

נושא הביקורת :

דוברות ופרסומי העירייה

דו"ח ביקורת בנושא : דוברות ופרסומי העירייה**כללי**

אחת החובות החוקיות החלות על העירייה היא פרסום פעולותיה והבאתן לידיעת הציבור כגון : דו"ח פעילות שנתית, דו"חות כספיים, מידע לציבור כמתבקש עפ"י חוק חופש המידע ועוד. כמו כן הרשות מספקת מידע אודות אירועים, מופעים, חוגים או כל פעילות אחרת, בה עשוי הציבור לגלות עניין וליטול חלק באמצעות שלטי חוצות וכרזות שונות.

מטבע הדברים, אמצעי הפרסום של העירייה מגוונים ומותאמים לכל מטרה : דו"חות, מנשרים, עלונים, חוברות מידע, כרזות על לוחות מודעות, כרזות בד גדולות, שלטי חוצות, פרסום בעיתונים ופרסום באינטרנט.

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת לעמוד על התנהלות הרשות והדוברות בפעילות זו בהיבטים הבאים :

- ↪ מדיניות הרשות הלכה למעשה בנושא הפרסום בכלים השונים.
- ↪ האמצעים העומדים לרשות הדוברות ואגפי העירייה בפעילות זו ואופן השימוש בהם.
- ↪ יחסי הגומלין בין הדוברות ואגפי הרשות בפעילות זו.
- ↪ היבטים חוקיים ונורמטיביים בשים לב לחוק חופש המידע.
- ↪ היבטים תקציביים וכספיים לנושא הפרסום.
- ↪ חוזים והתקשרויות עם ספקי השירותים.
- ↪ ניגוד עניינים

הביקורת בוצעה במהלך חודש אוקטובר נובמבר 2008 : הביקורת כללה פגישות עבודה עם הדוברת, נתוני הנהלת חשבונות, תקציבי הפרסום ל-4 שנים אחרונות, נהלים קיימים, התקשרויות עם ספקי שירותים ועוד.

הדו"ח כולל את הפרקים הבאים :

פרק-תמצית סיכום הממצאים וההמלצות .

פרק – הדו"ח המפורט

תמצית סיכום הממצאים והמלצות הביקורת

העיסוק בדוברות ובהסברה ברשות המקומית נועד ליצור דו-שיח בין הרשות, נבחריה ועובדיה ובין התושבים, להביא לידיעת התושבים את אשר עושה הרשות למען חיי החברה והקהילה ביישוב ולהגביר את מעורבות התושבים בעבודת הרשות המקומית. לפי נתוני משרד הפנים ערב הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2008, התגוררו בראש העין כ-40,000 תושבים. הוצאות העירייה על פרסום בשנים 2005-2008 הסתכמו בכ-523, בכ-511 ובכ-678 ו-כ-450 אש"ח בהתאמה.

דוברת הרשות לאחר שלמדה את מאפייני הרשות ועל בסיס התנסותה מאז כניסתה לתפקיד (באפריל 2007), הנהיגה לראשונה בשנת 2008 תוכנית עבודה סדורה עפ"י חודשים, תוך פירוט האירועים הצפויים, אמצעי הפרסום, הסעיף התקציבי, סוג הפרסום וכו'. כמו כן מאז כניסתה לתפקידה, יזמה ופעלה בהנחתת תשתית נהלים ויציקת דפוסי עבודה נאותים בדוברות. התנהלות זו ראויה לציון.

החל מחודש מאי 2007 מתבצע תיעוד והמעקב באמצעות טבלת "אקסל" במחשב הדוברת. עיון בטבלאות הנ"ל בהשוואה לרישומי הנהלת החשבונות, מעלה אי התאמה בנתונים המצויים אצל הדוברת (בחסר). הדבר נובע בשל העובדה כי חלק מהפרסומים לא עברו את הדוברת, היינו הזמנות הפרסום נעשו ישירות ע"י אגפים שונים ברשות.

סעיפי הוצאות הפרסום הכלולים באגפי הרשות, ממומשים על ידם דרך מחלקת הרכש באופן עצמאי ללא תווך הדוברות. לאחרונה ובעקבות נוהל שיצא בנושא, המימוש מותנה מבחינה מקצועית באישור דוברות העירייה. אפשר וקיימות הוצאות נוספות בגין פרסום אשר לא קבלו ביטוי כסעיף תקציבי נפרד. היות ואלה מגולמות בסעיפי פעולה השונים באגפי הרשות כגון: המרכיב הפרסומי הכלול באגרת ארנונה לתושב, או מרכיב הפרסומי במסגרת תקציבים המועברים לרשת המתנ"סים ועוד.

עד לא מכבר הרשות לא נתנה דעתה לעניין קיומו של רישיון הוצאת עיתון כתנאי לפרסום בו. בדיון התקיים בחודש פברואר 2007 התקבלה החלטה גם בנושא זה (ראה בהמשך). לביקורת הוצגו רישיונות למרבית המקומונים הפועלים בעיר.

העירייה מפרסמת מודעות בתשלום במקומונים: "אינדקס" "מוקד", ובאיזורונים השייכים לרשתות התקשורת: "ידיעות תקשורת" ו"רשת שוקן": "ידיעות פ"ת" ו"מלאבסי" (בהתאמה). במקרים מעטים יותר, מפרסמת העירייה גם בעיתונות הארצית. עלות יח' שטח פרסום במקומונים המופצים בראש העין – דומה פחות או יותר (עיתון אינדקס במעט יקר יותר - אולם יש לו תפוצה רחבה יותר) באשר למקומונים האזוריים עלות פרסום יקרה יותר.

היקף תקציב הפרסום השנתיים במקומונים המקומיים והאזוריים כ-100,000 ₪ בממוצע, אינו מחייב עריכת מכרז על פי תקנות המכרזים ואפשר לחילופין לפעול בהליך הצעות מחיר כפי שנהוג. נפח הפעילות: מרבית הפרסומי הרשות מתבצעים מקומון 'אינדקס', לאחר מכן ב'מוקד', מעט בידיעות פ"ת', ומעט מאד ב-'מלאבס'. בעיתונות ארצית מתפרסמים מכרזים, הנדרשים לפרסום בעיתונות ארצית, עפ"י חוק, וכן אירועים בהיקף גדול, כמו "פסטיבל תימנה" וזאת בכפוף לאישור מנכ"לית העירייה.

- ☒ **היקף הפרסום במקומונים החל משנת 2005 כ-100,000 ₪ בשנה.**
- ☒ **רוב הפרסומים במקומונים מתבצעים במקומון אינדקס (כ-80% משוקלל) בשל תפוצתו.**
- ☒ **שיעור הפרסום בעיתון אינדקס בשנת 2008 ירד ומנגד עלה שיעור עיתון מוקד לכדי כ-40% הדבר נובע בין היתר משום ישום המלצות הדין משנת 2007.**

מהי מדיניות הרשות בתפיסת הפרסום במקומונים.

מדיניות הרשות לפרסומים במקומונים עד לא מכבר, יחסה משקל מכריע לפרמטר התפוצה בקביעת המקומון לפרסום. משום כך עיקר הפרסומים התבצעו במקומון "אינדקס" הנהנה מיתרון משמעותי בפרמטר זה על פני מתחריו. מכאן שהליך הצעות המחיר שהרשות עשתה מעת לעת תוך קביעה תנאי סף לתפוצה של 7,000 בתי אב, ממילא לא היה אפקטיבי ועיקר חשיבותו בעצם קיומו. ההגמוניה שיש לעיתון זה על פני מתחריו במשך שנים, מבטא מבחינה כלכלית מעין-כשל שוק.

פרמטר התפוצה- אין ספק, שפרמטר התפוצה מהווה גורם חשוב בשקלול ההחלטה היכן לפרסום. יחד עם זאת, לא בהכרח כל הפרסומים מחייבים תפוצה רחבה, שכן חלק מהפרסומים מתבססים עפ"י חוק ללא קשר לתפוצה, חלק מהפרסומים ניתן לפצל בשני עיתונים מבלי לפגוע בנושא הפרסום מכל מקום מתבקשת מדיניות מאוזנת ביחס לעיתונים השונים וע"י כך ניתן להביא לידי ביטוי תחרות במחירי הפרסום.

הליך התקשרות עם מקומונים

בניגוד לשנים קודמות בשנת 2006 לא התבצע הליך הצעות מחיר כנהוג מידי שנה (בשל העדר תשומת לב). תוקף הליך ההתקשרות האחרון שהעירייה ערכה הסתיים בחודש דצמבר 2005. לאור הערת הביקורת, יועמ"ש הרשות הפנתה תשומת לב ראש העיר בדבר הצורך בהליך הצעות וכמו כן המליצה בהזדמנות זו, גם לקבל החלטה בנושא דרכי הפרסום של העירייה (להלן מדיניות). בדיון שיזמו היועצת המשפטית והדוברת אצל מנכ"לית העירייה בהשתתפות בעלי התפקידים העיקריים המפרסמים במקומונים, נועד לגבש ולהתוות קווים מנחים חדשים (להלן מדיניות), בבחירת העיתון לפרסומי המודעות של האגפים השונים (הדיון התקיים בחודש פברואר 2007).

ברקע הדברים, צוין כי עד כה הדרישה בהליך קבלת הצעות מחיר, הייתה חלוקה ישירה לבתי התושבים. מאחר ורק מקומון אחד בלבד עומד בתנאים שנקבעו לכאורה קיום הליך כאמור ולעת הזו, חסר תוחלת ונכון לקבוע הנחיות אשר יתנו מענה לצרכי העירייה תוך איזון בבחירת המקומונים. בתוך כך נקבעו הפרמטרים ותנאי עמידה בבחירת העיתון:

הביקורת מצאה כי עד כניסת הדוברת לתפקידה בשנת 2007 מרבית פרסומי העירייה לא התבצעו והוזמנו ע"י אגפי העירייה דרך הדוברת ובאמצעותה. עם כניסת הנוהל בנושא באמצע שנת 2008 חל שיפור ניכר אם כי ככל שמדובר בפרסומים מטעם המחלקה לתרבות תורנית הנוהל טרם הופנם.

מאז יצא הנוהל בנושא בחודש יולי 2008 נקבע, כי לדוברות יהיה שיקול דעת בקביעת המקומון שבו תפורסם ההודעה. במלים אחרות, אפשר והאגף המסוים יבקש פרסום במקומון מסוים והדוברת תשקול בקשה זו ובכל מקרה ההחלטה שלה.

המלצה

הביקורת ממליצה להקפיד על כך כי הפרסומים של כל יחידות העירייה יבוצעו ויוזמנו בתיאום עם הגורם המקצועי להלן משרד הדוברות, דבר שיביא לפיקוח מקצועי נאות על עבודות הפרסום והן לייעול וחסכון בעלויות הכספיות של הפרסום.

סקר אפקטיביות הפרסום - עד כה לא נערך ברשות באף שלב, סקר מקצועי לבחינת אפקטיביות הפרסום באמצעים השונים ומידת החשיפה לציבור. סקר כאמור יכול לשמש בעתיד, כלי לקביעת אמצעי הפרסום והתקציבים בהתאמה. דוברת הרשות אשר פנתה בעניין זה בשנת 2008, נענתה בשלילה משום הרגישות המתבקשת בעיתוי המבוקש בשנת בחירות.

המלצה

הביקורת מצטרפת להמלצת הדוברת לעריכת סקר לבחינת אפקטיביות הפרסום לציבור לשם קביעת האמצעים והתקציבים המתאימים על רקע נתוני תוצאות הסקר.

אתר האינטרנט

אתר האינטרנט של עיריית ראש-העין נגיש לכל דכפין ולתושבי ראש העין בפרט, הדבר מחייב שבעתיים את הרשות באשר לנאותות ועדכניות החומר המפורסם בו מעת לעת. (שלא לדבר על החשיפה לטענת ההסתמכות שתתכן ותעלה בהקשר זה) עד לא מכבר רמת העדכניות או רלוונטיות הפרטים המפורסמים בגוף הידיעה המסוימת באתר לא היו בהכרח עדכניים ואף לא צוין תאריך פרסום או עדכניות המידע.

