

פרק ראשון

נושאים מערכתיים

היבטים אתיים הנוגעים

לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות

תקציר

נבחרי הציבור ברשויות המקומיות - ראש הרשות המקומית, סגניו וחברי המועצה - מכהנים במשרות המקנות להם סמכויות רבות. נבחרי הציבור חבים חובת נאמנות לציבור ונדרשים להתנהגות שהולמת את תפקידם. כדי לשמור על טוהר מידותיהם של נבחרי הציבור ולמנוע פגיעה בתדמית השירות הציבורי, על הנבחרים להימנע מלנצל את מעמדם לטובתם האישית. הגבלות בתחומים שונים הנוגעים לפעילות הנבחרים וכללי התנהגות הנדרשים מהם נקבעו בכמה חוקים ובכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות (להלן - כללים לנבחרי ציבור).

פעולות הביקורת

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות מקומיות. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במשרד המשפטים ובשלש רשויות מקומיות - עיריית גבעתיים, עיריית פתח תקווה והמועצה המקומית ג'סר אל-זרקא.

עיקרי הממצאים

הגשת הצהרות הון על ידי נבחרי ציבור

במאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה אם ראשי רשויות מקומיות וסגניהם קיימו את חובתם להגיש הצהרות הון בראשית תקופת כהונתם ובסיומה כנדרש בחוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993 (להלן - חוק הצהרת הון); נבדקו ראשי רשויות וסגנים שהחלו את כהונתם בשתי תקופות זמן מוגדרות¹.

1. נמצא כי בתקופות א ו-ב הגישו רק 39% ו-33% מראשי הרשויות המקומיות (בהתאמה) הצהרות הון. באותן תקופות הגישו הצהרות הון רק 18% ו-9% מסגני ראשי הרשויות (בהתאמה). יוצא אפוא כי למעלה מ-60% מראשי הרשויות

1 מאוקטובר 2001 עד אוקטובר 2007 (להלן - תקופה א); מנובמבר 2007 עד מאי 2009 (להלן - תקופה ב).

המקומיות ולמעלה מ-80% מהסגנים לא הגישו הצהרה על הונם הפרטי כנדרש בחוק הצהרת הון.

2. גם הנבחרים שהגישו הצהרות הון לא עמדו בדרישות החוק ורובם הגישו אותן זמן רב לאחר מועד ההגשה שנקבע בחוק. משרד הפנים לא נקט פעולות בסיסיות לקבלת הצהרות הון - יצירת רשימת סגני ראשי רשויות מקומיות ופנייה לנבחרים ציבור שלא הגישו את ההצהרות, ולמעשה התעלם מהעובדה שמאות נבחרים ציבור אינם מקיימים חובתם החוקית בנושא זה.

מניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות מקומיות

בכללים לנבחרים ציבור נקבע כי תוקם ועדה מייעצת שתדון בפניות הנוגעות לניגוד עניינים ותמסור חוות דעת לגבי מקרים שהובאו לבדיקה (להלן - הוועדה למניעת ניגוד עניינים). בשלוש השנים שקדמו למועד הביקורת נדרשה הוועדה למניעת ניגוד עניינים לתת חוות דעת לגבי 150 פניות. נמצא כי 28% מחוות הדעת ניתנו לאחר יותר מחצי שנה ממועד הפנייה, בהן שמונה פניות שחוות הדעת לגביהן ניתנו לאחר למעלה משנה.

מבדיקה של 14 חוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים עולה כי שתיים מההמלצות יושמו זמן רב לאחר קבלת חוות הדעת בעניינן.

מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

כדי למנוע אפשרות שחבר מועצה, המשמש קבלן בניין ופועל במרחב התכנוני של הרשות המקומית שבה הוא מכהן, יתפקד כחבר ועדת משנה וישתתף בקבלת החלטות שעשויות להשפיע על נושאים הנוגעים לו אישית, נקבע בכללים לנבחרים ציבור כי חבר מועצה כזה לא יהיה חבר בוועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

בנתוני פנקס הקבלנים המנוהל בידי רשם הקבלנים לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969, נמצאו כעשרים שמות של קבלנים שכהנו באותה עת כחברי מועצה ברשויות מקומיות שונות.

עיסוק נוסף של ראשי רשויות מקומיות

ראש רשות מקומית מנוע מלעסוק בעיסוק נוסף בשכר, וגם לגבי פעילות בהתנדבות ובלא תמורה חלים עליו סייגים וחובת דיווח למשרד הפנים ולמועצת הרשות המקומית. נמצא כי במשרד הפנים התקבלה רק הודעה אחת על פעילות בלא תמורה.

בבדיקת מעורבות 50 ראשי רשויות מקומיות בחברות שאינן חברות עירוניות נמצא כי 13 מהם היו פעילים בחברות בתחומי פעילות שונים - השקעות, מוצרי מתכת,

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

חשמל, טקסטיל, בניין, ייעוץ ועוד. 13 ראשי הרשויות היו דירקטורים ב-30 חברות; בשלוש מהן היו ראשי הרשויות רשומים כמנכ"לים.

מתשובותיהם של ראשי הרשויות למשרד מבקר המדינה הועלה כי 19 מהחברות הללו אינן פעילות זה שנים. ראשי הרשויות שמכהנים בתפקידים בחברות הפעילות הודיעו כי לא קיבלו תמורה מהחברות בתקופת כהונתם. נמצא כי ראשי הרשויות המקומיות הללו לא דיווחו למשרד הפנים ולמועצה על עיסוקיהם הנוספים.

נבחרים הפסולים מלכהן כחברי מועצה

אי-תשלום חובות עבור ארנונה וצריכת מים: בדצמבר 2007 נקבע בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) ובפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] כי מי שחייב חוב סופי בגין ארנונה או צריכת מים עבור שישה חודשים ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה, פסול מלכהן כחבר מועצה.

מדוחות ביקורת של משרד הפנים ברשויות המקומיות לשנת 2007 עולה כי ל-209 חברי מועצה מ-67 רשויות מקומיות נרשמו חובות בגין אי-תשלום ארנונה, חשבון מים ותשלומים אחרים עבור תקופת זמן של יותר משנה. סכומי החובות היו כ-8.4 מיליון ש"ח. ייתכן שחלק מהחייבים הללו כיהנו כחברי מועצה והיו פסולים לכהונתם. כך, לדוגמה, שבעה מחברי המועצה המקומית ג'סר אל-זרקא צברו עד סוף מרס 2009 חובות גדולים בסך כ-703,000 ש"ח. עם שלושה מהם נעשו הסדרי תשלומים לפירעון חובם למשך שבע, תשע ו-24 שנים, בניגוד להוראות החוק, הקובע תקופה מרבית לפירעון של חובות שלא תעלה על שנתיים. ארבעת חברי המועצה האחרים פסולים לכאורה מלכהן כחברי מועצה.

פושטי רגל ומבצעי עברות שיש עמן קלון: בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, נקבע, בין היתר, כי פושטי רגל ומבצעי עברות שיש עמן קלון שלא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק אינם זכאים להיכלל ברשימת מועמדים לבחירות ולהיבחר כחברי מועצה. בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע כי מי שלא עמד בתנאים אלה פסול מלכהן כחבר מועצה.

נמצא כי 29 מהמועמדים בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008 (להלן - המועמדים) הוכרזו פושטי רגל ולא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק. שניים מהם נבחרו בבחירות למועצה והם מכהנים כחברי מועצה, אף שהם פסולים לכאורה לכהונה זו. עוד נמצא כי 44 מהמועמדים נדונו לעונשי מאסר בפועל ולא עמדו בתנאים שנקבעו בחוק. אחד מהמועמדים הללו נבחר לכהן במועצה ביישובו, אף שהוא פסול לכאורה לכהונה זו.

המבקשים להשתתף בבחירות למועצה נדרשים למלא טופס "הסכמה להיות מועמד", הכולל הצהרה ולפיה הם עומדים בתנאים לכך. מהאמור לעיל עולה כי הצהרות 29 המועמדים שהיו פושטי רגל והצהרות 44 המועמדים שנדונו למאסר לא היו נכונות.

טובת הנאה

בשתי עיריות - גבעתיים ופתח תקווה - קיבלו חברי המועצה זכות חניה ללא תשלום במקומות שבהם נדרשים התושבים לשלם תמורתה. לדעת משרד מבקר המדינה, לא היה מקום להעניק לחברי מועצה הטבה גורפת של חניה חינם, כיוון שכך היא ניתנת גם לצורכיהם הפרטיים, שאינם נוגעים למילוי תפקידם.

עברות בנייה של נבחרים ציבור המכהנים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

ביולי 2008 פרסם משרד הפנים דוח על ממצאי ביקורת מהשנים 2004-2006 בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה. בחמש מהוועדות המקומיות שנבדקו הועלו ממצאים הנוגעים לעברות בנייה של נבחרים ציבור חברי הוועדות המקומיות (דרום השרון, הגלבע, מטה יהודה, מרום הגליל ועומר). בבדיקות נמצא כי עשרה נבחרים ציבור - כולם חברים בוועדות משנה לתכנון ולבנייה - פעלו בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

סיכום והמלצות

דוח זה כולל ממצאים חמורים של היבטים אתיים שונים בפעילותם של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול לאכיפת הוראות חוק שאינן מיושמות כיום כראוי, אשר נועדו ליצור סייגים כדי למנוע התנהגות לא אתית של נבחרים ולמנוע מאזרחים שפעלו באופן לא אתי להיבחר למועצת רשות מקומית ולכהן בה. על משרד הפנים לבחון דרכים נוספות להגברת הפיקוח על פעולותיהם של הנבחרים ברשויות המקומיות.

הצהרת הון: על משרד הפנים לנקוט פעולות משמעותיות במטרה לאכוף על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם לקיים את הוראות החוק המחייב אותם להצהיר על הונם הפרטי לאחר כניסתם לתפקיד ועם סיום כהונתם. לצורך זה על משרד הפנים, בין היתר, לרכז את הפרטים על כל הסגנים המכהנים ברשויות המקומיות וליידע את כל נבחרים הציבור בדבר חובתם להגיש הצהרת הון בסמוך למועד בחירתם ועם סיום הכהונה.

