000 ש"ח, צלם

שהסריט, לצורכי 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 פרסומים בעלי אופי תעמולתי, נקבע בסעיף 5 לחוק דרכי תעמולה, 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, ובמימנם, עברה העירייה על הוראות חוק הבזק, התשמ"ב - 1982 [סעיף 6 לז (ז) (ח)], האוסר לסייע להפעיל תחנת שידור ללא זיכיון, וקובע עונשין למסייע.

ד. פרסומים אחרים

1. חמש רשויות מקומיות הפיקו והפיצו לתושבים, בשנת 1993 מפה של היישוב, הכוללת פרסום בעל אופי תעמולתי; 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 תקוה).

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 דובר השפה האנגלית. בפתח לספר הופיעו תמונת ראש העירייה ודבריו. שמונה מעמודי 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 השנתי 35 משנת 1985, בנוגע לפרסומים בעלי אופי תעמולתי, נכלל גם ספר שעיריית נתניה אז הפיקה, ומאפייניו התעמולתיים - הנוגעים לראש העירייה שכיחן באותה העת - 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, בשנת 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, ובה תיאר ראש ה-ירייה את "העשייה של עיריית רמת גן בתחומים הדתיים, הנעשית למענו של הציבור הדתי שלנו... חשבנו שיש לנו במה להתגאות..."

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

6. עיריית נתניה וקריית אונו הציבור 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 הוצבו שלטים החל למעלה משנה לפני הצבת השלטים; 10 מהפרוייקטים שאוזכרו בשלטים היו בשלבי תכנון או פרסום מכרז, וכלל לא הוחל בהקמתם.

הענקת מתנות לתושבים

כאמור לעיל, נקבע בסעיף 2א לחוק תעמולה, כי "לא יעשה 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 החבילות צויין שם ראש הרשות המרומית, ומניסוחי הפירסומים שנשלחו למקבלי חלק מהמתנות יכול היה המקבל, ללמוד, לכאורה, כי המדובר בשי אישי מאת ראש העירייה (עיריות: בית שמש, הוד השרון, כפר סבא, קריית אונו, קריית אתא, ראשון יעקב, 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 ניו גם בשנים קודמות, אך מבקר המדינה רואה בחומרה מתן מתנות כאלה, בציון שם ראש הרשות המקומית ובסמוך למועד הבחירות.

(1) 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 ותאריכו תיכונים, בתחום העירייה, בהם נכתב: "מתגייס 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.

(2) מאז אפריל 1993 ועד מועד הבחירות, הפיקה עיריית קריית אתא ארבעה תדפיסים מהודרים, הקשורים 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 ברכותיי ומתנתי הצנועה לספירת העומר...". הוצאות העירייה להפקת התדפיסים הסתכמה ב- 13,330 ש"ח.

(3) ביוני 1993 הכריזה המועצה המקומית ראש העין על מבצע לשיפור איכות הסביבה. במסגרת 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, בעקבות תלונה שהוגשה לוועדה (תר"מ 140/30), עולה, כי המכונית הייתה אמורה להיתרם על ידי העמותה; מתיעוד 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 ועד הבחירות המרכזית צו המורה, כי עד למועד קיום הבחירות ישולם הסיוע הכספי האמור, ולא תוגרל המכונית (תר"מ 31/93).

נמצא, כי באוקטובר 1993, חזרה המועצה המקומית ופרסמה את ההבטחה להעניק סיוע כספי לבוני הגדרות ביישוב ולהגריל מכונית בין המשתתפים במבצע.

הענקת מתנה, עליה נרשם שמו של ראש הרשות המקומית, או פרסום בדבר הענקת מתנה, עשויים להתפרש כמתנה מאת ראש הרשות המקומית; בחלק מהמקרים מתחזק רושם זה לאור ניסוחים בפרסומים שנשלחו למקבלי המתנות. מסירת המתנות או הבטחה למוסרן בסמוך למועד הבחירות, ברוב המקרים - 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 לפרסום

עשר מהרשויות המקומיות שנבדקו העסיקו חברות ויועצים להכנת אמצעי הסברה ולפרסומים. שש מהן העסיקו חברה או יועץ במקביל למשרת 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:

(1) 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 מינהל 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 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).

(2) עיריית מרת 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 ברמן 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 פרסומים בעלי אופי תעמולתי, לצורכי תעמולה של ראש העירייה, ולא היה מקום לממן מתקציב העירייה.

דובר הרשות המקומית

ב- 15 מהרשויות המקומיות שנבדקו הועסק עובד כדובר הרשות המקומית האחראי להפקת מפרסומי 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 ממספרם 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 ופרסומי הסברה בנושאים שונים. ההודעות והפרסומים הודפסו על ידי הרשויות המקומיות והופצו למערכות העיתונים ולתושבים.