דוברת הרשות מאז כניסתה לתפקידה הפנימה מיידית את הערת הביקורת בנושא וכיום מופיע לצד הידיעה מועד פרסומה. באחריות הדוברות אחת לשבוע לעדכן את אתר האינטרנט במודעות הפרסום שהעירייה מפיקה, בידיעות דוברות, וכדומה.

אתר האינטרנט של הרשות הוקם לפני כ-6 שנים ורמתו הכללית ביחס לאתרי רשויות אחרות, ברמה סבירה +. יחד עם זאת, בשל אי שדרוגו מאז הקמתו ועל רקע התמורות בתחום זה, יש מקום לשפר את הנגישות למידע באתר לטובת הציבור הרחב. בתוך כך, מתבקש בין השאר לבנות מפת אתר כמקובל, על מנת שתסייע ותאפשר נגישות נוחה בהתאם לצורכי המבקש. האתר במבנהו הקיים, מציב לפרקים קושי לגולש הסביר להגיע למידע המבוקש, אלא אם כן מדובר בגולש המתמצא ברזי החיפוש.

לסיכום

מומלץ לבחון את מבנה האתר הקיים על רקע ההתפתחות והתמורות שחלו בשנים האחרונות בתחום זה ומתוך שאיפה להנגשת המידע לטובת הציבור בצורה נוחה, מהירה וידידותית.

יחסי הגומלין בין משרד הדוברת ליחידות העירייה

משרד דוברת העירייה אחראי להסברה ולייצוג מדיניות העירייה כלפי גורמים חיצוניים ובאמצעי תקשורת המונים, המקומיים והארציים. על מנת לעמוד באחריות זו, הדוברת חייבת להיות בקשר מתמיד עם מחלקות העירייה השונות והיא בעצם תלויה במידע שהמחלקות מעבירות אליה.

ממצאי הביקורת מעלים כי לא כל פרסומי העירייה עוברים דרך הדוברת, שכן מחלקות שונות בעירייה מפרסמות מודעות משלהן. (מחלקת כח אדם - מודעות אבל, מחלקת התרבות תורנית, מחלקת הספורט, נוער, אירועים וכו').

נהלים - ראוי לציין לחיוב את פרסום הנוהל (המקוצר) בשנת 2008 על רקע העובדה שלא הייתה במחלקת הדוברות עד מועד זה, תשתית נהלים סדורה המגדירה את יחסי הגומלין שבין אגפי העירייה והדוברות. יחד עם זאת הנוהל חסר בחלקים מסוימים ובממשקים שונים בפעילות הדוברות כגון: מדיניות מתן ראיונות עיתונאיים ע"י עובדי רשות או בכירים, שגרת העברת מידע הרלוונטי לידיעת הדוברת המתבקש מתוקף תפקידה ועוד.

מאחר והנוהל חדש יחסית, לא כל הפרסומים כפי שעולה מהביקורת, מועברים דרך הדוברות וממילא לא נדרשה דעתה בקביעת העיתון לפרסום. הדבר אמור בעיקר בהזמנות הפרסום מטעם המחלקה לתרבות תורנית, אשר פעלה עצמאית לחלוטין בהתקשרויותיה עם המקומונים השונים. בדרך זו פורסמו על ידה כ-40 פרסומים שונים בניגוד לנוהל.

המלצה

מטבע הדברים כל נוהל חדש על שמבקשים להטמיע מחייב מעקב והתאמתו בתחילת הדרך ובכלל. על מנת להבטיח את קיום הנוהל, נדרש להוסיף בו הנחיה למחלקת הרכש, שלא תזרים הזמנה בטרם התקבל אישור הדוברות (כגון: חתימה על הזמנת העבודה), הן לעניין תוכן המודעה (מבחינה מקצועית) והן בקביעת המקומון המפרסם.

חסויות

מבחינה משפטית העירייה נושאת באחריות משפטית לכל פרסום מסחרי, שהיא נותנת לו את חסותה ובכך הפרסום המסחרי נחזה להיראות כפרסום עירוני לכל דבר כגון: הרשאה להשתמש בסמל העירייה או בשמה של העירייה בפרסום המסחרי".

נמצא, כי, לא כל חסות שהעירייה נותנת עוברת או חייבת לעבור דרך דוברת העירייה. גופים שונים בעירייה, כמו תרבות תורנית או אגף הרווחה, מחליטים על מתן חסות העירייה בעלת אופי מסחרי לאירועים, חלקם בתמורה כספית כחלק ממימון האירוע. לדעת הביקורת, מתן חסות העירייה ללא נוהל מסודר וללא קבלת ייעוץ משפטי מתאים, עשוי לגרום לשימוש בלתי הולם ובלתי ראוי בשמה ובסמלי העירייה תוך גרימת נזק כספי ותדמיתי לעירייה.

המלצה - הביקורת ממליצה כי נושא החסויות ירוכז בידי הדוברת. לצורך כך, ייקבע נוהל כתוב, על מנת שנושא זה יוסדר תוך הבטחת, שליטה ובקרה קפדנית היות ומדובר בגיוס כספים מגורמים מסחריים פרטיים בעיר.

הפקות דפוס

מתוך נתוני הנהלת החשבונות המפורטים בטבלה הר"מ עולה, כי עלות הזמנות לבתי הדפוס העיקריים מהווים החל משנת 2006 כ-100,000 ש"ח בשנה ובשנת 2008 לכדי כ-200,000 ש"ח דבר המחייב מכרז בהיקף זה. המצב שהיה עד לאחרונה על כל הפקת דברי דפוס כגון: חוברת, מנשר, מודעה וכדומה, נאלצו ברכש לפנות למספר ספקים, ולבקש הצעות מחיר. מצב זה גזל זמן רב, זמן עבודה של אנשי הרכש, ובירוקרטיה מיותרת. בסיכומו של דבר בשיטה היה סרבול, חוסר יעילות, בזבוז זמן ומשאבים.

הבקשה לקיום הליך של בחירת ספק דפוס נעשתה על פי בקשת הדוברת על רקע האמור וממילא בשל היקף הוצאות לבתי הדפוס בשנת 2008 המחייב הליך מכרז. עבודת ההכנה להליך בחירת ספק הדפוס התבצעה לדברי הדוברת, בקפידה תוך מיפוי ובדיקת כל הפקות הדפוס שנעשו בשנתיים האחרונות, לרבות הצרכים החדשים בהפקות הדפוס [כמו חוברת אירועי תרבות- דבר שלא היה קיים בעבר, אלא רק בשנה האחרונה]. לאחר הבדיקה המקיפה, הוכנה ההצעה, שהועברה לעיונה החוזר של היועצת המשפטית, על רקע הערותיה והמלצותיה.

בימים אלה נכון למועד סגירת הדו"ח, המכרז לבחירת ספק הדפוס מצוי בעיצומו.

פרסומים בשנת בחירות

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 - 1985 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ובכלל זה רשות מקומית, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין שגוף כזה מחזיק בהם.

היועץ המשפטי לממשלה הוציא קובץ הנחיות מחמירות בעניינים אלה על רקע הוראות החוק לרבות בנושא תכני וסוג הפרסומים האסורים בתקופה זו. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכפי שפורסמו בשנת הבחירות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2008 - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (להלן: "החוזר"), חל איסור על שימוש בכספי הרשות המקומית לצורך תעמולת בחירות, ובכלל זה בפרסומי העירייה.

על רקע הוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ועל מנת לעמוד על קיומן הדווקני של הוראות הנ"ל שעניינן איסור פרסומים בעלי אופי תעמולתי, הלשכה המשפטית ברשות נקטה כמתבקש במספר פעולות בשנת הבחירות ובמהלכן.

הוראות הדין כמו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הובאו לידיעת ראש העיר ולידיעת כל הגורמים המקצועיים הרלבנטיים בעירייה, החוזר הופץ לכל הגורמים הרלבנטיים בעירייה..ככלל פרסומי העירייה בתשלום מובאים לבדיקת יועמ"ש העירייה טרם אישורם לפרסום, בהתאם להנחיות שבחוזר. בתוך כך ובכל ישיבת מנהלי אגפים ברשות, היועצת המשפטית חזרה והדגישה את האיסורים כאמור לעיל החלים בתקופת שנת הבחירות.

לסיכום

ככלל ניתן לקבוע כי הרשות נהגה בדרך כלל בקפדנות בעניינים אלה, תוך מעקב ופיקוח של היועצת המשפטית לעירייה. ככלל כל הפקות הפרסום העירוניות מטעם הדוברות (הודעות, חוברת מידע, תרבות וכו') הועברו טרם פרסומן לעיון ואישור היועצת המשפטית לעירייה, החומרים הותרו לפרסום בכפוף להערות היועצת המשפטית ככל שהתבקש. להוציא תקלות בודדות במכלול הכולל אשר אינן עולות לכדי תקלות שבמהותן, הרשות נהגה בשנת הבחירות ובהשוואה לשנים קודמות באמות מידה נאותות.

ניגוד עניינים וטיפול הרשות (ראה פירוט בגוף הדו"ח)

כלל יסוד בשיטתנו המשפטית, שאסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין אינטרסים הקשורים בביצוע תפקידו כעובד הציבור לבין אינטרסים אחרים הקשורים בו, בין פרטיים ובין מחמת תפקידים ציבוריים אחרים.

מר רזיאל אחרק מחזיק במניות חברת נ.ס.ד.ק. אחזקות בע"מ (להלן: "החברה") והינו בעל השליטה בה, בתוך כך אחיותיו מועסקות בשכר בחברה שבעלותו. החברה הינה המוציאה לאור והבעלים של המקומון "אינדקס" היוצא לאור בראש-העין כ- 13 שנים. מר אחרק נבחר בבחירות האחרונות לרשויות המקומיות שהתקיימו בתאריך 11.11.08, לכהן כחבר מועצת עיריית ראש-העין, כהונתו נכנסה לתוקף בחלוף 21 יום ממועד הבחירות. בישיבת מליאת המועצה מס 2 שהתקיימה בתאריך 15.12.08 מונה מר אחרק לסגן ראש העיר וחבר בוועדות שונות בחלקן כיו"ר הוועדה.

בתאריך 23.11.08 פנתה היועצת המשפטית לעירייה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה המשמש גם כיו"ר הוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, בבקשה לקבלת חו"ד הוועדה בסוגיה בעניינו של מר אחרק לאור בקשתו לנתק את הזיקה בינו לבין המקומון בתקופת כהונתו כחבר מועצה, בהסדר נאמנות אשר העקרונות המנחים שבו מפורטים במכתב פרקליטו ומבקש לקבל חוות דעת מקדמית בנושא.

חו"ד מליאת הוועדה לניגוד עניינים מיום 28.1.09

לבקשת מר רזיאל אחרק סגן ראש העיר, ניתנה ביום 28.1.09 על ידי מליאת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות חוות הדעת שבנדון. בחוות הדעת נקבע כי לא ניתן לאפשר כהונתו של סגן ראש העיר מר רזיאל אחרק כיו"ר ועדת מכרזים, כחבר וועדת המשנה לתכנון ובניה, כמו כן לא יוכל להחזיק בסמכויות ראש העיר בכל הנוגע לאגף הנדסה, הוועדה התייחסה לסמכויות בתחום התכנון והבניה, כל זאת במקביל להיותו בעליו של מקומון בעיר.

בישיבת מועצת העיר מיום 2.3.09, הודיע מר רזיאל אחרק כי יפעל בהתאם לחוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים, הגם שאינה מקובלת עליו. בתאריך 16.3.09 לקראת סגירת הדו"ח, התקבל מכתב מטעם פרקליטו של מר רזי אחרק ובו מודיע על מכירה והעברת כל מניותיו בחברת נסדק בתאריך 16.3.09. אפשר וטרם נאמרה המילה האחרונה בנושא שכן במקביל הדבר תלוי ועומד בערכאות שיפוטיות (להלן בג"צ).