מניעת ניגוד עניינים: על משרד המשפטים לבחון אילו תשומות נוספות יש להקצות על מנת שהוועדה למניעת ניגוד עניינים תוכל לגבש את חוות דעתה בעניינים המובאים לפניה בסמוך עד כמה שניתן לקבלת הפניה. ראוי שמשרד הפנים ינחה את היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות להביא לידיעת חברי מועצה שמבקשים לכהן כחברים בוועדה שיש לה סמכות מינהלית, כי חלה עליהם חובה להצהיר עם תחילת כהונתם בוועדה שהם אינם מצויים במצב של ניגוד עניינים.

עיסוק נוסף: על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם שחייבים בהגשת הודעה על עיסוק נוסף להגיש לאלתר את ההודעות למשרד הפנים ולמועצת הרשות המקומית. על משרד הפנים להיערך לפעילות הסברתית בנושא זה בקרב ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות

ת י ק ו נ י ח ק י ק ה : החקיקה הנוגעת להגשת הצהרת הון בידי סגני ראשי רשויות מקומיות לא הוחלה על סגני ראשי רשויות באזור יהודה והשומרון. כמו כן החקיקה הנוגעת לעיסוק נוסף של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם לא הוחלה על ראשי מועצות אזוריות וסגניהם ולא על ראשי רשויות מקומיות וסגניהם באזור יהודה והשומרון. מן הראוי לבחון את האפשרות להחיל את החקיקה האמורה גם על נבכרי ציבור אלה.

ת ש ל ו מ א ר נ ו נ ה ו ח ש ב ו נ מ י מ : בכשליש מהרשויות המקומיות מכהנים חברי מועצה שצברו חובות בגין אי-תשלום ארנונה וחשבון מים ותשלומי חובה אחרים. על הרשויות המקומיות לפעול ללא דיחוי לגביית החובות מנבכרי הציבור.

מ ו ע מ ד י מ פ ס ו ל י מ ל כ ה ו נ ה : עשרות מועמדים שהתמודדו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008 היו פסולים על פי הוראות החוק להתמודדות ולכהונה בגין היותם פושטי רגל או אסירים לשעבר שלא עמדו בתנאי החוק. על משרד הפנים והממונה על הבחירות להפיק אפוא את הלקחים ולהיערך בעתיד לביצוע פעולות אשר יהיה בהן כדי להבטיח כי כלל המתמודדים יעמדו בדרישות החוק.

ע ב ר ו ת ב נ י י ה : ביצוע עברות בנייה על ידי חברי ועדות מקומיות הוא דבר חמור. בעניין זה יש מקום לבחון את האפשרות לקבוע נורמות מיוחדות אשר יחולו על חברי מועצה המכהנים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

עיקר האחריות להתנהגות אתית מוטלת על נבכרי הציבור עצמם. כל עוד ראשי רשויות מקומיות, סגניהם וחברי המועצה אינם פועלים לפי הוראות החוק וכללים אתיים מקובלים הם משמשים דוגמה להתנהגות אזרחית לא נאותה לתושבי יישוביהם, ולא עומדת להם הזכות המוסרית לדרוש מהתושבים לציית להוראות החוק. על נבכרי הציבור ברשויות המקומיות לבחון את צעדיהם מעת שהם נבחרים לכהונותיהם ולהקפיד על התנהגות אתית נאותה.

נוכח הממצאים שהועלו ותמונת המצב בתחום האתיקה של נבכרי ציבור ברשויות מקומיות, מן הראוי שמשרד המשפטים בשיתוף משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יפעלו בהקדם לסיום גיבושם של כללי האתיקה לנבכרי הציבור בשלטון המקומי וליצירת מנגנונים נאותים לאכיפתם.



מבוא

1. נבכרי הציבור ברשויות המקומיות - ראש הרשות המקומית, סגניו וחברי המועצה - מכהנים במשרות המקנות להם סמכויות רבות: הם שותפים להליך חקיקת חוקי העזר שרשות מקומית מוסמכת להתקין; בידיהם סמכויות ביצוע בתחומי הפעילות השונים של הרשות; הם גם חברי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון

והבנייה). ראש הרשות המקומית הוא גם בעל סמכויות ביצוע בתחום אכיפת חוקים שעליהם מופקדת הרשות המקומית.

נבחרי הציבור חבים חובת נאמנות לציבור ונדרשת מהם התנהגות שהולמת את תפקידם. כדי לשמור על טוהר המידות של נבחרי הציבור ולמנוע פגיעה בתדמית השירות הציבורי על הנבחרים להימנע מלנצל את מעמדם לטובתם האישית. הגבלות בתחומים הנוגעים לפעילות הנבחרים וכללי התנהגות הנדרשים מהם נקבעו בכמה חוקים, בכללים למניעת ניגוד ענינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות (להלן - כללים לנבחרי ציבור)², ובפסיקה של בתי משפט.

2. חברי מועצה וסגני ראשי מועצה שאינם מקבלים שכר עבור כהונתם רשאים להמשיך בעיסוקיהם הפרטיים. אולם עיסוקים אלה עלולים לעתים לעמוד בניגוד עניינים לכהונת העוסק, כגון חבר מועצה שהוא קבלן בניין בתחום הרשות המקומית שבה הוא מכהן.

3. בסמוך למועד הביקורת נדונו וגובשו הצעות לשלוש מערכות כללים אתיים - לחברי כנסת, לחברי ממשלה ולראשי רשויות מקומיות³.

לכללי האתיקה הקיימים לחברי כנסת נוספו בשנת 2004 ערכי יסוד⁴ המשמשים תשתית לכללי האתיקה לחברי הכנסת. ערכי יסוד אלה מתאימים במהותם לשמש ערכי יסוד אתיים גם לנבחרי רשויות מקומיות. לדוגמה, בכללים נקבע:

[חבר הכנסת] הוא נאמן הציבור וחובתו לייצג את ציבור בוחריו באופן שישירת את כבוד האדם, קידום החברה וטובת המדינה; יקפיד לקיים את דיני המדינה ויפעל לקדם את עקרונות שלטון החוק; יהיה מסור למילוי תפקידיו בכנסת, ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כחבר הכנסת ויעשה לטיפוח אמון הציבור בכנסת; ימלא את שליחותו בכנסת באחריות, ביושר ובהגינות, מתוך מחויבות למעמדו כמנהיג בחברה, ויישאף לשמש דוגמה אישית להתנהגות ראויה; יימנע מאפשרות של ניגוד עניינים, ובכל מקרה של ניגוד בין טובת הכלל לבין עניין אישי יעדיף את טובת הכלל.

4. ביזמת משרד הפנים, המרכז לשלטון מקומי, מרכז המועצות האזוריות והמרכז לאתיקה בירושלים הוחלט להקים ועדת היגוי בראשות ראש עיריית קריית אונו, מר יוסי נשרי, שתבחן הצעה לכללי אתיקה לראשי רשויות מקומיות. ההצעה תוכן בידי צוות חשיבה שבו ישתתפו נציגי מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, משרד המשפטים, משרד הפנים והמרכז לאתיקה בירושלים (להלן - הצוות לכללי אתיקה).

ביולי 2008 החל בעבודתו הצוות לכללי אתיקה בראשות גב' טנה שפניץ, ובמאי 2009 הוכנה "טיוטה ראשונית להערות הציבור"⁵. מטרת קוד אתי זה הוגדרה בפתיח לטיוטה: "לשמש הנחיות לראש רשות מקומית להתנהגות ראויה, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, כדי לשפר את

2 הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, י"פ 3087, התשמ"ד, עמ' 3114.

3 1. דין וחשבון, הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי הכנסת בראשות השופט יצחק זמיר, ירושלים, דצמבר 2006 (להלן - ועדת זמיר).

2. דוח הוועדה לגיבוש כללי אתיקה לחברי הממשלה בראשות השופט מאיר שמגר, ירושלים, אפריל 2008.

3. המרכז לאתיקה בירושלים, הצעה לקוד אתי לראשי רשויות מקומיות - טיוטה ראשונית להערות הציבור, מאי 2009.

4 הערכים הוצעו בידי ועדת זמיר ופורסמו ב"פ התשס"ד, עמ' 25.2.04, 2000.

5 ראו הערה 3 סעיף 3.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

תפקודו ותפקוד הרשות המקומית, לשמור על כבודה, להבטיח את טוהר המידות ולקדם את אמון הציבור ברשות המקומית".

5. בספטמבר 2008 התקיים דיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בהשתתפות נציגי מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות בקביעת דין אתי לנבחרי רשויות מקומיות. בעקבות דיון זה החליט היועץ המשפטי לממשלה להקים צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, גב' שרית דנה, שידון ב"הקמת מנגנון הפעלה ואכיפה" של כללי הקודר ההתנהגותי, "לרבות בדרך עיגון ההסדר בחקיקה" (להלן - הצוות לאכיפה), בד בבד עם גיבוש כללי האתיקה לראשי רשויות מקומיות כאמור לעיל.

6. במאי 2009 הגיש הצוות לאכיפה מתווה מסכם שגיבש להחלת כללי אתיקה על נבחרי השלטון המקומי. על פי מתווה זה, יופעלו שלושה גופים לטיפול בהפרות כללי אתיקה: "ועדת אתיקה", שחבריה ימונו בידי שר המשפטים ותפקידה לדון בהפרת כללי אתיקה של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות; "ועדה ממיינת", שתקבל תלונות נגד נבחרים, תמייין אותן ותחליט אם להעבירן לביור בוועדת האתיקה; "ממונה על האתיקה", שיבחן את הפניות בחינה ראשונית ויביא את החלטות הוועדה הממיינת ומסקנותיה לפני ועדת האתיקה. עד מועד סיום הביקורת (מרס 2010) לא נעשו פעולות ליישום מתווה זה.

פעולות הביקורת

בשנת 2009 בדק משרד מבקר המדינה היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות מקומיות. להלן פירוט הנושאים העיקריים שנבדקו: הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם; עבודת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור בשלטון המקומי; מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה; עיסוק נוסף של ראש רשות מקומית; נבחרים הפסולים מלכהן כחברי מועצה בגין אי-תשלום מסי ארנונה וחשבונות מים; נבחרים הפסולים מלכהן כחברי מועצה: פושטי רגל ומבצעי עברות שיש עמן קלון; טובות הנאה לנבחרי ציבור; עברות בנייה של נבחרי ציבור המכהנים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה; השתתפות בישיבות מועצת הרשות המקומית וועדותיה. הביקורת נעשתה במשרד הפנים, במשרד המשפטים ובשלוש רשויות מקומיות - עיריית גבעתיים, עיריית פתח תקווה והמועצה המקומית ג'סר אל-זרקא.

הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם

רקע חוקי

בחוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993 (להלן - חוק הצהרת הון), נקבע כי תוך 60 ימים מבחירת ראש הרשות יגישו ראש הרשות וסגניו הצהרת הון לשופט שנקבע לכך. ההצהרה תכלול את הפרטים הללו: "ההון, הנכסים, הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לראש הרשות ולבני משפחתו... מקורות ההכנסה של ראש הרשות ובני משפחתו וסכומי הכנסה מכל

מקור נוסף". נוסף על כך יגישו ראש הרשות וסגניו הצהרה כאמור כל אימת שחל לדעתם שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה וכן תוך 60 יום לאחר סיום כהונתם. במועד הביקורת השופט שקיבל את הצהרות ההון היה השופט בדימוס עזרא קמא. ביוני 2010, עם הכנת הדוח לדפוס, מונתה לתפקיד השופטת בדימוס צפורה ברוך.

הדרישה לקבל הצהרות הון מראשי הרשויות המקומיות בדומה לחברי כנסת נומקה בהצעת החוק בהיותה "נדבך חשוב בנורמות המתקנות של התנהגות נבחרי הציבור בתחום היושר הציבורי", ובכך שתהיה "נדבך נוסף לניקיון הכפיים של נבחרי הציבור במדינה"⁶.

התברר כי החובה האמורה בדבר הגשת הצהרות הון הוחלה על ראשי רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון אך לא על סגניהם⁷. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול להחלת חובת הגשת הצהרות הון על סגני ראשי רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון.

מנהל האגף לשכר ולכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, מר ישראל שפיצר, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2010: "המלצת המבקר להחיל את החובה בדבר הגשת הצהרת הון גם על סגני ראשי רשויות ביו"ש מקובלת מאוד, אשר על כן כנאמן מטעם משרד הפנים אמליץ לאלוף הפיקוד לתקן את החקיקה בהתאם (תיקוני החקיקה יבצעו בחתימת אלוף פיקוד המרכז והחלת חוזרי מנכ"ל תבצע ע"י הממונה ביו"ש)".

בחירות ראשי רשויות מקומיות וסגניהם נעשות במועדים שונים, כמפורט בחוקים שלהלן: בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, נקבע כי בחירות לכל המועצות יקוימו בכל חמש שנים (להלן - בחירות לכל הרשויות). בסעיפים 5 ו-5א נקבעו עילות לדחיית מועד הבחירות ברשות מקומית או להקדמתן (להלן - בחירות לרשויות מסוימות). בסעיף 24 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק בחירת ראש הרשות), נקבע כי אם חדל ראש הרשות המקומית לכהן בתפקידו מכל אחת מהסיבות שנמנו בחוק זה למעלה משנה לפני מועד הבחירות לכל הרשויות המקומיות, יתקיימו בחירות רק לראש הרשות המקומית (להלן - בחירות מיוחדות). מועדי הבחירות למועצות אזוריות שונות נקבעו בסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994 (להלן - חוק הבחירות האזוריות), לפי המפורט בחלק א ובחלק ב שבתוספת לחוק זה.

בסעיף 143א (א) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) נקבעו המקרים שבהם רשאי שר הפנים למנות ועדה למילוי תפקיד ראש העירייה והמועצה. בסעיף 145ב (ב) לפקודת העיריות נקבע כי "ליושב-ראש [ועדה ממונה] יהיו כל הסמכויות והחובות שיש לראש העירייה". הוראות דומות לגבי יו"ר ועדה ממונה וחובותיו נקבעו בסעיפים 38א ו-41ב לפקודת המועצות

6 הצעת חוק ראשי רשויות מקומיות (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, הצ"ח 3.
7 חובת סגני ראש הרשות המקומית להגיש הצהרות הון נקבעה בתיקון לחוק ס"ח התשס"ד (28.6.2004), עמ' 429. על פי התיקון, חובת הגשת הצהרת ההון תחול גם על מי שמכהן כסגן ראש רשות ב-28.6.04, ואולם התקופה להגשת הצהרה תהיה עד שישה חודשים לאחר תאריך זה. פעולות הרשויות המקומיות באזור יהודה והשומרון מוסדרות באמצעות צווים ותקנונים שקובע צה"ל; מרבית ההוראות החלות על רשויות מקומיות בישראל אומצו והוחלו על הרשויות המקומיות היהודיות באזור יהודה והשומרון בתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981. ברם, התיקון האמור לא הוחל על רשויות מקומיות אלה.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

המקומיות [נוסח חדש]; מהאמור בפקודת אלה עולה כי גם יו"ר ועדה ממונה חייב להגיש הצהרת הון.

היועץ המשפטי למשרד הפנים, מר יהודה זמרת, סבר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2010 כי מסעיף 2 לחוק הצהרת הון עולה כי הגשת הצהרת הון הוחלה רק על ראש רשות נבחר ולא על יושב ראש ועדה ממונה שמונה למלא את תפקיד ראש הרשות. עוד הוא ציין: "הננו סבורים כי אין באמור בסעיף 145(ב) לפקודת העיריות בכדי לשמש בהכרח כבסיס להחלת חובה אישית כאמור שנקבעה מפורשות על ראש רשות נבחר והאמור בסעיף מתייחס לסמכויותיו וחובותיו במישור תפקידו כראש הרשות. עם זאת, במישור התכלית הראויה - ושלא מתוקף הוראת המחוקק - הננו סבורים כי נכון להחיל את החובה האמורה על יושבי ראש ועדות ממונות וזאת כנורמה ראויה ונדרשת וכחלק ממכלול הדרישות שניתן לקבוע כתנאי למינויים וכהונתם על ידי משרד הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, הקביעות שבפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות שלעיל מחילות על יושב ראש ועדה ממונה את כל החובות שיש לראש רשות מקומית נבחר, וקביעות אלו לא סויגו ככל שהדבר נוגע לחובה להגיש הצהרת הון. כמו כן התכלית שעומדת בבסיס סעיף זה נכונה גם למקרים שבהם מכהן יו"ר ועדה ממונה, ולא רק לגבי ראש עיר נבחר.

הגשת הצהרת הון

במאי 2009 בדק משרד מבקר המדינה אם ראשי רשויות מקומיות וסגניהם קיימו את חובתם להגיש הצהרות הון בראשית תקופת כהונתם ובסיומה. הבדיקה נעשתה בקרב ראשי רשויות וסגניהם שהחלו לכהן בין אוקטובר 2001 למאי 2009. לצורך הבדיקה מיין משרד מבקר המדינה את ראשי הרשויות והסגנים לשתי קבוצות: ראשי רשויות וסגנים שהחלו את כהונתם בתקופה שבין אוקטובר 2001 לאוקטובר 2007 (להלן - תקופה א); וראשי רשויות וסגנים שהחלו את כהונתם בתקופה שבין נובמבר 2007 למאי 2009 (להלן - תקופה ב). לצורך הבדיקה הוכנו רשימות של ראשי כל הרשויות המקומיות שנבחרו בתקופות אלה בבחירות לכל הרשויות, בבחירות לרשויות מסוימות, בבחירות מיוחדות ובבחירות למועצות אזוריות ושל יושבי ראש ועדות ממונות.

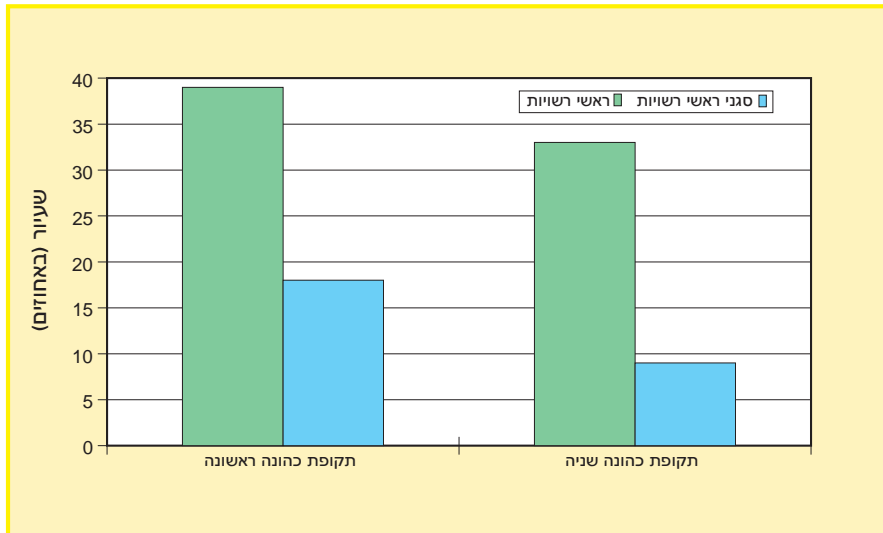
מהנתונים שברשימות עולה כי בתקופה א ובתקופה ב כיהנו 284 ו-229 ראשי רשויות מקומיות⁸ (בהתאמה); 27 ו-29 מהם היו יושבי ראש ועדות שמונו בידי שר הפנים. כל ראשי הרשויות המקומיות היו חייבים בהגשת הצהרות הון. עוד היו חייבים בהגשת הצהרות הון כ-360 סגני ראשי רשויות.⁹

8 מהם נבחרו 152 ו-163 ראשי רשויות בתקופה א ובתקופה ב (בהתאמה) בבחירות לכל הרשויות.
9 מספרם של סגני ראשי הרשויות המקומיות הוערך על ידי משרד מבקר המדינה על בסיס נתונים שקיבץ מדוחות הביקורת המפורטים לרשויות המקומיות לשנת 2007 שהכינו רואי חשבון עבור משרד הפנים. מספר זה אינו כולל סגני ראשי רשויות מקומיות באזור יהודה והשומרון (ראו הערה 7).

1. מהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין רשימות החייבים בהגשת הצהרות הון ובין רשימות מגישי הצהרות ההון של משרד הפנים נמצא כי בתקופה א ובתקופה ב הגישו רק 39% ו-33% מראשי הרשויות המקומיות (בהתאמה) הצהרות הון. שיעור סגני ראשי הרשויות המקומיות החייבים בהגשת הצהרות הון שהגישו הצהרות אלה באותן תקופות היה 18% ו-9% (בהתאמה) בלבד.

יוצא אפוא כי למעלה מ-60% מראשי הרשויות המקומיות ולמעלה מ-80% מהסגנים לא ביצעו את החובה שהוטלה עליהם בחוק להגיש הצהרה על הונם הפרטי.

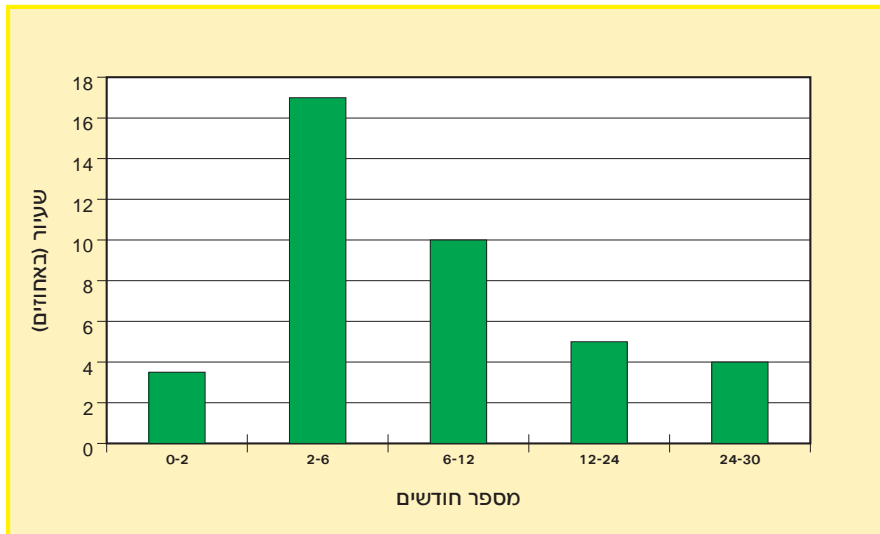
להלן הצגה גרפית של שיעורי ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם שהגישו הצהרות הון בתקופות הכהונה האמורות לעיל:



2. מבחינת מועדי הגשת הצהרות ההון של ראשי הרשויות שהגישו אותן עולה כי רק 3.5% מראשי הרשויות המקומיות שכיחנו בתקופה א ו-7% מהמכהנים בתקופה ב הגישו את ההצהרות בתוך שישים יום ממועד ראשית כהונתם, כנדרש; 17% ו-12% מראשי הרשויות המקומיות (בהתאמה) הגישו הצהרות הון בתוך חצי שנה מראשית כהונתם.

להלן הצגה גרפית של שיעורי הגשת הצהרות הון בידי ראשי רשויות מקומיות בתקופה א במועדים השונים:

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות



בתקופה א ובתקופה ב הגישו רק כ-12% וכ-2% מהסגנים לראשי רשויות מקומיות (בהתאמה) הצהרות הון במועד שנקבע בחוק; 4%-1-5% נוספים (בהתאמה) הגישו אותן בתוך חצי שנה מהמועד שנקבע בחוק.

מהנתונים שלעיל עולה כי גם נבכרי הרשויות המקומיות שהגישו הצהרות הון לא עמדו בדרך כלל בדרישות החוק ורובם הגישו אותן זמן רב לאחר המועד שנקבע בחוק.

3. 10% מראשי הרשויות המקומיות ו-2% מהסגנים שהגישו הצהרות הון בתקופת כהונתם הראשונה נבחרו לתקופת כהונה שנייה והגישו הצהרת הון חדשה בסמוך לראשית תקופת כהונתם החדשה. הצהרת הון זו יכולה לשמש גם הצהרת הון לסיום תקופת כהונתם הראשונה. נבכרי ציבור שלא נבחרו לכהונה נוספת לא הגישו הצהרות הון בסיום תקופת כהונתם, בניגוד לנדרש. ראש המועצה האזורית בני שמעון, מר משה פאול, היה הנבחר היחיד שהגיש הצהרת הון לסיום כהונה כנדרש, למרות שלא נבחר לתקופת כהונה נוספת.

4. בדצמבר 2009 שלח משרד מבקר המדינה מכתבים ל-180 ראשי רשויות מקומיות ויושבי ראש ועדות ממונות שנבחרו במועדי הבחירות שבתקופה ב או מונו לתפקידם בתקופה זו, ובהם הובהר להם כי על פי המידע שהיה בידי משרד הפנים במאי 2009, הם לא קיימו את הוראות חוק הצהרת הון.

עד אמצע מרס 2010 השיבו 150 ראשי רשויות מקומיות (83%) על המכתב האמור. במכתביהם הובאו שלוש התייחסויות לממצאים, כדלהלן:

1. 32 ראשי רשויות מקומיות הגישו את הצהרותיהם לאחר מאי 2009 ועד דצמבר 2009, ולכן שמותייחס להם לא נכללו ברשימת מגישי ההצהרות שהיו במועד בדיקת משרד מבקר המדינה. הצהרות אלו הוגשו למעלה מחצי שנה לאחר מועד הבחירות. יצוין כי במהלך התקופה שבה ביצע משרד

מבקר המדינה את הביקורת בנושא זה, פנה משרד הפנים לראשי הרשויות המקומיות המכהנים על מנת שאלו ימלאו את הוראות הדין ויגישו את ההצהרות על הונם הפרטי.

2. שבעה ראשי רשויות שכיחנו גם בתקופת כהונה קודמת (אחת או יותר) כראש רשות מקומית הודיעו למשרד מבקר המדינה כי הם הגישו הצהרת הון לאחר בחירתם לראשונה לכהונת ראש רשות ולא ראו מקום להגיש עוד הצהרה עם בחירתם לתקופת כהונה נוספת. בעקבות פניות משרד מבקר המדינה הודיעו ראשי רשויות אלו כי ימציאו לנאמן משרד הפנים את ההצהרות הנדרשות.

3. 105 ראשי רשויות מקומיות הודיעו למשרד מבקר המדינה כי לא הגישו הצהרות הון מפני שלא ידעו על הוראת החוק בנושא זה או מפני ששכחו. בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הגישו 56 מהם הצהרות הון ו-49 ראשי רשויות הודיעו כי הם יכינו הצהרות וישלחו אותן למשרד הפנים לאלתר. שישה מראשי הרשויות שלא הגישו הצהרות חדלו לכהן בתפקידם ושוב לא נדרשו להגישן.

4. 30 ראשי רשויות מקומיות לא השיבו על פניית משרד מבקר המדינה ולא המציאו הצהרת הון למשרד הפנים. משרד מבקר המדינה העביר רשימה ובה שמותיהם לטיפול משרד הפנים.

ממצאיו של פרק זה מצביעים על כך שרוב ראשי הרשויות המקומיות והסגנים לא ביצעו את הוראות חוק הצהרת הון, המחייב אותם להצהיר על הונם הפרטי לאחר כניסתם לתפקיד ובסיומו. לדעת משרד מבקר המדינה, יש בתופעה זו כדי לבטא זלזול של נבחרים הציבור בשלטון החוק ופגיעה בערכי חוק ואתיקה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמאות נבחרים מקומיות, העוסקים רבות באכיפת הדין על תושבים, אינם ממלאים בעצמם חובות שמטיל עליהם החוק במסגרת כהונתם כנבחרים הציבור ונאמנים.

טיפול משרד הפנים בנושא הצהרות ההון

בסעיף 4 לחוק הצהרת הון נקבע: "שר הפנים בהתייעצות עם השופט יעמיד לרשות השופט את כל הסיוע המינהלי הדרוש לו לצורך ביצוע חוק זה". משרד הפנים מינה את מנהל האגף לשכר ולכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, מר ישראל שפיצר, לנאמן להגשת הסיוע המינהלי לשופט (להלן - הנאמן).

היעדר מידע על סגנים של ראשי רשויות

בבדיקת תיקי הנאמן נמצא כי לא הייתה ברשותו רשימה הכוללת את כל החייבים בהגשת הצהרת ההון - ראשי רשויות מקומיות וסגניהם - אלא רשימה של ראשי הרשויות המקומיות בלבד.

יצוין כי בסעיף 28(א)(2) לחוק בחירת ראש הרשות ובסעיף 137 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבע כי שר הפנים יפרסם ברשומות, בין היתר, הודעה על בחירה של סגן ראש רשות.

נמצא כי הנאמן לא עשה שימוש במידע האמור ולא הכין רשימה של הסגנים לראשי הרשויות המקומיות ובכך החסיר מעצמו כלי עזר למשלוח מכתבי בקשה ולמעקב אחר הטיפול בסגני ראשי רשויות מקומיות שלא הגישו הצהרות הון.

יוצא אפוא כי לשופט ולנאמן לא היה המידע הבסיסי שבאמצעותו יכלו לפקח על יישום הוראות חוק הצהרת הון על ידי מאות סגני ראשי רשויות מקומיות. כאמור בביקורת נמצא כי למעלה מ-80% מהסגנים שמונו משנת 2004 לא הגישו את הצהרות ההון כנדרש.

בקשה לשלוח הצהרת הון

1. בדצמבר 2003 ובנובמבר 2008, מיד לאחר הבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן¹⁰, שלח הנאמן מכתב לראשי הרשויות המקומיות ובו התבקשו להעביר אליו הצהרת הון חתומה בפני עורך דין (להלן - מכתב הפנייה).

נמצא כי הנאמן פנה לראשי הרשויות המקומיות רק לאחר מערכות הבחירות לכל הרשויות המקומיות המתקיימות אחת לחמש שנים. פנייה כזו לא נעשתה בסמוך למועדי בחירות אחרות לרשויות מקומיות - בחירות לראשי מועצות אזוריות, בחירות לרשויות מסוימות ובחירות מיוחדות. כמו כן לא הועבר מכתב הפנייה בסמוך למינוי יושבי ראש ועדות ממונות. פנייה לראשי רשויות שסיימו את תפקידם כלל לא נעשתה.