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

הכנת ההודעות והפרסומים האמורים, על ידי דוברי הרשויות המקומיות האמורות והפצתם במסגרת עבודתם ברשויות המקומיות, ותוך שימוש במתקניהן ובכושן, מנוגדים לסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה האוסר, כאמור, שימוש בכספי רשות מקומית או במיטלטלין המוחזקים למעשה על ידה, 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 שכרוך בו מגע עם קהל, לא ייקח 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 תאודור אור, למתן צו מניעה נגד ראש המועצה המקומית וסיעתו, לפי סעיף 17ב 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, בפרסומיה 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 לפרסומים ולהסברה

לקראת סיום הקדנציה ומועד קיום הבחירות הגדילו הרשויות המקומיות את היקף הוצאותיהן לפעולות פרסום והסברה. רוב ההוצאות היו לפרסומים יזומים על ידי הרשויות המקומיות, ורק מיעוטן - על פרסומים המתחייבים מהוראות החוק. להלן נתונים על הוצאות הרשויות המקומיות לפרסום ולהסברה, בשנות הכספים 1991 - 1993 (באלפי ש"ח):

הוצאות רשויות מקומיות לפרסומים ולהסברה בשנים 1991 - 1993¹

שיעור גידול ב- שנת 93		הוצאה בחודשים ינואר דצמבר באלפי ש"ח		שיעור גידול ב- שנת 93		ההוצאה בתשעה חודשי כספים באלפי ש"ח		הרשות המקומית
לעומת 92		1993	1992	לעומת 91		1993 ³	1991 ²	
וה	ז	ח	ט	י	יא	ב	ג	א
								עיריות
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	118	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	383	140	29			קריית אונו
13	529	468	50	357	238			קריית אתא
77	331	187	98	210	106			קריית מוצקין
(18)	1,027	1,248	11	714	646			ראשלי"צ
71	1,240	727	31	812	620			רמלה
23	1,686	1,370	71	1,329	776			רמת גן
						מקומיות		מועצות
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	44	143	99			זכרון יעקב ⁴
88	113	60	121	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
141	53	22	1,400	45	3			קרית 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 לשכותיהם.

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).

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בשנת 1993 - שנת הבחירות לרשויות המקומיות - הגדילו רוב הרשויות המקומיות שנבדקו, בצורה משמעותית בהשוואה לשנים קודמות, את הוצאותיהן לפרסומים ולהסברה. בחלק מהרשויות גדלו הוצאות אלה כבר בשנת 1992 בה אף הופקו חלק מהפרסומים בעלי האופי התעמולתי שנכללו בממצאים. ההוצאות לפרסומים 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 אונו וקריית עקרון); ב- 11 רשויות מקומיות הוכפלו ההוצאות; בשש רשויות מקומיות גדלו ההוצאות בכ- 50%. הגידול שחל בשנת הבחירות בהוצאות לפרסומים נראה גם מהשוואה נתוני ההוצאות בשנת 1993 כולה לאלו של שנת 1992, שאף בה היו, כאמור, הוצאות לפרסומים בעלי אופי תעמולתי: בחמש רשויות מקומיות הוכפלו ההוצאות, ובאחת מהן (מועצה מקומית גני תקוה) אף הגיע שיעור הגידול ל- 217%. בשמונה רשויות מקומיות אחרות עלה השיעור על 50%.

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 (7)0 ו- (8)9 לחוק מבקר המדינה (ראה להלן).

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

(1) 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 שיוור לראש העירייה, לעירייה ולחברה, להימנע מלעשות שימוש בכספי החברה או העירייה לתעמולת בחירות. בעקבות פנייה זו, הודיעו המשיבים, כי על אף שהאיסור בסעיף 2א לחוק דרכי תעמולה אינו חל על החברה, תממן סיעת ראש העירייה את הפרסום.

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

(2) 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 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 במיטלטלין 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 לפרסום בקשר לפעולותיהם בעבר, אך עליהם לעשות זאת מתקציב רשימתם ולא מתקציב הציבור בכללותו. קיומה של מערכת בחירות מונע פרסום סיכומי פעולות, המפארות 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 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 ל"ז (4) 183).

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

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

2. הממצאים שהועלו על ידי משרד מבקר המדינה, בבדיקת פרסומי 28 רשויות מקומיות, בתקופה שקדמה לבחירות שהתקיימו בנובמבר 1993, מצביעים על כך, שהרשויות המקומיות המשיכו לממן הפקה והפצה של פרסומים בעלי אופי תעמולתי לטובת ראשי הרשויות המקומיות וסיעותיהם או רשימותיהם. דובריהם של חמש רשויות מקומיות היו מעורבים בהפקת פרסומים 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 פרסומי 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 פרסומים בעלי אופי תעמולתי לקופת הרשות המקומית, או לקופת העמותה של הרשות המקומית שמימנה את הפרסום (מועצה מקומית זכרון יעקב). שתי רשויות מקומיות אחרות (עיריית קריית אונו ומועצה מקומית טירת הכרמל) פנו לאישים שכינה כראשיהן, בקדנציה הקודמת, בדרישה להחזיר כספים.

4. מאז 1987 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 תאגידים 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, במסגרת בדיקת חשבונות הסיעות והרשימות שהתמודדו בבחירות, קבעה, כי ההוצאות האמורות של הרשויות המקומיות, למימון פרסומים 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 חשבוניתיה 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, שהשתפו בבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 1993).