לסיכום

הרשות בחנה את הסוגיה תוך איזון בין האינטרס הציבורי אל מול האינטרס הפרטי של חבר המועצה (להלן חוק חופש העיסוק), על רקע הוראות החוק והנהלים הקיימים. הרשות צפתה מבעוד מועד את ניגוד העניינים האפשרי ומשום כך הורתה את הדוברות להימנע מלפרסם בעיתון שבבעלות סגן ראש העיר עד לקביעה אחרת בערכאות השונות ובכפוף להן. במבחן המעשה הנחייה זו לא ירדה לגופי הסמך העירוניים כגון: המתנ"ס (גוף נתמך) אשר פרסם כ- 12 פרסומים. פרט לכך ההתנהלות הרשות על רקע האמור לצד הרגישות המתבקשת בנסיבות אלה, נאותה.

עם זאת השתהות הרשות תוך הימנעות מנקיטה ישום מעשי כנובע מהמלצות-חו"ד יו"ר הוועדה לניגוד עניינים מיום 22.12.08 וחו"ד מליאת הוועדה בהמשך מיום 22.1.09, תמוהה. סגן ראש העיר המשיך למלא את התפקידים השונים שהוועדה אסרה במפורש בחוות דעתה ובכך היה מצוי במצב של ניגוד עניינים לכאורה (וכל עוד החלטה זו לא עמדה במבחן המשפטי). בישיבת המועצה מיום 2.3.09 נמסרה הודעה מטעמו על הפסקת עיסוקיו בתחומים שחו"ד קבעה. באופן מעשי סגן ראש העיר אכן נמנע מלמלא תפקידיו בוועדות: מכרזים ותכנון ובניה, אולם באשר לתפקידיו כיו"ר אגף הנדסה לא חל שינוי ממשי ולכל היותר במינון. בהתחשב בעובדה כי סגן ראש העיר אכן עושה מאמצים כנים לפתרון הסוגיה, היה מקום מצידו להשלים התנתקותו הזמנית בשאר הפעילויות באגף הנדסה, עד לגמר הטיפול בעניינו העומד להסתיים ממילא בימים אלה (לאור הודעתו על מכירת המקומון).

תגובות: תגובת המבוקר-ראה עמ' 150, (הערה:תגובת סגן ראש העיר- מר רזיאל אחרק- טרם נתקבלה)

הדו"ח המפורט

כללי

העיסוק בדוברות ובהסברה ברשות המקומית נועד ליצור דו-שיח בין הרשות, נבחריה ועובדיה ובין התושבים, להביא לידיעת התושבים את אשר עושה הרשות למען חיי החברה והקהילה ביישוב ולהגביר את מעורבות התושבים בעבודת הרשות המקומית. לפי נתוני משרד הפנים ערב הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2008, התגוררו בראש העין כ-40,000 תושבים. הוצאות העירייה על פרסום בשנים 2005-2008 הסתכמו בכ-523, בכ-511 ובכ-678 ו-כ-450 אש"ח בהתאמה.

ליחידת דוברות העירייה תפקיד חשוב בייצוג הרשות המקומית הן כלפי חוץ והן כלפי תושבי העיר תפקיד הדוברות מבחינה מעשית בא לידי ביטוי ככלי של הרשות המקומית להבאת דברה ופעולותיה לתושבים ולכלל הציבור. לטפח יחסי קירבה, הבנה ועבודה נאותים בין יחידת הדוברות לבין העיתונאים (בתקשורת הכתובה והאלקטרונית), המסקרים את המתרחש בשלטון המקומי בכלל וברשות המקומית בפרט. ללוות את ראש הרשות המקומית, את נבחריה ואת העובדים הבכירים של הרשות בעבודתם לשם איתור פעולות בעלות "ערך חדשותי" וליידע העיתונאים על פעולות אלו בכתב ובעל פה כדי לקדם מול התקשורת המקומית והארצית.

עיקרי תפקיד הדוברות:

הסבר מדיניות הרשות המקומית.

דוברות באמצעי התקשורת.

יחסי ציבור.

עיסוק בשיווק ובפרסום בענייני הרשות המקומית.

הכנת ופרסום חומר ייצוגי על הרשות המקומית.

ייעוץ בנושאי תקשורת לגורמים בעירייה.

דוברת העירייה רקע ומבנה ארגוני

מחלקת הדוברות בעירייה כוללת שתי עובדות – דוברת ועוזרת/מזכירה. מבחינה מעשית הדוברות כפופה לראש העיר ומתואמת ע"י מנכ"לית העירייה.

תפקיד דובר העירייה עד תחילת שנת 2006, סופק לרשות כשירות חיצוני לכל דבר על בסיס שעות. חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2005 הורה את הרשויות המקומיות על הפסקת קבלת שירותים חיצוניים בתחום הדוברות ואיוש התפקיד אפשרי אך ורק כעובד מן המניין. על רקע האמור הרשות פרסמה בתחילת שנת 2006, מכרז חיצוני שבעקבותיו נבחרה לראשונה דוברת עירייה כעובדת רשות. זו שמשה בתפקידה תקופה קצרה (פחות משנה) מאחר וההתקשרות לא עלתה יפה.

בחודש מרס 2007, נערך מכרז חדש שבעקבותיו נבחרה דוברת חדשה המשמשת בתפקידה עד היום. דוברת העירייה החלה את תפקידה ב- 15/4/07, לדוברת ניסיון עשיר בתחום למעלה מ-11 שנים. בעלת תואר ראשון בתקשורת ופסיכולוגיה, בוגרת לימודי תעודה בדוברות ויח"צ באוניברסיטת בר אילן, ובעלת תעודת מגשרת מוסמכת.

בחודש ספטמבר 2007, גויסה דרך העמותה לשירותים חברתיים, עובדת במקום מזכירת הדוברות אשר נוידה למחלקה אחרת. שכר העובדת מתוקצב ומשולם במסגרת תקציבי פעילות העמותה לשירותים חברתיים. מבחינה פורמאלית העובדת מוגדרת בעמותה כאחראית על קשרי חוץ, אולם בפועל משמשת גם כעוזרת/מזכירה של הדוברת. העובדת בוגרת תקשורת האוניברסיטה העברית ובעברה שימשה כעוזרת דוברת עיריית כפר סבא.

תפקידים ותחומי אחריות

תפקידי הדובר בארגונים השונים יש מטבע הדברים מן המשותף ויחד עם זאת קיימים גם מאפיינים ודגשים שונים כפונקציה של סוג הארגון (פרטי, עסקי ציבורי וכו'). אין ברשות הגדרת תפקידי הדוברת ברשות הן לימי רגיעה והן בחרום. בהעדר הגדרה, הדוברת יצקה בהדרגה תוכן למהות תפקידה ברשות. על תפקידי הדוברות ניתן ללמוד מתוך סעיף 8 בניתוח עיסוקים של משרד הפנים המגדיר את תפקיד הדובר ברשות המקומית כלהלן:

הסברת מדיניות הרשות המקומית - אחראי לייצוג הרשות המקומית ולהסברת מדיניותה במקרים בהם נדרשת תגובתה ברמה העקרונית בעקבות תלונות של מוסדות, ארגונים ותושבים. אחראי למתן תשובות לפונים, בתיאום עם גורמים מקצועיים שונים ברשות המקומית, ובמקרה הצורך, בנושאים ומקרים המחייבים זאת, מתאם עמדות עם ראש הרשות המקומית להצגת עמדה ברורה ומוסכמת. אחראי לארגון סיורים לאנשי ציבור ברשות המקומית ולמשלחות שונות, להכנת חומר הסברה ולזימון עיתונאים לאירוע (בתיאום עם המזכיר/ראש הרשות המקומית).

בתחום הדוברות - אחראי לניסוח מסרים ודרכי פעולה על אופן הורדה לשטח של הוראות ביצוע והחלטות שכבר התקבלו. אחראי להסבר מדיניות יזומה מראש (החלטות ההנהלה) ומדיניות יזומה מהשטח (בעיות שהתעוררו). ארגון מסיבות עיתונאים לפי הצורך.

בתחום יחסי הציבור - אחראי להזרמת חומר ומידע שוטף לעיתונות (לטלוויזיה, לרדיו, לעיתונות המקומית, לעיתונות הארצית ולאמצעי מדיה אחרים). העברת חומר באמצעות קומוניקטים, הודעות לעיתונות (הכנת כתבות יזומות) ושיחות עם עיתונאים. אחראי לארגון יחסי ציבור לפני אירוע, שאמור להתקיים בתחום הרשות המקומית ואשר מחייב "כיסוי" תקשורתי מתאים והולם.

בתחום שיווק ופרסום - אחראי למיון, לקביעת סדר פרסום, לגיבוש המסר של מודעות, הודעות, ופרסומים בנושאים שונים המתנקזים אליו מהיחידות השונות ברשות המקומית. משתתף בארגון אירועים וכנסים מיוחדים ואחראי לקיום מבצעי פרסום לאירוע. לצורך כך נעזר באמצעי פרסום שונים כגון שלטי חוצות וכו'. מפקח על ביצוע עבודות גרפיקה למודעות הפרסום ולהפצתן לעיתונות (מקומית וארצית).

הכנת חומר ייצוגי על הרשות המקומית - אחראי לתיעוד אירועים באמצעות סרטים, סרטי וידאו וצילומים ושליחתם לארכיון הרשות המקומית. אחראי להכנת ידיעונים, חוברות וסרטים לשיפור תדמית הרשות המקומית.

תכנית עבודה ותקציב - הכנת תכנית עבודה ותקציב לשנת הפעילות הקרובה ליחידת הדוברות ויחסי הציבור והגשתה לאישור הגורמים המתאימים. התכנית כוללת: פעילות שוטפת - המבוססת על הפעילות השוטפת המתוכננת לשנה הקרובה בנושאים השונים שבטיפול יחידת הדוברות/יחסי ציבור. פעולות מיוחדות - מטלות ופרויקטים חדשים המתוכננים לביצוע בשנה הקרובה בנוסף לפעילות השוטפת בנושאים כגון פרסום/יחסי ציבור.

עבודה שוטפת - משתתף בישיבות ובדיונים במסגרות קבועות או משתנות כגון: ישיבות הנהלה, ישיבות מועצה ועוד. מבצע כל מטלה המנותבת לו על ידי הממונה הישיר מעבר למטלות השוטפות, בהתאם לצרכים השוטפים של היחידה. מקפיד להיות צמוד בכל החלטותיו ופעולותיו לחוקים, לצווים ולנהלים, התקפים בשירות הציבורי בכלל, בשלטון המקומי בפרט וברשות המקומית בפרט שבפרט.

פעילות שוטפת

בהיבט הפרסומי: עבודת הדוברות כוללת טיפול בפרסום פעילויות העירייה בכלל אמצעי התקשורת, וזאת על מנת ליידע את הציבור באשר לאירועים, מועדי פינוי גזם, ימי ניקיון, וכיוצא בזה. הפרסומים מתבצעים בהתאם לבקשת בעלי תפקידים ו/או מנהלי האגפים, כאשר על בעל התפקיד להעביר אל הדוברות את הטקסט המבוקש לפרסום, והדוברות מצויה בקשר עם כלי התקשורת ודואגת לפרסם את המודעה כמבוקש, תוך עריכת הטקסט במידת הצורך, עריכת הגהות וקבלת אישורים לתוכן ולעיצוב המודעה מבעל התפקיד בעירייה. לרוב, מנהל האגף מבקש לפרסם ספציפית בעיתון מסוים, בשל שיקולי תפוצה וקהלי יעד של אותו עיתון.

משרדי פרסום - בשנים 2007 ו-2008 הרשות התקשרה עם משרד פרסום בלקין לשווק ופרסום פסטיבל "תימנה" המתקיים באופן מסורתי כל שנה. פרט לאמור, הדוברות אינה נזקקת לשירותי משרדי פרסום בפעילות השוטפת, בשל היקף הפרסומים ברשות מקומית בסדר גודל זה.