כפועל כשליש מראשי הרשויות המקומיות וסגניהם לא קיבלו את מכתב הפנייה שנהג הנאמן לשלוח מיד לאחר הבחירות לרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר בעניין זה כי החובה שנקבעה בחוק להגיש את הצהרות ההון מוטלת על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם וכמובן אינה מותנית בקבלת מכתב הפנייה מהנאמן. על נבכרי הציבור היה אפוא לקיים את חובתם בלי קשר לקבלת המכתב. עם זאת ראוי כי הנאמן יוודא שמכתבי הפנייה שהוא נוהג לשלוח לאחר הבחירות לרשויות המקומיות יישלחו לאחר סיום כל מערכת בחירות, וכי הם יימסרו גם ליושבי ראש הוועדות הממונות. כמו כן ראוי כי הנאמן ישלח מכתבים דומים לנבחרים שסיימו כהונתם.

2. נמצא כי הנאמן לא נהג לשלוח את מכתבי הפנייה האמורים גם לסגנים של ראשי הרשויות המקומיות. אמנם בדצמבר 2004, עם החלת החובה להגיש הצהרות הון על סגני ראשי רשויות מקומיות, שלח הנאמן מכתבים לראשי הרשויות המקומיות ובהם ציין את התיקון לחוק שבו נקבעה חובת הסגנים לשלוח הצהרה. ואולם פנייה אישית לכל סגן ראש רשות שנבחר לא הועברה כאמור. יצוין כי ראשי הרשויות לא התבקשו להעביר את המכתבים לידיעת סגניהם.

בנובמבר 2008 ביקש הנאמן כאמור מראשי הרשויות המקומיות להמציא לו הצהרות הון. נמצא כי הנאמן לא שלח מכתבים דומים לסגנים.

10 הבחירות למועצות של רוב הרשויות המקומיות ולראשיהן התקיימו ב-28.10.03, ולתקופת כהונה חדשה - ב-11.11.08.

דרישת הצהרות מנבחרים שלא קיימו את חובתם

מציאות שבה מאות נבכרי ציבור אינם מקיימים את החובה שהוטלה עליהם בחוק הצהרת הון מחייבת נקיטת פעולות על ידי משרד הפנים והנאמן, והפעולה הבסיסית הראשונה היא שליחת מכתב לכל אחד מנבכרי הציבור הללו.

נמצא כי במהלך השנים ועד התקופה שבה נעשתה הביקורת בשנת 2009 לא פנה הנאמן לנבכרי הרשויות המקומיות האמורים לעיל. במרס 2009 שלח הנאמן מכתב לראשי הרשויות המקומיות שלא שלחו הצהרות הון לאותה תקופת כהונה. במכתב זה צוין המקור החוקי המחייב גם את הסגנים להגיש הצהרות הון, ואולם מכתב פנייה זה לא נשלח לסגנים באופן אישי.

היועץ המשפטי למשרד הפנים מסר בתשובתו מאפריל 2010 כי "משרד הפנים אינו נדרש ואף אינו מוסמך על פי הוראות החוק לבצע פיקוח ובקרה על קיום הוראות החוק אשר חורגים מהסמכת המחוקק אשר הסמיך את המשרד ליתן סיוע מינהלי גרידא לשופט לצורך ביצוע החוק וזאת בהתייעצות עם השופט... חובה לקיים מערך מעקב ופיקוח על ביצועו לרבות מסירת הודעות אישיות לראשי הרשויות וסגני ראשי הרשויות בדבר קיומו של החוק, אינן מעוגנות בהוראות החוק ויתר על כן לגבי חלקם, אף אין בידי משרד הפנים הסמכות לביצועם" (ההדרגה במקור).

החובה להגיש הצהרת הון הוטלה על ראשי ערים וסגניהם על מנת להבטיח את ניקיון כפיהם של הנבחרים ולהבטיח שענייני הציבור יופקדו בידי אנשים הראויים לכך. חובה זו מוטלת באופן אישי על כל נבחר ציבור, אולם משרד הפנים אינו יכול להותיר עצמו כגורם מינהלי בלבד לביצוע החוק, אלא עליו לפעול באופן שיקדם את מימוש מטרת החוק, על מנת שהחוק לא יהפוך לאות מתה.

אמצעי אכיפה להגשת הצהרות הון

1. בחוק הצהרת הון לא נקבעה ענישה לראשי רשויות מקומיות ולסגניהם שלא קיימו את הוראות החוק. בדיון שקיימה ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בפברואר 2008 בעניין הצעת חוק העיריות נדון גם היעדר הענישה בחוק. יו"ר הוועדה דאז, מר אופיר פינס-פז, הציע לשלול שכר מנבכרי ציבור שלא הגישו הצהרת הון שלושה חודשים לאחר כניסתם לתפקיד; עוד הציע לקנוס אותם ב-15,000 ש"ח בגין כל חודש של איחור בהגשת הצהרת הון לאחר סיום הכהונה. היועץ המשפטי לוועדה, מר תומר רוזנר, הציע להחיל על הקנס את ההצמדה הקבועה בחוק העונשין, התשל"ז-1977. עד מועד הביקורת בנושא זה (יולי 2009) לא גובשו ההצעות האמורות לכדי הצעות חוק, ואי-הגשת הצהרת הון בידי נבכרי הרשות המקומית נותרה ללא ענישה.

2. אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים (להלן - אגף הביקורת) מבצע בכל שנה ביקורת בכל הרשויות המקומיות (להלן - דוח הביקורת השנתי). נוסף על בדיקה חשבונאית ועזרה בהוצאת דוח כספי של הרשות המקומית, הביקורת כוללת בדיקה של קיום מינהל תקין ברשות ועמידה בהוראות דין. נמצא כי ביקורת זו לא כללה בדיקה של ביצוע הוראות חוק הצהרת הון בידי נבכרי הרשות המקומית.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

נוכח אמצעי האכיפה המוגבלים בתחום הגשת הצהרות הון, יש מקום שמשרד הפנים יכלול בדוח הביקורת השנתי ממצאי בדיקה בתחום קיום הוראת חוק הצהרת הון בידי נבחרי הרשות המקומית כאמת מידה נוספת לפעילותה התקינה.

היועץ המשפטי למשרד הפנים מסר בתשובתו: "הביקורת שנעשית על ידי האגף לביקורת עוסקת בנושאים הנוגעים לתפקודה של הרשות המקומית. במקרה של חוק הצהרות הון, מדובר בחובה אישית של ראש הרשות המקומית שאינה נוגעת לתפקודה של הרשות, אלא נועדה לשמש כלי בקרה על ידי רשויות האכיפה על התנהלות הנבחרים".

יש לציין כי משרד הפנים הוא הקובע את גבולות הביקורת של האגף לביקורת הרשויות המקומיות שפועל במסגרתו, וביקורת זו מתייחסת מדי פעם בפעם גם למחדלים של נבחרים במילוי חובותיהם האישיות הקבועות בחוק. מנהל האגף, מר דני רייף, הודיע למשרד מבקר המדינה באפריל 2010 כי הוא מסכים לכלול את נושא הצהרות ההון של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בנהל העבודה של ראוי החשבון הבודקים ברשות המקומית, אם הדבר יהיה מקובל על מנהל מינהל השלטון המקומי.

ממצאיו של פרק זה מצביעים על כך שאף שחלק מנבחרי הציבור ברשויות לא מילאו את חובתם ולא מסרו הצהרות הון, לא נקט משרד הפנים פעולות משמעותיות במטרה לאכוף עליהם את חובתם זו.

כאמור, כדי להבטיח את מימוש מטרת החוק ולהבטיח שענייני הציבור יופקדו בידי אנשים ראויים, על משרד הפנים לבצע פעולות יזומות שיגבירו את הציות לחוק ויביאו לגידול במספר הצהרות ההון שמוסרים נבחרי הציבור. בכלל זאת מן הראוי שהמשרד יקפיד לשלוח לאחר כל מערכת בחירות הודעות לכל ראשי הרשויות בעניין הגשת הצהרות ההון, ירכז את הפרטים על כל הסגנים המכהנים ברשויות המקומיות ויקפיד כי כל פנייה המועברת לראשי הרשויות בעניין הצהרות ההון תועבר גם לסגנים. המעקב בנושא זה צריך להתבצע על ידי משרד הפנים באופן שוטף ושיטתי. נוסף על כך יש מקום לבחון תיקון חקיקה שיטיל סנקציה על נבחרי ציבור שלא קיימו את החובה בדבר הגשת הצהרת הון וייתן בידי משרד הפנים כלים לאכיפת החוק.

מנהל האגף לשכר ולכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים - הנאמן - מסר בתשובתו מאפריל 2010: "משרד הפנים לא יכול לנקוט כלפי הרשויות בפעולות משמעותיות, כל עוד החוק נותר ללא ענישה. עמדתנו שיש לקבוע סנקציה בחוק גם על ראשי רשויות וסגניהם שלא פעלו כחוק וכי יש לעשות זאת בהקדם האפשרי".

ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות מקומיות

חברי מועצה עוסקים, כאמור לעיל, בעיסוקים פרטיים שונים נוסף על כהונתם במועצת הרשות המקומית או בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. כך, לדוגמה, עורכי דין עשויים להחזיק במשרדם בד בבד עם כהונתם כנבחרי ציבור. בכללים לנבחרי ציבור נקבע כי חבר מועצה ינהג "במילוי

תפקידו באמון וללא משוא פנים, תוך גישה הוגנת כלפי הכל ובלא שיהיה לו עניין אישי בהחלטותיו ובפעולותיו, אף למראית עין... חבר המועצה ינהל את ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או עניין אישי שלו"¹¹.

במאי 2009 הונחה על שולחן הכנסת ה-18 "הצעת חוק גילוי עניינים של נבחרי ציבור"¹². מציעי החוק הבהירו כי החוק נועד "להסדיר גילוי בפני הציבור של ענייניהם של נבחרי ציבור ושל מועמדים לכהונה כנבחרי ציבור, לשם מניעתו וחשיפתו של חשש לניגוד עניינים". בהצעת החוק נאמר כי הנבחרים, ובהם מועמדים למועצת רשות מקומית, יהיו חייבים בהגשת דוח גילוי עניינים של המועמד בחמש השנים הקודמות למועד הגשת הדוח.