תוכנית עבודה

תוכנית העבודה נועדה ככלל לחזות על בסיס המידע הקיים את הפרמטרים והמשתנים לקראת הפעילות הצפויה בשנת העבודה ובהתאמה הערכות מבחינה ארגונית ותקציבית. תוכנית עבודה מהווה בסיס ראשוני וכלי חשוב בעבודה השוטפת והמתוכננת בדוברות העירייה עסקינן.

פעילות הדוברות עד הגעת הדוברת הנוכחית לתפקידה, התאפיינה שלא על בסיס תוכנית עבודה סדורה ואפשר משום כך שהאירועים הכתיבו את פעילות הדוברות שלא לומר נחתו, במקום הערכות מבעוד מועד לקראת הבאות. הדבר יצר קשיים בהעדר הערכות ותכנון נאות של התקציבים הדרושים לאירועים השונים.

פעילות הדוברות מורכבת משני אלמנטים: הפעילות השוטפת הנובעת במידה רבה כפועל יוצא של המציאות שהרשות נתונה בה מעת לעת והמחייבת תגובה ומענה מיידית בדברור לאירועים השונים. מנגד, הפעילות המחזורית. חלק ניכר מפעילות זו מובנה כפעילות מחזורית בחיי הרשות בתחומי חינוך, תרבות ועוד. לחלק זה ניתן וצריך לערוך תוכנית עבודה, לרבות גבוי תקציבי שתשמש הן את הדוברות והן את אגפי הרשות בנקודות ההשקה עם הדוברות.

דוברת הרשות לאחר שלמדה את מאפייני הרשות ועל בסיס התנסותה מאז כניסתה לתפקיד (באפריל 2007), הנהיגה לראשונה בשנת 2008 תוכנית עבודה סדורה עפ"י חודשים, תוך פירוט האירועים הצפויים, אמצעי הפרסום, הסעיף התקציבי, סוג הפרסום וכו'. התנהלות זו ראויה לציון.

נוכחות בישיבות - מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה ואחרות, עולה כי הדוברת נוכחת במרבית ישיבות מועצת העירייה, ישיבות מנהלי אגפים ובחלק מהועדות. הביקורת רואה ממצא זה בחיוב ומדגישה כי על דוברת העירייה להמשיך להקפיד על נוכחות מלאה בישיבות אלה על מנת שתוכל להיות מעודכנת במתרחש בעירייה.

תיעוד ורישום מודעות שיוצאות ממשד הדוברת

עד כניסת הדוברת לתפקידה, לא היה נהוג לבצע רישום ותיעוד בגין המודעות המתפרסמות על ידי הרשות ולמודעות המתוכננות להתפרסם. החל מחודש מאי 2007 מתבצע תיעוד והמעקב באמצעות טבלת "אקסל" במחשב הדוברת. עיון בטבלאות הנ"ל בהשוואה לרישומי הנהלת החשבונות, מעלה אי התאמה בנתונים המצויים אצל הדוברת (בחסר). הדבר נובע בשל העובדה כי חלק מהפרסומים לא עברו את הדוברת, היינו הזמנות הפרסום נעשו ישירות ע"י אגפים שונים ברשות.

הרישום המלא נחוץ לצורכי עבודה יעילה ואפקטיבית, על מנת לעקוב אחר ביצוע העבודות, או אי ביצוע הזמנות במועדים השונים ובהתאמה מעקב על עלות העבודות.

תקציב הפרסום, יחסי ציבור והסברה

תקציבי הפרסום, יחסי ציבור והסברה כלולים בעיקרם במסגרת מחלקת הדוברות ומקצתם במסגרת סעיפי תקציבי האגפים השונים. **להלן ריכוז כלל סעיפי התקציב ברשות לשנים 2008 – 2005.**

2008		2007		2006		2005		שנה
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
337,016	264,000	294,728	454,000	321,826	467,200	349,104	388,600	פרטים שכר עבודה וקבלני/דוברות
57,842	41,000	324,852	309,000	116,312	149,000	133,001	145,500	הוצ פרסום בדוברות
54,291	62,000	58,094	63,900	73,654	74,900	41,060	55,900	הוצאות פרסום באגפים
449,149	367,000	677,674	826,900	511,793	691,100	523,165	590,000	סה"כ

עפ"י הנתונים הנ"ל עיקר ההוצאה כפי שניתן לראות נובעת בגין שכר עבודה, או עבודה קבלנית בשיעור שבין 66% בשנת 2005 ועד 75% בשנת 2008.

שכר עבודה/קבלני - מניתוח תקציבי שכר העבודה מול הביצוע לשנים 2008 – 2004 עולה, כי פרט לשנת 2008 בה הייתה חריגה בסך כ- 73,000 ₪, הרי שבשנים הנ"ל היה תקצוב יתר בגין שכר עבודה בסך כ- 385,000 ₪. אפשר ויהיו מטבע הדברים סטיות בתקציב בשיעורים סבירים, כפועל יוצא של תכנון מול ביצוע. יחד עם זאת, סטיות בשיעורים של 30% ויותר, אינן סבירות ומשום כך עולה תמיהה לתופעה זו, קל וחומר כאשר נתוני השכר בעיקרן ברורים וניתנים לחיזוי בסטיות מזעריות.

הוצאות שכר העבודה עד שנת 2005, כוללות הוצאות שכר מזכירה כעובדת רשות והוצאות שכ"ט קבלן חיצוני אשר שימש בתפקיד דובר הרשות. בנוסף לאמור ראוי לציין, כי החל מחודש ספטמבר 2007, שכרה של העוזרת/מזכירה משולם דרך העמותה לשירותים חברתיים (לא כלול בנתונים הנ"ל). סך עלות השכר לשנת 2007 ולשנת 2008 כ- 30,000 ₪ וכ- 90,000 ₪ בהתאמה.

הוצאות הפרסום בתקציב הדוברות, נכללים ב-9 סעיפי תקציב, חלקם ייעודיים (כגון: הפקת ספר ראש-העין, וסרט תדמית) וחלקם סעיפים החוזרים על עצמם בשמות דומים. ככל שאין מדובר בסעיפים ייעודיים, מתבקש לרכז סעיפים אלה במסגרת סעיף אחד כולל. סך ההוצאה החד פעמית בגין ההפקות הנ"ל בשנת 2007 כ- 150,000 ₪

סעיפי הוצאות הפרסום הכלולים באגפי הרשות, ממומשים על ידם דרך מחלקת הרכש באופן עצמאי ללא תווך הדוברות. לאחרונה ובעקבות נוהל שיצא בנושא, המימוש מותנה מבחינה מקצועית באישור דוברות העירייה.

אפשר וקיימות הוצאות נוספות בגין פרסום אשר לא קבלו ביטוי כסעיף תקציבי נפרד. היות ואלה מגולמות בסעיפי פעולה השונים באגפי הרשות כגון: המרכיב הפרסומי הכלול באגרת ארנונה לתושב, או מרכיב הפרסומי במסגרת תקציבים המועברים לרשת המתנ"סים ועוד.

אמצעי הפרסום

אמצעי הפרסום של העירייה מגוונים ומותאמים לכל מטרה: דו"חות, מנשרים, עלונים, חוברות מידע, כרזות על לוחות מודעות, כרזות בד גדולות, שלטי חוצות, פרסום בעיתונים ופרסום באינטרנט. בסיכומו של דבר אמצעי הפרסום העיקריים שהרשות עושה בהם שימוש כלהלן:

- ↔ מקומונים
- ↔ חוברות תרבות דו חודשיות
- ↔ חוברת מידע שנתית לתושב
- ↔ שוברי ארנונה
- ↔ שילוט אלקטרוני ושלטי רפיד
- ↔ אינטרנט.
- ↔ משרדי פרסום

מקומונים - והתקשרויות הרשות

פקודת העיתונות משנת 1993 היא המסמך הבסיסי המסדיר את היחסים הפורמאליים בין הממסד הפוליטי לבין העיתונות הכתובה בישראל. עם הקמת המדינה הוכללה פקודת העיתונות בספר החוקים של מדינת ישראל. הרישיון להוציא עיתון במדינת ישראל מותנה בתנאים רבים שהפרתם מעניקה לממונה על המחוז מטעם משרד הפנים את הסמכות להטיל סנקציות על העיתון עד כדי הפסקת הופעתו.

עד לא מכבר הרשות לא נתנה דעתה לעניין קיומו של רישיון הוצאת עיתון כתנאי לפרסום בו. בדיון התקיים בחודש פברואר 2007 התקבלה החלטה גם בנושא זה (ראה בהמשך). לביקורת הוצגו רישיונות למרבית המקומונים הפועלים בעיר.

העירייה מפרסמת מודעות בתשלום במקומונים: "אינדקס" "מוקד", ובאיזורונים השייכים לרשתות התקשורת: "ידיעות תקשורת" ורשת שוקן; "ידיעות פ"ת" ו"מלאבס" (בהתאמה). במקרים מעטים יותר, מפרסמת העירייה גם בעיתונות הארצית. עלות יח' שטח פרסום במקומונים המופצים בראש העין – דומה פחות או יותר (עיתון אינדקס במעט יקר יותר - אולם יש לו תפוצה רחבה יותר) באשר למקומונים האזוריים עלות פרסום יקרה יותר.

היקף תקציב הפרסום השנתיים במקומונים המקומיים והאזוריים כ-100,000 ₪ בממוצע, אינו מחייב עריכת מכרז על פי תקנות המכרזים ואפשר לחילופין לפעול בהליך הצעות מחיר כפי שנהוג.

תפוצת העיתונים

- עיתון 'אינדקס' היחיד המופץ לכל בתי התושבים בעיר.
- עיתון 'מוקד' מופץ במרכולים, בעיקר בשכונות הוותיקות.
- 'ידיעות פ"ת' - כלול בתוך עיתון "ידיעות אחרונות".
- 'מלאבס' כלול בתוך עיתון "הארץ" ומופץ במרכולים.

נפח הפעילות: מרבית הפרסומי הרשות מתבצעים מקומון 'אינדקס', לאחר מכן בימוקד', מעט בידיעות פ"ת, ומעט מאד ב-'מלאבס'. בעיתונות ארצית מתפרסמים מכרזים, הנדרשים לפרסום בעיתונות ארצית, עפ"י חוק, וכן אירועים בהיקף גדול, כמו "פסטיבל תימנה" וזאת בכפוף לאישור מנכ"לית העירייה.

להלן היקף עלויות הפרסום במקומונים בין השנים : 2003-2008 (*)

שיעור	סה"כ	2008	2007	2006	2005	2004	2003	
78%	374,154	56,605	90,483	77,446	85,888	47,507	16,225	אינדקס
18%	86,977	41,290	16,573	14,290	14,824	-	-	מוקד
0%	2,390	-	2,390	-	-	-	-	מה בראש
4%	17,205	2,078	13,163	1,964	-	-	-	מה בפתח
	480,726	101,981	124,616	95,706	102,717	49,511	18,228	סה"כ

(*) מתוך נתוני הנהלת החשבונות.

הערות לטבלה הנ"ל:

- ☒ היקף הפרסום במקומונים החל משנת 2005 כ-100,000 ₪ בשנה.
- ☒ רוב הפרסומים במקומונים מתבצעים במקומון אינדקס (כ-80% משוקלל) בשל תפוצתו.
- ☒ שיעור הפרסום בעיתון אינדקס בשנת 2008 ירד ומנגד עלה שיעור עיתון מוקד לכדי כ-40% הדבר נובע בין היתר משום ישום המלצות הדיון משנת 2007.
- ☒ עיקר הוצאה בעיתון "מה בפתח" בשנת 2007 לטובת פרסום מכרזי כוח אדם.

מהי מדיניות הרשות בתפיסת הפרסום במקומונים.

מדיניות הרשות לפרסומים במקומונים עד לא מכבר, יחסה משקל מכריע לפרמטר התפוצה בקביעת המקומון לפרסום. משום כך עיקר הפרסומים התבצעו במקומון "אינדקס" הנהנה מיתרון משמעותי בפרמטר זה על פני מתחריו. מכאן שהליך הצעות המחיר שהרשות עשתה מעת לעת תוך קביעה תנאי סף לתפוצה של 7,000 בתי אב, ממלא לא היה אפקטיבי ועיקר חשיבותו בעצם קיומו. ההגמוניה שיש לעיתון זה על פני מתחריו במשך שנים, מבטא מעין- כשל שוק מבחינה כלכלית.

פרמטר התפוצה- אין ספק, שפרמטר התפוצה מהווה גורם חשוב בשקלול ההחלטה היכן לפרסם. יחד עם זאת, לא בהכרח כל הפרסומים מחייבים תפוצה רחבה, שכן חלק מהפרסומים מתבקשים עפ"י חוק ללא קשר לתפוצה, חלק מהפרסומים ניתן לפצל בשני עיתונים מבלי לפגוע בנושא הפרסום מכל מקום מתבקשת מדיניות מאוזנת ביחס לעיתונים השונים וע"י כך ניתן להביא לידי ביטוי תחרות במחירי הפרסום.

הליך התקשרות עם מקומונים

האינטרס הציבורי בקיומו של הליך מכרז או הליך הצעות מחיר (בכפוף להיקף ההתקשרות) – הוא הבטחת מנהל תקין על ידי ניהול ענייניה של הרשות בדרך שיש בה משום מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל משתתף בהליך זה. בשל אינטרס זה על הרשות לכלכל מעשיה באופן כזה שלא תעניק זכויות בקבלת שירותים אלא על פי כללים שנועדו להבטיח שוויון והעדר משוא פנים. התנהלות זו תבטיח בשימוש נאות בכספי הציבור כדי שתצמח לציבור מירב התועלת במחיר הזול ככל האפשר.

בניגוד לשנים קודמות בשנת 2006 לא התבצע הליך הצעות מחיר כנהוג מידי שנה (בשל העדר תשומת לב). תוקף הליך ההתקשרות האחרון שהעירייה ערכה הסתיים בחודש דצמבר 2005. לאור הערת הביקורת, יועמ"ש הרשות הפנתה תשומת לב ראש העיר בדבר הצורך בהליך הצעות וכמו כן המליצה בהזדמנות זו, גם לקבל החלטה בנושא דרכי הפרסום של העירייה (להלן מדיניות).

בדיון שיזמו היועצת המשפטית והדוברת אצל מנכ"לית העירייה בהשתתפות בעלי התפקידים העיקריים המפרסמים במקומונים, נועד לגבש ולהתוות קווים מנחים חדשים (להלן מדיניות), בבחירת העיתון לפרסומי המודעות של האגפים השונים. (הדיון התקיים בחודש פברואר 2007)

ברקע הדברים, צוין כי עד כה הדרישה בהליך קבלת הצעות מחיר, הייתה חלוקה ישירה לבתי התושבים. מאחר ורק מקומון אחד בלבד עומד בתנאים שנקבעו לכאורה קיום הליך כאמור ולעת הזו, חסר תוחלת ונכון לקבוע הנחיות אשר יתנו מענה לצרכי העירייה תוך איזון בבחירת המקומונים. בתוך כך נקבעו הפרמטרים ותנאי עמידה בבחירת העיתון:

- קיום רישיון תקף להוצאה לאור של העיתון
- קיום כללי אתיקה עיתונאיים
- תפוצת מינימום
- חלוקה ישירה לבתי אב/מרכולים
- פרסום מקומי/אזורי
- אופי הפרסום
- אפשרות דירוג לפי יכולות תפוצה וסוג הפרסום.
- הצרכים והדרישות התפעוליות של מנהלי האגפים / מחלקות בעירייה.

לאור זאת הוחלט כלהלן:

- א. עמידה על קיום רישיון תקף להוצאה לאור של העיתון כמתחייב עפ"י פקודת העיתונות, לרבות התאמת הפרטים שברישיון לפרטים כפי שהם מופיעים במקומון.
- ב. המקומון מקיים את כללי האתיקה ומעביר לתגובת דוברת העירייה כתבות הנוגעות/מתייחסות לעירייה.
- ג. המקומון מופץ לפחות ב- 5,000 עותקים, (אישור מוכח שיניח את דעת דוברת העירייה).

- ד. ככל שמדובר בפרסום שמטרתו הזמנת כלל הציבור לאירועים, אזי רצוי / ניתן לפרסם בעיתון אשר מופץ בחלוקה ישירה לבתי התושבים - לפחות ל- 7,000 בתי אב.
- ה. במקרה של פרסומי הודעות, שעל פי דין יש להפיץ בציבור ובדיוור ישיר, אזי ניתן לפרסם בכלל העיתונים.
- ו. במקרים שבהם ניתן לפצל את ההזמנות לשני העיתונים, ללא פגיעה בנושא הפעילות, מומלץ לפרסם בשני עיתונים.
- ז. פרסום במקומונים האזוריים יתבצע כאשר יש עניין להפיץ לקהל יעד רחב יותר, בתיאום בין דוברת העירייה לאגפים/מחלקות הרלבנטיים.

ההנחיות כאמור לעיל הובאו לידיעת המקומונים מתוקף החלטות הדיון הנ"ל, עם הבהרה כי הפרסומים יחולקו באופן שוויוני על פי ההנחיות הנ"ל, בהתאם לעמידה בתנאים שנקבעו, חובת ההוכחה לעמידה בתנאים חלה על המקומון. בכפוף לאמור מחלקת הרכש ערכה הליך הצעות מחיר והוחלט לקבל את כל ההצעות מטעם המציעים.

הערת הביקורת- בניגוד לעבר, לראשונה נקבעו עקרונות ענייניים ושוויוניים בקביעת מדיניות הפרסום במקומונים דבר המתיישב עם השכל הישר בהיבטים של שקיפות ומנהל תקין. העירייה פעלה בצורה עניינית בגיבוש תנאי ההליך, באופן שניתנה הזדמנות שווה לכל המקומונים המופצים בראש העין להשתתף בו.

סקר אפקטיביות הפרסום

עד כה לא נערך ברשות באף שלב, סקר מקצועי לבחינת אפקטיביות הפרסום באמצעים השונים ומידת החשיפה לציבור. סקר כאמור יכול לשמש בעתיד, כלי לקביעת אמצעי הפרסום והתקציבים בהתאמה. דוברת הרשות אשר פנתה בעניין זה בשנת 2008, נענתה בשלילה משום הרגישות המתבקשת בעיתוי המבוקש בשנת בחירות.

המלצה

הביקורת מצטרפת להמלצת הדוברת לעריכת סקר לבחינת אפקטיביות הפרסום לציבור לשם קביעת האמצעים והתקציבים המתאימים על רקע נתוני תוצאות הסקר.

חובת מידע לציבור

מידי שנה הרשות נוהגת לפרסם חוברת מידע לציבור המכונה "דו"ח לתושב" בתפוצה לכל בתי האב בעיר לחילופין או בנוסף הפרסום נעשה גם במסגרת דף מידע במקומונים. המידע נכלל בחוברת בעיקרו מתקבל ממנהלי האגפים, מחלקות בעירייה ורשת המתנ"סים, האמור על מנת ליידע את תושבי העיר על הנעשה ברשות, לרבות השימוש בכספי הארנונה.

במענה לשאילתא לעניין זה, צוין כי, העירייה בחרה לפרסם מידע לתושבי העיר באמצעות פרסום דף מידע במקומונים ולא באמצעות הפקת ידיעון לתושב, לאחר שהנושא נבחן על ידה, עניין זה נבחן וייבחן מעת לעת.

החל משנת 2006 הרשות נקטה במדיניות פרסום חוברת "דו"ח לתושב" במקום עמוד פרסומי מעת לעת במקומונים. ככלל המידע בחוברת ענייני ותמציתי, יחד עם זאת, אין לראות במידע הנ"ל את כל המידע הדרוש עפ"י חוק חופש המידע, למרות שחלקו נכלל בקטגוריה זו. החוברת מפורסמת מידי שנה ברבעון הראשון של השנה בגין הפעילות של השנה שחלפה.

חוברת המידע לשנת 2007, התפרסמה באותה מתכונת ברבעון הראשון של שנת 2008. בהתחשב בעובדה ששנת 2008 הייתה שנת בחירות לרשויות, הרשות גילתה רגישות מיוחדת בשל כך, הן לתוכן המידע המופץ בחוברת והן למועד פרסומה בחוק ככל האפשר ממועד הבחירות לרשויות שחל בחודש נובמבר 2008. משום כך, החוברת עברה את עיון היועצת המשפטית לעירייה במטרה לבחון את העמידה בכללים המתבקשים בתקופת הבחירות, הגם שהדבר קדם לחצי שנה שלפני מועד הבחירות.

עפ"י הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לאסור כמעט כליל פרסומים בחצי שנה שלפני הבחירות. משום כך, היועצת המשפטית מצאה לנכון בהערותיה בעיתוי זה וכהחמרה, לציין בפרסומים מידע ענייני ועובדתי ולא תוכניות עתידיות וכיוצא בזה.

ממצאי הביקורת בנושא מעלים, כי בטרם הפרסום יועמ"ש הרשות בחנה את החוברת והמידע הכלול בה והעירה היכן שמתבקש לתקן. להוציא הערות במהותן שוליות, מרבית ההערות תוקנו לרבות השמטת תמונת ראש העיר ועוד. לסיכום, הרשות ככלל פעלה ברגישות המתבקשת בגין פרסומיה בשים לב לשנת הבחירות.

חוברות מידע-אירועי תרבות

עם כניסת הדוברת לתפקידה הייתה מציאות שבה מחלקת התרבות מפרסמת לציבור באמצעות פליירים והודעות על אירועי התרבות הצפויים ומנגד במקביל גם רשת המתנסים עשתה פרסומה חוברת אירועים המתקיימים ברשת. בנסיבות אלה, הדוברת יזמה הוצאת חוברת תרבות כוללת אחת לחודשיים (6 פעמים בשנה) המשלבת את כל המידע בנושאי תרבות ופנאי. יוזמה ברוכה זו ביטאה איגום משאבים ייעול ונוחות העברת המידע לתושבים.

פרסומים באמצעות שוברי תשלום

הרשות מפיקה שוברי תשלום לתושבי העיר -6- פעמים בשנה, בגב השובר מובא מידע סטנדרטי בענייני ארנונה ומים. עלות הפקת השוברים לכל אלף תושבים -300 ₪ היינו כ-27,000 בשנה.

החל משנת 2006, הוחלט ברשות לנצל ערוץ זה ולהוסיף בגב השובר, אינפורמציה ומידע רלוונטי נוספים לטובת התושב, לרבות עדכוני חקיקה וכו'. בגין תוספת זו, הרשות משלמת כ-10 אגורות לכל שובר תשלום. סך העלות השנתית בגין האינפורמציה המשולבת על גב השובר כ-9,000 ₪ בשנה. משום היבטי הפרסום שיש בתוספת הנ"ל, החומר מועבר לעיון דוברת הרשות בטרם הפקת השובר.

הערת הביקורת

העלות הנ"ל במסגרת עלויות הפקת שוברי התשלום במהותה הנה עלות עקיפה. מאחר וגלומה גם עלות פרסום, יש לשקלל עלות זו ודומות לה במסגרת שקלול כלל עלויות הפרסום בתקציבי הרשות.

אמצעי פרסום נוספים - שילוט אלקטרוני ושלטי רפיד

הדוברת עושה שימוש באמצעי פרסום נוספים כגון: שלטי רפיד ושילוט דיגיטאלי : **שלטי "רפיד"** - חב' שלטי "רפיד" קשורה בהסכם עם החברה הכלכלית לשימוש ב-15 שלטי פרסום המצויים ברחבי העיר, בתמורה לכ- 8,500 ₪ דמי שימוש שנתיים. בנוסף הרשות גובה מהיזם אגרת שילוט עפ"י חוק. בהתאם להסכם לדוברות קיימת אפשרות לפרסום עד 12 פעמים בשנה באמצעי זה ללא כל תמורה. השימוש בעיקרו לטובת פרסום אירועי תרבות שונים בעיר לציבור הרחב.