הוועדה למניעת ניגוד עניינים

הבסיס הנורמטיבי לעבודת הוועדה

בשנת 1984 פורסמו, כאמור, כללים בדבר מניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות¹³. אשר אושרו על ידי מרכז השלטון המקומי¹⁴. כללים אלה מאגדים את העקרונות הכלליים של דיני ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות הקבועים בחקיקה ובפסיקה בית המשפט. בסעיף 6 לכללים לנבחרי ציבור נקבע:

(א) חבר מועצה המבקש חוות דעת מראש בנושא ניגוד עניינים יפנה לוועדה מייצעת; חוות דעת יכול שתבקש בעניין מסוים או בנושא כללי. (ב) שר הפנים, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי, ימנה ועדה מייצעת [להלן - הוועדה למניעת ניגוד עניינים או הוועדה] לשאלות של ניגוד עניינים. (ג) (1) חברי הוועדה יהיו: נציג היועץ המשפטי לממשלה, שיכהן כיושב ראש הועדה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנימי של רשות מקומית ונציג משרד הפנים... (ד) תפקידי הוועדה יהיו: (1) לתת חוות דעת ויעוץ לחבר מועצה הפונה אליה; (2) לקבוע לעניין... [איסור קבלת טובת הנאה וסייגים לאיסור זה] איסורים וסייגים נוספים לקבלת טובות הנאה; (3) לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים.

עוד נקבע כי החלטות הוועדה למניעת ניגוד עניינים או של יושב ראש הוועדה יועלו על הכתב, וכי הוועדה תחליט - בכל מקרה לפי נסיבותיו - אם להעביר העתק מהחלטתה לראש הרשות המקומית או לחבר מועצה אחר. כמו כן נקבע כי היא רשאית לפרסם את החלטותיה ואת הנחיותיה.

במועד הביקורת היו חברי הוועדה: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מר מלכיאל בלס, יו"ר (להלן - יו"ר הוועדה); ראש עיריית חולון; היועצת המשפטית לעיריית נתניה; ומבקר עיריית כפר

11 ראו הערה 2.

12 הצ"ח פ/1077/18 של חברי הכנסת שלי יחימוביץ' ואופיר פינס-פז. הצעת חוק דומה בעיקרה הונחה על שולחן הכנסת ה-17 על ידי חברי הכנסת הללו (פ/3493/17).

13 ראו הערה 2.

14 מרכז השלטון המקומי הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות ואת המועצות המקומיות בישראל. לפי התקנון שלו, המרכז משמש, בין היתר, מדריך ומכוון של הרשויות המקומיות החברות בו. תפקידו לפעול כארגון יציג שלהן כלפי מוסדות וארגונים ציבוריים בעניינים הנוגעים לשלטון המקומי ולהבטיח את השתתפותו בדיונים ובהכרעות של מוסדות אלה בנושאי השלטון המקומי.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות

סבא. סגנית היועץ המשפטי למשרד הפנים הייתה נציגת משרד הפנים בוועדה עד פרישתה ביולי 2008.

הביקורת העלתה כי מאז פרישתה של סגנית היועץ המשפטי למשרד הפנים ועד מועד הביקורת בנושא זה (יולי 2009) לא היה בוועדה נציג למשרד הפנים, זאת בניגוד לנדרש בכללים לנבכרי ציבור¹⁵.

מנהל האגף לשכר ולכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים מסר בתשובתו: "הערת המבקר מתקבלת, אשר על כן לנציג הלשכה המשפטית בוועדה מונה עו"ד נתן בכויף. יחד עם זאת נדגיש שבכל דיוני הוועדה נכחתי כמשקיף מטעם משרד הפנים".

עבודת הוועדה ומשך הטיפול בפניות שהוגשו לה

הוועדה למניעת ניגוד עניינים נהגה להתכנס לדיונים ולמתן חוות דעת חמש פעמים בשנה. חוות דעת הוועדה נשלחו לכמה גורמים: הפונה, נבחר הציבור, היועץ המשפטי לרשות המקומית ולעתים גם לראש הרשות המקומית. חוות דעת שעסקה בנושא עקרוני נשלחה גם ליועץ המשפטי למשרד הפנים.

עם קבלת הפנייה נהגה מרכזת הוועדה לבקש את תגובתו של נבחר הציבור שבעניינו הפנייה (להלן - נבחר הציבור) וכן הבהרות מגורמים הנוגעים בדבר ברשות המקומית. הפניות לקבלת חוות דעת והאסמכתאות הנוגעות להן הובאו לעיון חברי הוועדה.

הוועדה למניעת ניגוד עניינים הרחיבה את מעגל הפונים שזוכים לקבל את חוות דעתה מעבר למה שנקבע בסעיף 6(ד)(1) לכללים לנבכרי ציבור. נוסף על פניות של חברי מועצה ברשויות מקומיות שביקשו את חוות דעתה בעניינם, היא דנה בפניות של חברי מועצה שהפנו שאלות הנוגעות לענייני חבריהם במועצה ושל גורמים אחרים, כגון יועצים משפטיים של הרשות המקומית.

בשנות עבודתה גיבשה הוועדה הנחיות בנושאים שונים הנוגעים לניגוד עניינים בהתאם לאמור בסעיף 6(ד)(3) לכללים לנבכרי ציבור. להנחיות נוספו חוות דעת עקרוניות שהיא נתנה בתחומים אלה. ההנחיות וחוות הדעת נכללו בקובץ אחד¹⁶ ופורסמו באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

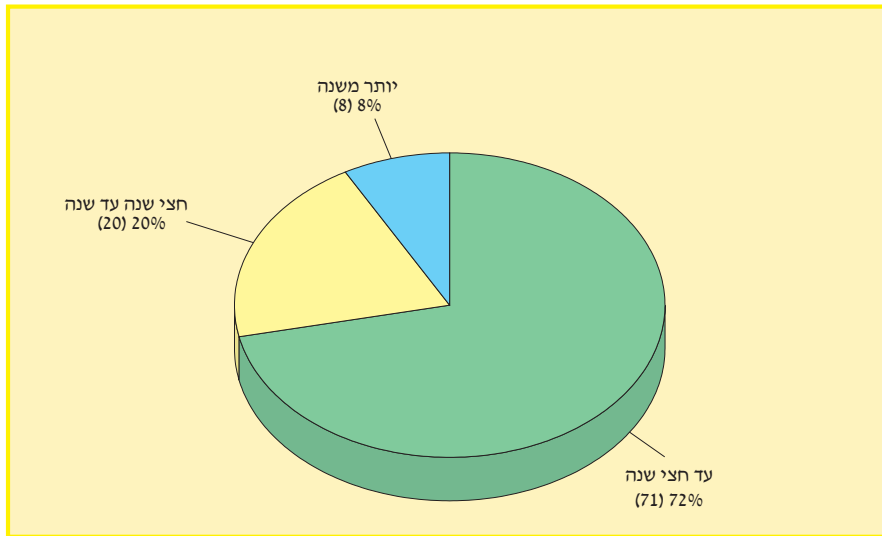
משרד מבקר המדינה בחן את אופן טיפול הוועדה בפניות שהגיעו אליה בשלוש השנים שקדמו למועד הביקורת (יוני 2006 - יוני 2009; להלן - תקופת הבדיקה). בתקופת הבדיקה קיבלה הוועדה 285 פניות. לגבי 110 מהן היא לא נדרשה לתת חוות דעת¹⁷; ל-25 פונים ניתן ייעוץ בטלפון או בדואר אלקטרוני, בלא שנדרשה חוות דעת; יתר 150 הפניות חייבו מתן חוות דעת, ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2009) נתנה הוועדה את חוות דעתה לגבי 99 מהפניות הללו.

15 לשיבות הוועדה הוזמנו כמשקיפים מנהל האגף לשכר ולכוח אדם ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים, מנכ"ל מרכז המועצות האזוריות, היועץ המשפטי למרכז השלטון המקומי ונציג משרד המשפטים.

16 קובץ חוות דעת ופסקי דין בנושא ניגוד עניינים של נבכרי ציבור ברשויות המקומיות, אפריל 2007.

17 פניות שהנושאים בהן רק הובאו לידיעתה; נושאים שלא היו בסמכותה; פניות שבטל הצורך בטיפול בהן מאחר שהנבחר הפסיק לכהן או הפסיק לפעול בתחום שיצר ניגוד עניינים; ונושאים שמצויים בדין משפטי.

1. להלן תצוגה גרפית של זמן הטיפול בפניות שלגביהן ניתנה חוות הדעת:



מהנתונים שלעיל עולה כי 28% מחוות הדעת ניתנו לאחר למעלה מחצי שנה ממועד הפנייה לקבלתן, בהן שמונה פניות שחוות הדעת לגביהן ניתנו יותר משנה לאחר מועד הפנייה.

2. 47 מהפניות שלגביהן טרם ניתנה חוות דעת היו במועד הביקורת בטיפול הוועדה פחות ממחצית השנה. שתי פניות היו בטיפול במשך למעלה משנה ועד שנתיים, ושתי פניות היו בטיפול יותר משנתיים.

מרכזת הוועדה הסבירה למשרד מבקר המדינה כי הדיון בחלק מחוות הדעת מצריך זמן רב: "הוועדה נוהגת לקיים, לבקשתם של הנילוונים, או בשל מורכבות הפניה דיונים חוזרים בחוות הדעת בעניינם... [דבר ש] מאט את האפשרות למתן תשובה מהירה בפניות האחרות... חלק מן הפניות מעוררות שאלות עובדתיות ומשפטיות המצריכות טיפול רב, פנייה לגורמים רבים, בדיקת מסמכים רבים וכו'".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים כי המשמעות המעשית של התמשכות הטיפול בפניות היא כי במקרים רבים נבחרו ציבור ממושיכים לפעול ולקבל החלטות במצב שבו קיים חשש לכך שפעילותם נעשית בניגוד עניינים. על משרד המשפטים לבחון אפוא אילו תשומות נוספות יש להפנות לוועדה על מנת שתוכל לגבש את חוות הדעת בעניינים המובאים לפניה, למעט מקרים חריגים, בסמוך עד כמה שניתן לקבלת הפנייה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2010: "הסדר מינהלי בו שאלות של ניגוד עניינים מנותבות לדיון בוועדה של מספר חברים שרובם מתנדבים, אשר מתכנסים אחת

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

למספר חודשים... יכול לפתור רק חלק קטן מן השאלות המתעוררות בתחום. לגישתנו - ראוי שהוועדה תעסוק בעיקר בפניות בנושאים עקרוניים, אשר אינן מעלות שאלות עובדתיות רבות... לדעתנו, מבקרי הרשויות המקומיות והיועצים שלהן, פנימיים וחיצוניים, 'שומרי הסף' של הרשות המקומית, מוסמכים ויכולים לעורר שאלות בתחום ניגוד העניינים ואף להציע להן פתרונות". משרד המשפטים אף הודיע כי צוות הוועדה תוגבר בכוח אדם מינהלי ומשפטי כדי לספק מענה מהיר יותר על פניות.