שילוט דיגיטאלי - בשנת 2007, הרשות הקימה באמצעות החברה הכלכלית מערכת שילוט דיגיטאלי על צירי התנועה בעלות של כ- 110,000 ₪. השילוט הדיגיטאלי משמש את הדוברות להודעות שוטפות ומתחדשות במשך היום לטובת הציבור.

אינטרנט

אתר האינטרנט של עיריית ראש-העין נגיש לכל דכפין ולתושבי ראש העין בפרט, הדבר מחייב שבעתיים את הרשות באשר לנאותות ועדכניות החומר המפורסם בו מעת לעת. (שלא לדבר על החשיפה לטענת ההסתמכות שתתכן ותעלה בהקשר זה) עד לא מכבר רמת העדכניות או רלוונטיות הפרטים המפורסמים בגוף הידיעה המסוימת באתר לא היו בהכרח עדכניים ואף לא צוין תאריך פרסום או עדכניות המידע. דוברת הרשות מאז כניסתה לתפקידה הפנימה מיידית את הערת הביקורת בנושא וכיום מופיע לצד הידיעה מועד פרסומה. באחריות הדוברות אחת לשבוע לעדכן את אתר האינטרנט במודעות הפרסום שהעירייה מפיקה, בידיעות דוברות, וכדומה.

אתר האינטרנט של הרשות הוקם לפני כ-6 שנים ורמתו הכללית ביחס לאתרי רשויות אחרות, ברמה סבירה +. יחד עם זאת, בשל אי שדרוגו מאז הקמתו ועל רקע התמורות בתחום זה, יש מקום לשפר את הנגישות למידע באתר לטובת הציבור הרחב. בתוך כך, מתבקש בין השאר לבנות מפת אתר כמקובל, על מנת שתסייע ותאפשר נגישות נוחה בהתאם לצורכי המבקש. האתר במבנהו הקיים, מציב לפרקים קושי לגולש הסביר להגיע למידע המבוקש, אלא אם כן מדובר בגולש המתמצא ברזי החיפוש.

לסיכום

מומלץ לבחון את מבנה האתר הקיים על רקע ההתפתחות והתמורות שחלו בשנים האחרונות בתחום זה ומתוך שאיפה להנגשת המידע לטובת הציבור בצורה נוחה, מהירה וידידותית.

פרסומים עפ"י חוק חופש המידע

בניגוד לעבר, החל משנת 2006 החלו ברשות להעלות לאתר האינטרנט את המידע הרלוונטי כמתבקש עפ"י חוק חופש המידע. הפרסום במתכונת דו"ח מובנה וזאת בנוסף לנגישות התושבים למידע זה דרך העובד האחראי על קיום חוק חופש המידע ברשות.

יחסי הגומלין בין משרד הדוברת ליחידות העירייה

משרד דוברת העירייה אחראי להסברה ולייצוג מדיניות העירייה כלפי גורמים חיצוניים ובאמצעי תקשורת המונים, המקומיים והארציים. על מנת לעמוד באחריות זו, הדוברת חייבת להיות בקשר מתמיד עם מחלקות העירייה השונות והיא בעצם תלויה במידע שהמחלקות מעבירות אליה.

דוברת העירייה מפרסמת מודעות על פעולות העירייה השונות, מודעות לקראת אירועים שונים כמו- פרסום לקראת יום העצמאות, פרסום לקראת תחרויות שונות, פרסום אודות טקסים המתקיימים בעיר, פרסום בדבר ביקור של אישים ממלכתיים חשובים.

ממצאי הביקורת מעלים כי לא כל פרסומי העירייה עוברים דרך הדוברת, שכן מחלקות שונות בעירייה מפרסמות מודעות משלהן. (מחלקת כח אדם - מודעות אבל, מחלקת התרבות תורנית, מחלקת הספורט, נוער, אירועים וכו').

עד לא מכבר כל אגף הכתיב למחלקת הרכש, באיזה מקומון לפרסם וממלא לא הייתה בקרה לבחינת אופי ועיצוב הפרסום. למעשה עד הגעת הדוברת הנוכחית לא הייתה הגדרת יחסי גומלין ברורה לאופי העבודה עם הדוברות וההיפך. על רקע האמור ועל מנת לייעל את העבודה, הדוברת הכינה במהלך שנת 2008 נוהל עבודה מול דוברות במתכונת הנחיות, אשר אומץ ואושר ע"י מנכ"לית העירייה וראש העיר ועיקרו כלהלן.

בעל תפקיד בעיריית ראש-העין: כאשר המבקש להפיק חוברת, הזמנה, שלט, או לפרסם מודעה בעיתון, מתבקש לעבוד על פי צעדי הנוהל הבאים: דרישה תקציבית: מהווה תנאי לפנייה לדוברות, נדרש לצרף דרישה תקציבית חתומה ע"י תקציבן האגף ומנהל האגף. הפנייה לעיתונות, לגרפיקאים ו/או לספקי הדפוס תיעשה באמצעות הדוברות ומח' הרכש בלבד, חל איסור התקשרות ישירות עם הספקים, הגרפיקאים ו/או העיתונאים. באחריות מזמין הפרסום להעביר לדוברות את החומר בקובץ וורד, באמצעות הדוא"ל-בהמשך הדוברות: תפעל מול הגרפיקאים, ספקי הדפוס והעיתונאים, לאחר שהמזמין, ביצע הגהות ואישור הגרפיקה. הנוהל בהמשך מתייחס ללוח"ז המתבקש עפ"י סוג הפרסום או הפקות הדפוס בהתאמה.

לדברי הדוברת מרבית בעלי התפקידים עימם מצויה בקשרי עבודה בנושא פרסום, פועלים עפ"י נוהל זה). בהתאם לכך, כאשר בעל תפקיד מבקש לפרסם מודעה, עליו להעביר אל הדוברות דרישה תקציבית החתומה ע"י מנהל האגף ותקציבן האגף. כמו כן, לרוב הוא מעבירים את תוכן המודעה בדוא"ל.

לעיתים הדוברות עורכת את הטקסט, ומעבירה אל בעל התפקיד לאישור התיקונים הטקסטואליים. לאחר עיצוב המודעה ע"י גרפיקאי של העיתון, הדוברות מעבירה לבעל התפקיד לקבלת אישור לכל המודעה, לרבות עיצובה והטקסט לו הוא אחראי. לאחר קבלת האישורים מבעל התפקיד, המודעה מועברת לאישור מנכ"לית העירייה.

מאז יצא הנוהל בנושא בחודש יולי 2008 נקבע, כי לדוברות יהיה שיקול דעת בקביעת המקומון שבו תפורסם ההודעה. במלים אחרות, אפשר והאגף המסוים יבקש פרסום במקומון מסוים והדוברות תשקול בקשה זו ובכל מקרה ההחלטה שלה.

הערות הביקורת

ראוי לציין לחיוב את פרסום הנוהל (המקוצר) על רקע העובדה שלא הייתה במחלקת הדוברות עד מועד זה תשתית נהלים סדורה המגדירה את יחסי הגומלין שבין אגפי העירייה והדוברות. יחד עם זאת הנוהל חסר בחלקים מסוימים ובממשקים שונים בפעילות הדוברות כגון: מדיניות מתן ראיונות עיתונאיים ע"י עובדי רשות או בכירים, שגרת העברת מידע הרלוונטי לידיעת הדוברת המתבקש מתוקף תפקידה ועוד.

מאחר והנוהל חדש יחסית, לא כל הפרסומים כפי שעולה מהביקורת, מועברים דרך הדוברות וממילא לא נדרשה דעתה בקביעת העיתון לפרסום. הדבר אמור בעיקר בהזמנות הפרסום מטעם המחלקה לתרבות תורנית, אשר פעלה עצמאית לחלוטין בהתקשרויותיה עם המקומונים השונים. בדרך זו פורסמו על ידה כ-40 פרסומים שונים בניגוד לנוהל.

המלצה

מטבע הדברים כל נוהל חדש על שמבקשים להטמיע מחייב מעקב והתאמתו בתחילת הדרך ובכלל. על מנת להבטיח את קיום הנוהל, נדרש להוסיף בו הנחיה למחלקת הרכש, שלא תזרים הזמנה בטרם התקבל אישור הדוברות (כגון: חתימה על הזמנת העבודה), הן לעניין תוכן המודעה (מבחינה מקצועית) והן בקביעת המקומון המפרסם.

חסויות

מבחינה משפטית העירייה נושאת באחריות משפטית לכל פרסום מסחרי, שהיא נותנת לו את חסותה ובכך הפרסום המסחרי נחזה להיראות כפרסום עירוני לכל דבר כגון: הרשאה להשתמש בסמל העירייה או בשמה של העירייה בפרסום המסחרי.

מתן חסות בפרסומי הרשות אפשר ויבוא לידי ביטוי בכמה אפשרויות כלהלן:

- ↩ במסגרת מיזמים משותפים.
- ↩ במסגרת תרומה של הגורם המעוניין
- ↩ שימוש בלוגו של הרשות בפרסומי הגורם המסוים לרבות באתר האינטרנט של הרשות.

נמצא, כי, לא כל חסות שהעירייה נותנת עוברת או חייבת לעבור דרך דוברת העירייה. גופים שונים בעירייה, כמו תרבות תורנית או אגף הרווחה, מחליטים על מתן חסות העירייה בעלת אופי מסחרי לאירועים, חלקם בתמורה כספית כחלק ממימון האירוע.

לדעת הביקורת, מתן חסות העירייה ללא נוהל מסודר וללא קבלת ייעוץ משפטי מתאים, עשוי לגרום לשימוש בלתי הולם ובלתי ראוי בשמה ובסמלי העירייה תוך גרימת נזק כספי ותדמיתי לעירייה.

עקרון היזמות המשותפת שבין היזם והרשות המקומית, צריך לעמוד בקנה אחד עם מטרות הרשות ועל פי סמכויותיה ובלבד שהיזמות תפיק תועלת לציבור רחב בעיר בנושאים כגון:
 חינוך, ספורט, תרבות, דת ורווחה וכיו"ב. בשנת 2008 יצא מידי הלשכה המשפטית מקבץ הנחיות ועקרונות להפעלת מיזמים משותפים לרבות תנאי עמידה של היזם ויחסי הגומלין עם הרשות. בתוך כך נקבע בכפוף להנחיות, כי אין מניעה בפרסום המיזם המשותף יופיע לוגו היזם לצד לוגו העירייה. (להלן מעין חסות)

הערת הביקורת

העקרונות שנקבעו לסוג פעילות זו אכן עומדים באמות מידה של, שקיפות שוויוניות והמנהל תקין. יחד עם זאת האמור לא קיבל ביטוי במסגרת נוהל סדור של הרשות על בסיס עקרונות אלה ויש בכך משום החמצה. בתוך כך נדרש לתת את הדעת גם בסוגיות חסות של תורמים וקווים מנחים לשימוש בלוגו של הרשות ע"י צד ג' בדרך של נוהל.

המלצה

מומלץ להשלים במה שהוחל ולהביא לידי ביטוי בדרך של נוהל עניינים אלה ואחרים ככל שמדובר במתן חסויות ואו שימוש בלוגו של הרשות לצרכים מסחריים ואחרים.

הפקות דפוס

מתוך נתוני הנהלת החשבונות המפורטים בטבלה הר"מ עולה, כי עלות הזמנות לבתי הדפוס העיקריים מהווים החל משנת 2006 כ-100,000 ₪ בשנה ובשנת 2008 לכדי-כ-200,000 ₪ דבר המחייב מכרז בהיקף זה.