יישום המלצות הוועדה

הוועדה למניעת ניגוד עניינים פועלת כגוף מייעץ, ובפועל אין חובה לקיים את ההמלצות שהיא מפרסמת. עם זאת ההמלצות הן בגדר קביעות עקרוניות שיכולות לשמש את הגופים המפקחים על פעולות הרשויות המקומיות, כגון משרד הפנים, בכואם להורות על הפסקת פעילות נבחר הנעשית בניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה בחר באופן אקראי 14 חוות דעת של הוועדה שבהן היא מצאה ניגוד עניינים בפעילות נבחר ברשות מקומית והמליצה על שינויים שעליו לעשות כדי להימנע ממצב פסול זה.

ראשי הרשויות המקומיות הנוגעות בדבר (12 עיריות ושתי מועצות מקומיות) התבקשו לדווח למשרד מבקר המדינה על השינויים שנעשו בעקבות חוות הדעת של הוועדה.

מתשובות ראשי הרשויות המקומיות עולה כי ההמלצות שבחוות הדעת של הוועדה יושמו, ופעילות הנבחרים שונתה באופן שלא התקיים עוד מצב של ניגוד עניינים. עם זאת נמצא כי שתיים מההחלטות יושמו זמן רב לאחר שחוות הדעת התקבלו, כמפורט להלן:

1. מר אלי שמחיוף, שבמועד הביקורת היה חבר מועצת עיריית ירושלים, כיהן עד נובמבר 2008 - מועד סיום תקופת הכהונה הקודמת של מועצת העירייה - גם כסגן ראש העירייה בשכר. באפריל 1999 מונה מר שמחיוף לדירקטור מטעם העירייה בחברה העירונית "מוריה, חברה לפיתוח ירושלים בע"מ", שבבעלות העירייה (להלן - חברת מוריה), ובנובמבר 2000 הוא מונה לדירקטור מטעם העירייה בחברת "עדן, חברה לפיתוח מרכז ירושלים בע"מ", שבבעלות הרשות לפיתוח ירושלים (להלן - חברת עדן). עוד כיהן מר שמחיוף כחבר בוועדות שונות של העירייה וכממלא מקום חבר בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה.

ביולי 2006 החל מר שמחיוף לכהן כדירקטור בחברה פרטית העוסקת, בין היתר, בבנייה בירושלים (להלן - החברה הפרטית).

במרס 2008, בעקבות פרסומים בעיתונות, החלה הוועדה למניעת ניגוד עניינים לבחון את נושא ניגוד העניינים הנוגע למר שמחיוף. ביוני 2008 שלחה מרכזת הוועדה מכתב אל מר שמחיוף ובו דיווחה לו כי הוועדה דנה בכהונתו כדירקטור בחברות הללו וכחבר בוועדות של המועצה, וכי היא גיבשה חוות דעת ולפיה כהונתו כדירקטור של החברה הפרטית - המבצעת עבודות בנייה רבות בירושלים - מעוררת חשש לניגוד עניינים עם כהונתו במועצת עיריית ירושלים ועם התפקידים שהוא ממלא בה ומטעמה. לפיכך סברה הוועדה כי אין זה ראוי שימשיך לכהן כממלא מקום חבר בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה, וכי עליו להתפטר מתפקידו כחבר בוועדת התחבורה. עוד כתבה הוועדה כי על מר שמחיוף "להתפטר מכהונתו כדירקטוריונים של חברת מוריה וחברת עדן,

העוסקות בפיתוח עירוני במרכז העיר". מר שמחיוף אף נדרש להימנע במסגרת עבודתו בעירייה מטיפול בעניינים הנוגעים לחברה הפרטית. העתקי המכתב נשלחו לראש העירייה דאז, מר אורי לופוליאנסקי (להלן - ראש העירייה לשעבר), וליועץ המשפטי לעירייה, מר יוסי חביליו (להלן - היועץ המשפטי לעירייה).

ביולי 2008 הודיע היועץ המשפטי לעירייה למרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים, במכתב תשובה על פנייתה, כי עמדת הוועדה מקובלת עליו לחלוטין. במכתב נוסף מאוקטובר 2008 הוא הודיע כי מר שמחיוף עדיין מכהן כדירקטור בחברות עדן ומוריה, וכי אף שהתפטר מתפקידו כממלא מקום חבר בוועדת המשנה לתכנון ולבנייה, הוא ממשיך להגיע לישיבותיה מדי פעם בפעם כדי להקשיב לדיונים.

בעקבות מכתבי היועץ המשפטי לעירייה דנה הוועדה למניעת ניגוד עניינים שנית בעניינו של מר שמחיוף, ובמכתב מאוקטובר 2008 הודיע לו יו"ר הוועדה, בין היתר, כי הוועדה קבעה כי "אין מקום שתימצא בחדר הישיבות כאשר מתקיימת ישיבה של ועדת המשנה [לתכנון ולבנייה] הדברים אמורים גם לגבי ישיבה של מליאת הוועדה שיש לה השלכה על אחד מן הגורמים... הקשורים... [בחברה הפרטית] או בבעליה". אשר להמשך כהונתו כדירקטור בחברות מוריה ועדן נכתב כי "הוועדה [למניעת ניגוד עניינים] מודיעה בזאת, כי לדעתה עליך להתפטר מיידית מכהונתך בחברות אלה".

התברר כי מר שמחיוף המשיך לכהן כחבר בוועדת התחבורה עד סוף תקופת הכהונה הקודמת של המועצה (בנובמבר 2008). עוד התברר כי מר שמחיוף המשיך לכהן כדירקטור בחברת עדן עד סוף ינואר 2009, ואז מונה נציג עירייה אחר לדירקטור החברה; בחברת מוריה כיהן מר שמחיוף כדירקטור גם במועד הביקורת (דצמבר 2009); כל זאת בניגוד לחוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים.

בתשובת היועץ המשפטי לעירייה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 הוא הודיע כי גם בכהונתה הנוכחית של מועצת העירייה הוא פנה פעמים רבות למר שמחיוף ולראש העירייה, מר ניר ברקת, וחיווה דעתו כי מר שמחיוף אינו יכול לכהן כדירקטור בחברה הפרטית וכדירקטור בחברת מוריה בעת ובעונה אחת.

מתשובת מר שמחיוף למשרד מבקר המדינה מראשית פברואר 2010 עולה כי במאי 2009 הוא הפסיק לכהן בדירקטוריון החברה הפרטית, דהיינו כשנה לאחר מתן חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים.

מכלול העובדות שהועלו באשר לתפקידים שמילא מר שמחיוף בתקופה שבין יוני 2008 ועד מאי 2009 מצביע על התעלמותו מחוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים; על מר שמחיוף היה להתפטר מחברותו בוועדת התחבורה ומכהונתו כדירקטור בחברות עדן ומוריה ביוני 2008. אי-מילוי אחר חוות דעת הוועדה עומד בניגוד לכללים לנבחרי ציבור ולכללי אתיקה המתבקשים מנבחרי ציבור.

משרד מבקר המדינה העיר לראש העירייה לשעבר, מר אורי לופוליאנסקי, ולראש העירייה הנוכחי, מר ניר ברקת, כי עם קבלת חוות דעת הוועדה והתראות היועץ המשפטי לעירייה היה עליהם לדאוג ליישום המלצות הוועדה.

ראש העירייה לשעבר הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי בראשית יולי 2008, עם קבלת מכתב הוועדה למניעת ניגוד עניינים, הוא קיים פגישה עם מר שמחיוף, וכי "בהתאם להמלצות הוועדה ביקשתיו שיקבל החלטה האם להתפטר מחברותו בדירקטוריון החברה הפרטית או שיתפטר מחברותו בוועדת המשנה לתכנון ובנייה, ועדת התחבורה וחברותו בחברה העירונית 'מוריה'". בהמשך לפגישה זו הודיע לו מר שמחיוף כי הוא מתפטר מתפקידו בוועדות, וכי לגבי כהונתו בדירקטוריון מוריה הוא מבקש, בעצת עורך דינו, לערער על החלטת הוועדה. לדברי ראש העירייה לשעבר, באמצע חודש ספטמבר התקיימה ביניהם שיחה נוספת בנושא זה, "ודובר כי העניין מטופל ע"י עו"ד". כחודשיים לאחר מכן התקיימו בחירות למועצה חדשה לעיר ולראשות העירייה.

ראש העירייה הנוכחי הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2010, כי נכנס לתפקידו בדצמבר 2008, ומיד לאחר היוודע לו על העניין פעל לשם הסדרת הנושא, וכי העניין הוסדר והוסר ניגוד העניינים.

2. ראש עיריית בית שמש, מר משה אבוטבול, האציל בראשית דצמבר 2008 לסגנו, מר מאיר בלעיש, מסמכותיו כממונה על תחום כוח האדם ומשאבי אנוש בעירייה, בעוד בן משפחתו של הסגן כיהן כממונה על משאבי אנוש בעירייה.

בתשובה על פניית היועץ המשפטי לעיריית בית שמש המליצה הוועדה למניעת ניגוד עניינים בינואר 2009 כי "תיק כוח האדם בעיריית בית שמש יועבר לידי של גורם אחר בעירייה".