2008	2007	2006	2005	2004	הספק
180,002	106,907	90,326	46,038	15,164	דפוס ברק
15,992	7,102	10,227	12,919	31,207	דפוס זוגייר
195,994	114,009	100,553	58,957	46,371	סה"כ

בהמשך לשיחה עם דוברת העירייה, המצב שהיה עד לאחרונה על כל הפקת דברי דפוס כגון: חוברת, מנשר, מודעה וכדומה, נאלצו ברכש לפנות למספר ספקים, ולבקש הצעות מחיר. מצב זה גזל זמן רב, זמן עבודה של אנשי הרכש, ובירוקרטיה מיותרת. בסיכומו של דבר בשיטה היה סרבול, חוסר יעילות, בזבוז זמן ומשאבים.

הבקשה לקיום הליך של בחירת ספק דפוס נעשתה על פי בקשת הדוברת על רקע האמור וממילא בשל היקף הוצאות לבתי הדפוס בשנת 2008 המחייב הליך מכרז. עבודת ההכנה להליך בחירת ספק הדפוס התבצעה לדברי הדוברת, בקפידה תוך מיפוי ובדיקת כל הפקות הדפוס שנעשו בשנתיים האחרונות, לרבות הצרכים החדשים בהפקות הדפוס [כמו חוברת אירועי תרבות- דבר שלא היה קיים בעבר, אלא רק בשנה האחרונה]. לאחר הבדיקה המקיפה, הוכנה ההצעה, שהועברה לעיונה החוזר של היועצת המשפטית, על רקע הערותיה והמלצותיה.

בימים אלה נכון למועד סגירת הדו"ח, המכרז לבחירת ספק הדפוס מצוי בעיצומו.

הערת הביקורת:

על פי נהלי מחלקת הרכש במקום שקיימות דרישות חוזרות ונשנות בגין טובין דומה שהיקפן אינו מחייב מכרז, מתבקש לערוך התקשרות בדרך קבלת הצעות, על בסיס התקשרות שנתית. חרף הנהלים הקיימים הרשות לא פעלה עפ"י נהליה ובכך תרמה לסרבול וחוסר יעילות כאמור לעיל. עריכת המכרז בגין שנת 2009 התבקשה בכל מקרה משום היקף הפעילות שהיה בשנת 2008.

עיצוב מודעות הרשות

משרד דוברת העירייה אחראי למיון, קביעת סדר פרסום, גיבוש המסר של המודעות ופרסום מודעות מטעם מחלקות שונות בעירייה. למרבית מודעות הפרסום של העירייה, בין אם הן יוצאות ממשרד הדוברת ובין אם הן יוצאות מהמחלקות עצמן, לא היה להן עיצוב קבוע, הנושא תוקן מאז כניסתה של הדוברת לתפקידה.

נהלי עבודה בשעת חירום

רשות מקומית, כזרוע של הרשות המבצעת, אחראית על אספקת שירותים לתושבים בשגרה ובחירום. על הרשות המקומית להיערך לכל מצב אפשרי ולמשרד הדוברות יש תפקיד חשוב בשמירת הקשר בין הרשות לתושב. אין לרשות נוהל מקיף ומסודר בנושא. החומר שהוצג לביקורת כולל מסמכים שונים בהקשר זה היכולים להוות נספחים במסגרת נוהל כולל.

מחשוב המחלקה

משרד הדוברת ממקום מתחת ללשכת ראש העיר ב-2 חדרים בהם יושבות הדוברת ומזכירתה. במשרד זה קיימים שני מחשבים אישיים, אחד בעמדת הדוברת ואחד בשולחן העוזרת. במחשבים מותקנות תוכנות אופיס, דפדפן אינטרנט, ואווטלוק. לא קיימת תוכנה מיוחדת לעבודת הדוברת. נראה כי בהיקף הקיים גם על דעת הדוברת אין צורך בשלב זה בתוכנה מיוחדת מעבר לאופיס הקיים.

פרסומים בשנת בחירות

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 - 1985 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), ובכלל זה רשות מקומית, ולא יעשה שימוש כאמור במקרקעין או במטלטלין שגוף כזה מחזקי בהם.

היועץ המשפטי לממשלה הוציא קובץ הנחיות מחמירות בעניינים אלה על רקע הוראות החוק לרבות בנושא תכני וסוג הפרסומים האסורים בתקופה זו. בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה וכפי שפורסמו בשנת הבחירות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2008 - הנחיות היועץ המשפטי לממשלה לקראת הבחירות לרשויות המקומיות (להלן: "החוזר"), חל איסור על שימוש בכספי הרשות המקומית לצורך תעמולת בחירות, ובכלל זה בפרסומי העירייה.

על פי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה נאסר על העירייה לערוך סקרים בחצי שנה שלפני הבחירות ובחצי השנה קודם לתקופה זו, ניתן לערוך סקרים, אולם אסור שבסקר יכלול שאלות על נבחי ציבור (ראש העירייה וחברי מועצה), כל סקר הנערך בתקופה זו טעון בדיקה ואישור של יועמ"ש העירייה.

ממצאים

על רקע הוראות החוק והנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ועל מנת לעמוד על קיומן הדוקני של הוראות הנ"ל שעניינן איסור פרסומים בעלי אופי תעמולתי, הלשכה המשפטית ברשות נקטה כמתבקש במספר פעולות בשנת הבחירות ובמהלכן כלהלן:

הוראות הדין כמו גם הנחיות היועץ המשפטי לממשלה הובאו לידיעת ראש העיר ולידיעת כל הגורמים המקצועיים הרלבנטיים בעירייה, החוזר הופץ לכל הגורמים הרלבנטיים בעירייה... ככלל פרסומי העירייה בתשלום מובאים לבדיקת יועמ"ש העירייה טרם אישורם לפרסום, בהתאם להנחיות שבחוזר. בתוך כך ובכל ישיבת מנהלי אגפים ברשות, היועצת המשפטית חזרה והדגישה את האיסורים כאמור לעיל החלים בתקופת שנת הבחירות.

על פי הנחיות יועמ"ש העירייה הובהר כי אין להזכיר בפרסומי העירייה שמות נבחי ציבור אם בשם ואם בתפקיד. העירייה הקפידה שלא לפרסם מודעות בחירות של ראש העיר או של כל נבחר ציבור אחר או מועמד אחר, וככל אין במקומונים כל פרסום במימון העירייה המהווה תעמולת בחירות.

אחד הפרסומים בתשלום הנושא לוגו של העירייה, היה פרסום של החברה הכלכלית לראש העין בע"מ, אשר תוכנו מהווה הודעה עניינית בדבר עבודות פיתוח ושינויים בהסדרי התנועה ואינו בגדר תעמולת בחירות, (גיליון 652 עמוד 26).

ככלל פרסומים בתשלום מטעם העירייה נועדו להביא לידיעת הציבור מידע שחובה לפרסמו על פי דין ומידע בדבר פעילויות ואירועים שמקיימת העירייה לתושבי העיר. מדובר בפרסומים שגרתיים, אשר אין בהם כל חריגה מהמקובל במסגרת הפעילות השוטפת של העירייה.

הודעות דוברות מטעם העירייה מועברות כדבר שבשגרה לכל המקומונים המופצים בראש העין לרבות מקומונים אזוריים, ההודעות מתייחסות לפעילות העירונית בכללותה ומהוות חלק בלתי נפרד מתפקידה של דוברת העירייה.

לסיכום

ככלל ניתן לקבוע כי הרשות נהגה בדרך כלל בקפדנות בעניינים אלה, תוך מעקב ופיקוח של היועצת המשפטית לעירייה. ככלל כל הפקות הפרסום העירוניות מטעם הדוברות (הודעות, חוברת מידע, תרבות וכו') הועברו טרם פרסומן לעיון ואישור היועצת המשפטית לעירייה, החומרים הותרו לפרסום בכפוף להערות היועצת המשפטית ככל שהתבקש. להוציא תקלות בודדות במכלול הכולל אשר אינן עולות לכדי תקלות שבמהות, הרשות נהגה בשנת הבחירות ובהשוואה לשנים קודמות באמות מידה נאותות.

ניגוד עניינים וטיפול הרשות

כלל יסוד בשיטתנו המשפטית, שאסור לו לעובד הציבור להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים בין אינטרסים הקשורים בביצוע תפקידיו כעובד הציבור לבין אינטרסים אחרים הקשורים בו, בין פרטיים ובין מחמת תפקידים ציבוריים אחרים.

בפקודת העיריות (נוסח חדש) ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א - 1950 נקבעו הוראות, שמטרתן למנוע מצב של ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות. אולם קיום העיקרון האוסר להימצא במצב שלניגוד עניינים כאמור אינו מותנה בהוראה חקוקה; אדרבא, כל עוד עקרון ניגוד העניינים, כחלק מכללי הצדק הטבעי, לא נשלל בחוק המפורש – הוא ממשיך חול, ואילו המונחים "צורך" וכ"כורח שעה", העשויים לכרסם בו, מפרשים על דרך הצמצום, לפחות כל אימת שהניגוד הוא בין אינטרס ציבורי לבין אינטרס פרטי.

כללים מפורטים בדבר מניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור פורסמו ב"רשומות" באוגוסט 1984; כללים משלימים, שנקבעו על-ידי שר הפנים ב- 21.1.1985, בתיאום עם משרד הפנים ועם מרכז השלטון המקומי, הובאו לידיעת הרשויות המקומיות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מ- 24.2.1986 ובהמשך במסגרת חוברת המידע לנבחר (כללים למניעת ניגוד עניינים).

פקודת העיריות סעיפים 122 ו-122א

122 (א) - חבר מועצה שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם העירייה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהעירייה מספקת לתושבים -

- (1) יודיע על כך בכתב למועצה או לוועדה הדנה בחוזה או בעסק, לפני הישיבה הראשונה בה תדון בו;
- (2) לא ישתתף בדיונים על החוזה או העסק במועצה או בוועדה ולא יצביע בהצבעה על כל שאלה בקשר להם.

(ב) הוראות סעיף קטן (א) אינן חלות על חבר מועצה מחמת זה בלבד שהוא בעל מניות או חבר בגוף משפטי שיש לו, באופן המפורש באותו סעיף קטן, חלק או טובת הנאה בחוזה או בעסק כאמור באותו סעיף קטן, אם אינו משמש מנהל או פקיד אחראי בגוף המשפטי, ואם חלקו בהונו או ברווחיו של הגוף אינו עולה על חלק אחד מתוך עשרים חלקים.

(ג) העובר על הוראות סעיף קטן (א), דינו - מאסר שנה

(ד) לענין סעיף זה, "קרוב" — כמשמעותו בחוק מס שבח מקרקעין, תשכ"ג-1963 (להלן - חוק מס שבח מקרקעין).

122א. (א) - חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה;

ענין זה, "קרוב" — בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

ממצאים

מר רזיאל אחרק מחזיק במניות חברת נ.ס.ד.ק. אחזקות בע"מ (להלן: "החברה") והינו בעל השליטה בה, בתוך כך אחיותיו מועסקות בשכר בחברה שבבעלותו. החברה הינה המוציאה לאור והבעלים של המקומון "אינדקס" היוצא לאור בראש-העין כ- 13 שנים. על פי מידע אשר נמסר מדוברות העירייה, המקומון הוא בעל התפוצה הגדולה ביותר בעיר המופץ לכל בתי האב בעיר בדיוור ישיר וככזה, מקבל גם פרסומים של עיריית ראש-העין. (אין כיום בראש-העין מקומון נוסף המבצע חלוקה ישירה לכל בתי אב).

מר אחרק נבחר בבחירות האחרונות לרשויות המקומיות שהתקיימו בתאריך 11.11.08, לכהן כחבר מועצת עיריית ראש-העין, כהונתו נכנסה לתוקף בחלוף 21 יום ממועד הבחירות. בישיבת מליאת המועצה מס 2 שהתקיימה בתאריך 15.12.08 מונה מר אחרק לסגן ראש העיר וחבר בוועדות שונות בחלקן כיו"ר הוועדה.

לקראת מועד כניסת כהונתו של מר אחרק לתוקף, הודיעה הרשות למקומון אינדקס באמצעות היועצת המשפטית לעירייה והדוברת, בדבר הפסקת פרסומי הרשות בעיתון וזאת על רקע הוראות סעיף 122 א' לפקודת העיריות האוסר על חבר מועצה להיות צד לחוזה או עסקה עם העירייה, כפועל יוצא העירייה לא תוכל להמשיך ולפרסם במקומון.

מר רזיאל אחרק פנה באמצעות פרקליטו ליועצת המשפטית לעירייה לקבלת חוות דעת מקדמית לאישור הסדר למניעת ניגוד עניינים בתקופת כהונתו כחבר מועצה, בציינו כי מדובר במפעל חיים. מטרת ההסדר לאפשר לחבר המועצה אם וכאשר יחדל להיות חבר מועצה, להמשיך בפעילותו במקומו, כאשר בתקופת כהונתו כחבר מועצה לא תהיה כל זיקה בין חבר המועצה לבין המקומו.

בפנייתו ציין כי, כחודשיים ימים לפני הבחירות, התפטר מר אחרק מתפקידו כעורך העיתון ואינו בעל תפקיד בו, אינו נושא בכל משרה אחרת בו. כמו כן בכוונת מר אחרק להעביר, עוד לפני ישיבת מועצה העירייה הראשונה, את כל מניותיו בחברה לידי נאמן, שאינו קרוב שלו, כהגדרת המושג "קרוב"-בחוק מיסוי מקרקעין.

בתאריך 23.11.08 פנתה היועצת המשפטית לעירייה למשנה ליועץ המשפטי לממשלה המשמש גם כיו"ר הוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות, בבקשה לקבלת חו"ד הוועדה בסוגיה בעניינו של מר אחרק לאור בקשתו לנתק את הזיקה בינו לבין המקומו בתקופת כהונתו כחבר מועצה, בהסדר נאמנות אשר העקרונות המנחים שבו מפורטים במכתב פרקליטו ומבקש לקבל חוות דעת מקדמית, אם ההסדר המוצע יאפשר המשך פרסום מטעם העירייה במקומו.

במענה לפניית פרקליטו של מר אחרק, השיבה היועצת המשפטית לעירייה כלהלן :
 בשלב זה ועד לקבלת תשובת הוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות חל האיסור שבדין להמשך הפרסום ב"אינדקס", בהתאם להוראות סעיף 122 א' לפקודת העיריות. כל עוד לא נקבע כי הסכם הנאמנות הוא הסכם נאות העונה על דרישות הדין ומאין את ניגוד העניינים, אינו מוסמכת לאשר המשך הפרסום, סמכות זו נתונה למועצת העיר, נדרש אישור של שני שלישי מחברי מועצה קרי, 10 חברי מועצה, אישור שר הפנים ופרסום הודעה מתאימה ברשומות, (סעיף 122א(א)3)

תשובת יו"ר הוועדה לניגוד עניינים

בתאריך 22.12.08 התקבלה חו"ד יו"ר הוועדה לניגוד עניינים במשרד הפנים, אשר במהותה דחיית בקשתו של מר אחרק על הסף. בתוך כך צורפה חו"ד הכללית של הוועדה משנת 2007 המתייחסת לבעל עניין בעיתון מקומי וכוללת בין היתר איסורים גורפים לחברות בעל העניין בועדות מסוימות. להלן קטעים מתוך החו"ד של יו"ר הוועדה :
 הסכם הנאמנות שהועבר אלינו אין בו, לדעתנו, כדי להוציא את מר אחרק מגדר תחולת סעיפים 122, 122 א' לפקודת העיריות או מגדר תחולת חוות הדעת הכללית של הוועדה בנושא חבר מועצה שהוא בעל עניין בעיתון מקומי.

המגבלות שראוי להטיל על מר אחרק הינן כדלקמן:

- ↔ ראוי שיימנע מלכהן, במסגרת כהונתו במועצת העיר, בתפקידים המפורטים בחוות הדעת הכללית של הוועדה, הדנה בנושא חבר מועצה שהוא בעל עניין בעיתון מקומי.
- ↔ עליו להימנע מטיפול בכל נושא הקשור לגורמים שיש לו קשר עסקי עמם לרבות הגורמים הקשורים עסקית לעיתון, ובכלל זה גם הגורמים המפרסמים בו.
- ↔ העירייה רשאית לפרסם מודעות בעיתונו של מר אחרק רק בהתאם להוראות סעיף 122א.
- הטעמים לכך הם שעל אף הסכם הנאמנות, לא תהיה אפשרות למנוע ממר אחרק לראות את הפרסומים שבעיתונו באופן שוטף, והוא ימשיך להיות מעוניין בהגדלת מספר המפרסמים בעיתונו.

חוו"ד מליאת הוועדה לניגוד עניינים מיום 28.1.09

לבקשת מר רזיאל אחרק סגן ראש העיר, ניתנה ביום 28.1.09 על ידי מליאת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות חוות הדעת שבנדון. בחוות הדעת נקבע כי לא ניתן לאפשר כהונתו של סגן ראש העיר מר רזיאל אחרק כיו"ר ועדת מכרזים, כחבר וועדת המשנה לתכנון ובניה, כמו כן לא יוכל להחזיק בסמכויות ראש העיר בכל הנוגע לאגף הנדסה, הוועדה התייחסה לסמכויות בתחום התכנון והבניה, כל זאת במקביל להיותו בעליו של מקומון בעיר.

לאחר קבלת חוות ולאחר שסגן ראש העיר מר רזיאל אחרק שקל העניין, הודיע, הגם שאינו מסכים עם תוכן חוות הדעת והעניין תלוי ועומד בערכאה שיפוטית, כי בכוונתו למכור את המקומון ולהערכתו הליך המכירה יארך כשלושה חודשים. עוד מסר כי הודעה מתאימה תימסר על ידו למועצת העיר בישיבתה הקרובה.

לאור האמור לעיל וכהסדר ביניים עד למכירת המקומון יועמ"ש הרשות שלחה בתאריך 12.2.09 חוו"ד לראש העיר הקובעת, כי על סגן ראש העיר לפעול בהתאם לחוות הדעת (של הוועדה לניגוד עניינים), כל עוד לא התקבלה החלטה אחרת מרשות מוסמכת, להימנע מלהשתתף בישיבות וועדת מכרזים וועדת משנה לתכנון ולבניה, כמו כן להימנע מלעסוק בכל עניין הנוגע לענייני תכנון ובניה במישרין או בעקיפין.

בישיבת מועצת העיר מיום 2.3.09, הודיע מר רזיאל אחרק כי יפעל בהתאם לחוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים, הגם שאינה מקובלת עליו. האמור גם הובהר בישיבה על ידי ראש העירייה. לנוכח הודעה זו, היועצת המשפטית הודיעה למהנדס הרשות כי על רקע הודעתו של סגן ראש העיר, חוות דעתה הנ"ל מבחינה מעשית מקבלת משנה תוקף.

בתאריך 16.3.09 לקראת סגירת הדו"ח, התקבל מכתב מטעם פרקליטו של מר רזי אחרק ובו מודיע על מכירה והעברת כל מניותיו בחברת נסדק בתאריך 16.3.09. מכאן שעפ"י דיווח זה המכירה הושלמה ובכך הוסר מכשול חשוב. בעקבות הודעה זו יועמ"ש הרשות בקשה לקבל הצהרה והעתק מסמכים תומכים להשלמת התמונה טרם גיבוש עמדה בנושא זה.

נכון לעת סגירת הדו"ח, אפשר וטרם נאמרה המילה האחרונה בנושא שכן במקביל הדבר תלוי ועומד בערכאות שיפוטיות (להלן בג"צ).

לסיכום

הרשות בחנה את הסוגיה תוך איזון בין האינטרס הציבורי אל מול האינטרס הפרטי של חבר המועצה (להלן חוק חופש העיסוק), על רקע הוראות החוק והנהלים הקיימים. הרשות צפתה מבעוד מועד את ניגוד העניינים האפשרי ומשום כך הורתה את הדוברות להימנע מלפרסם בעיתון שבבעלות סגן ראש העיר עד לקביעה אחרת בערכאות השונות ובכפוף להן. במבחן המעשה הנחייה זו לא ירדה לגופי הסמך העירוניים כגון: המתנ"ס (גוף נתמך) אשר פרסם כ- 12 פרסומים. פרט לכך ההתנהלות הרשות על רקע האמור לצד הרגישות המתבקשת בנסיבות אלה, נאותה. עם זאת השתהות הרשות תוך הימנעות מנקיטה ישום מעשי כנובע מהמלצות-חו"ד יו"ר הוועדה לניגוד עניינים מיום 22.12.08 וחו"ד מליאת הוועדה בהמשך מיום 22.1.09, תמוהה. סגן ראש העיר המשיך למלא את התפקידים השונים שהוועדה אסרה במפורש בחוות דעתה ובכך היה מצוי במצב של ניגוד עניינים לכאורה (וכל עוד החלטה זו לא עמדה במבחן המשפטי).

בישיבת המועצה מיום 2.3.09 נמסרה הודעה מטעמו על הפסקת עיסוקיו בתחומים שחו"ד קבעה. באופן מעשי סגן ראש העיר אכן נמנע מלמלא תפקידיו בוועדות: מכרזים ותכנון ובניה, אולם באשר לתפקידיו כיוור אגף ההנדסה לא חל שינוי ממשי ולכל היותר במינון. בהתחשב בעובדה כי סגן ראש העיר אכן עושה מאמצים כנים לפתרון הסוגיה, היה מקום מצידו להשלים התנתקותו הזמנית בשאר הפעילויות באגף ההנדסה, עד לגמר הטיפול בעניינו העומד להסתיים ממילא בימים אלה (לאור הודעתו על מכירת המקומון).

תגובת סגן ראש העיר-טרם נתקבלה.

תגובת המבוקר

25/2/09

לכבוד:

מר משה כהן

מבקר עיריית ראש העין

משה שלום,

הנדון: התייחסות לטיטות הביקורת

ברצוני להודות לך על הטיוטה שהגשת לעיוני, בנושא דו"ח הביקורת שערכת על פעילות הדוברות. אני מוקירה בענווה את משובך החיובי, על תרומתי בהקניית תהליכי עבודה מסודרים בדוברות.

העבודה עימך האירה נושאים חשובים, ובחינתך המדוקדקת סייעה בהבנת תהליכים והקנו יותר מנקודת מבט נוספת לעבודתי השוטפת. הערותיך, כמו הארותיך, חשובות לאין ערוך, וישמשו אותי בהמשך, כמו גם יישום מיידי של המלצות ותובנות שקיבלתי ממך. אין ספק, תהליך העבודה עימך היה פורה ומאיר עיניים.

המלצתך בנושא הבטחת קיום הנוהל והתוספות המתבקשות בו, יישומו באופן מיידי. בעקבות המלצתך בנושא חסויות ושימוש בלוגו הרשות: אפעל לחידוד והטמעת הנהלים בנושא בקרב כלל עובדי הארגון.

בברכה,

לי ליבר

דוברת העירייה

הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

דוברות ופרסומי העירייה

תוך כדי הביקורת יושמו חלק מהנושאים שהועלו, ביניהם פרסומי העירייה. יש לציין כיום כי כל הפרסומים, לרבות של התרבות התורנית, עוברים באמצעות הדוברות ומפורסמים על ידה.

פרסום במקומונים נקבע ע"י הדוברת על פי פרמטרים מקצועיים בלבד, בשלב זה ועד החלטה סופית בוועדה לניגוד עניינים אנו לא מפרסמים פרסומים בעיתון "אינדקס". למרות שמקומון זה הוא היחיד שמדוור באופן ישיר מבית לבית ויש לזה יתרונות רבים בפרסום, לא נפרסם בו עד הכרעה הסופית בנושא.