נמצא כי המלצת הוועדה יושמה רק ביולי 2009 - כחצי שנה לאחר שניתנה - כאשר סגן ראש העירייה הודיע לראש העירייה על סיום תפקידו כממונה על כוח אדם ומשאבי אנוש.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית בית שמש כי מן הראוי היה ליישם את חוות דעת הוועדה בסמוך לקבלתה וליטול מסגנו את הסמכויות שהאציל לו בתחומי כוח אדם ומשאבי אנוש. אשר לסגנו, ראוי היה שיפעל ליישום חוות הדעת האמורה מיד לאחר קבלתה.

בתשובת ראש עיריית בית שמש מפברואר 2010 הוסבר כי ממועד קבלת חוות הדעת התקיימו דיונים בין היועץ המשפטי לעירייה לבין משרד המשפטים בנוגע לשאלה אם ניתן לאשר את מינויו של מר בלעיש בכפוף למגבלות.

מר בלעיש הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2010: "עמדת הוועדה לניגוד עניינים ככל שידוע לנו אינה 'תורה למשה מסיני' וזכותו של נבחר ציבור לברוק עמדה זו ולערוך בדיקה משפטית מטעמו. הח"מ לאחר שערך בדיקות משפטיות וציבוריות חשב ומצא כי לא קיים ניגוד עניינים וכי יש מקום להתמודד אל מול חוות הדעת אשר נתנה... מבלי לגרוע מכל האמור לעיל, נוכח הרצון של הח"מ לעסוק בעשייה ולא בעימות משפטי ובחינוך מערכות ציבוריות החליט הח"מ להחזיר את סמכויותיו לראש העירייה ולטפל בנושאים אחרים אשר הם לא פחות חשובים".

המקרים המתוארים לעיל בדבר יישום חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים והקביעות העקרוניות שנקבעו בעקבות עבודתה מלמדים על חשיבותה ועל הפתרונות התכליתיים שהיא נותנת במקרים רבים הנוגעים לתחום רגיש וחשוב זה. יחד עם זאת, על משרד הפנים לבחון דרכים שיאפשרו יישום מהיר יותר של המלצות הוועדה.

ניגוד עניינים בהצבעה בישיבת מועצת עירייה

עיריית גבעתיים מינתה "ועדה לקשרי חוץ" ובה שישה חברים, בהם שלושה חברי מועצה. באפריל 2007 החליטה הוועדה להיענות להזמנת שגרירות סין להשתתף בוועדה בין-לאומית לעסקים שתתקיים ביוני 2007, וכי הוצאות השתתפותם של חברי המשלחת ימומנו מתקציב העירייה.

בפרק השביעי שבתוספת השנייה לפקודת העירייה נקבע כי "חבר מועצה רשאי להגיש הצעות לסדר היום של ישיבה מן המניין". בישיבת מועצת העירייה שהתקיימה ביולי 2007 העלו שמונה חברי מועצה הצעה לסדר היום בדבר נסיעתה של משלחת העירייה לסיין, ולפיה התבקשה המועצה להחליט כלהלן: "מקורבים טסים על חשבון הקופה הציבורית; ראש העיר יציג בפני המועצה את השיקולים בהרכבת המשלחת לסיין ואת עלויות הנסיעה לקופה הציבורית. נציגי המשלחת: חברי המועצה, על בני משפחותיהם וחבריהם יחזירו את ההוצאות שמימנה העירייה חזרה לקופה הציבורית".

הצעת ההחלטה שהובאה בהצעה לסדר היום נדחתה לאחר דיון ברוב של שבעה מול חמישה חברי מועצה (אחד נמנע).

נמצא כי בדיון השתתפו שני חברי מועצה שהשתתפו במשלחת לסיין - מר יוסף זרז'בסקי ומר יורם פומרנץ, שהצביעו נגד קבלת ההחלטה ובכך סייעו להכריע את הכף בדחיית ההצעה וזכו למימון נסיעותיהם.

מר פומרנץ הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2009 כי קודם לדיון העיר את תשומת לבו של ראש העירייה "לאפשרות כי, אולי, יהיה זה מן הראוי, שהמשתתפים בנסיעה ימנעו מהצבעה", אך הוא התבקש להצביע "בתוקף המשמעת הקואליציונית".

משרד מבקר המדינה העיר לעירייה כי שני חברי המועצה פעלו מתוך ניגוד עניינים. משדנה המועצה בהצעה לסדר יום הנוגעת להסדרי מימון של נסיעה שבה השתתפו שניים מחברי המועצה, היה על אותם חברים להימנע מלהשתתף בישיבה וודאי שלא היה מקום לשתתבם בהצבעה על קבלת הצעת ההחלטה.

טיפול משרד הפנים בתלונות הנוגעות לניגוד עניינים של נבחרים

תלונות המגיעות למשרד הפנים ונוגעות למקרים של חשש לניגוד עניינים של נבחרים ציבור מופנות לעתים לטיפול של גורמים שונים במשרד הפנים (המחלקה לפניות הציבור, הממונים על המחוזות). במקרים מסוימים מחליטה הוועדה למניעת ניגוד עניינים להעביר את הפניות לטיפול היועץ המשפטי למשרד הפנים.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

מערך העבודה האמור מחייב תיאום בין הוועדה לבין הגורמים במשרד הפנים וקיום בקרה על השלמת הליכי הטיפול בפניות.

הביקורת העלתה שני מקרים שבטיפול בהם היו מעורבים גורמים במשרד הפנים ובוועדה למניעת ניגוד עניינים, ונמצאו ליקויים באופן השלמת הטיפול בהם:

1. ביוני 2004 התקשרה עיריית אשדוד בחוזה עם עו"ד דורון אלחריזי לקבלת שירותים משפטיים בכל הנוגע לגביית חובות מתושבים, כגון ארנונה וחשבון מים. בנובמבר 2006 החל מר אלחריזי לכהן כחבר מועצה בעיריית אשדוד, לאחר שחבר בסיעתו פרש מכהונתו. עם מינויו לחבר מועצה הפסיקה העירייה להעביר תיקים לטיפולו, אך הוא המשיך לטפל בכ-300 תיקים שבהם החל לטפל קודם למינויו.

בדצמבר אותה שנה פנה מר אלחריזי במכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) שבמשרד המשפטים וביקש לקבל חוות דעת לגבי המשך טיפולו המשפטי בתיקים. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה העבירה את המכתב ליועץ המשפטי למשרד הפנים, לכל טיפול שימצא לנכון. עותק ממסמכים אלו לא הועבר לוועדה למניעת ניגוד עניינים. בינואר 2007 ביקש היועץ המשפטי למשרד הפנים ממר אלחריזי להמציא לו את חוות דעתה של היועצת המשפטית לעיריית אשדוד. כעבור כמה ימים השיבה היועצת המשפטית לעירייה כי מר אלחריזי יכול להמשיך בטיפול בתיקים במשך "תקופה קצובה", ובסיומה יועבר הטיפול בהם לעורך דין אחר. עוד השיבה שבנסיונות העניין אין צורך בטיפול משרד הפנים. היועץ המשפטי למשרד הפנים לא השיב על מכתב זה. רק לאחר תזכורת של העירייה, במאי 2007, הנחתה סגנית היועץ המשפטי למשרד הפנים את ממלא מקום היועצת המשפטית לעירייה להעביר את הנושא לבחינת הוועדה למניעת ניגוד עניינים במשרד המשפטים, וביוני 2007 פנה היועץ המשפטי של העירייה לוועדה.

הוועדה למניעת ניגוד עניינים בחנה את הנושא ובחוות דעתה קבעה כי העירייה צדקה משהחליטה להפסיק להעביר לטיפול מר אלחריזי תיקים נוספים, והמליצה כי יחדל "לטפל בתיקים של חייבים שהם תושבי אשדוד כ-100 תיקים". חוות הדעת של הוועדה נשלחה לעירייה ביוני 2008 - שנה וחצי לאחר פניית מר אלחריזי למשרד המשפטים וחמישה חודשים לפני מועד סיום תקופת כהונתו.

מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים הסבירה בתשובתה: "הוועדה מעדיפה לטפל ראשית בנושאים שלא טופלו על ידי גורמים ברשות המקומית. נוכח הטיפול הענייני של היועצת המשפטית לעירייה באותו עניין לא נמצאה דחירות לטפל בעניין זה, כאשר על הפרק עמדו פניות בנושאים שלא טופלו באותה צורה על ידי הרשויות המקומיות".

מתגובות יו"ר הוועדה למניעת ניגוד עניינים והיועץ המשפטי למשרד הפנים מיוני 2010 עולה אי הסכמה בשאלה מי הגורם שאמור לטפל בעניינים מסוג זה.

2. הוועדה למניעת ניגוד עניינים קיבלה באמצע 2006 תלונה ולפיה ראש רשות מקומית מנהל ביישובו משרד עורכי דין, בניגוד להוראות חוק בחירת ראש הרשות. עוד נטען בתלונה כי משרדו של ראש העירייה ייצג קבלנים הפועלים ביישוב, לרבות בתביעות נגד המועצה עצמה, ואף הובאו פרטים על אחת מתביעות אלו. תלונה דומה קיבלו הוועדה למניעת ניגוד עניינים, שר הפנים והממונה על אגף בכיר לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים מגורם אחר בראשית 2007.

במחשב מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים מצויות ארבע פניות בעניין זה אל היועץ המשפטי למשרד הפנים שנשלחו מיולי 2006 ועד נובמבר 2008 - המועד שבו סיים ראש הרשות המקומית את כהונתו - אחת במכתב ושלוש בהודעות דואר אלקטרוני. בפניות היא הביעה דעה לפיה הוועדה אינה הגורם הנכון לטפל בעניין ושאלה את היועץ המשפטי למשרד הפנים מה לדעתו דרך הטיפול הנכונה בעניין זה. שני מכתבים נוספים נשלחו בשנת 2009.

ארבע הפניות האמורות לא נענו. היועץ המשפטי למשרד הפנים הסביר בתשובתו כי אין ביכולתו לדעת על בסיס מערך המחשוב הקיים האם פניותיה של מרכזת הוועדה האמורות לעיל אכן התקבלו במשרדו.

נמצא כי התלונה עסקה במגוון ליקויים מינהליים ברשות המקומית האמורה, וכי היחידה לחיוב אישי, שטיפלה בתלונה, הודיעה בתשובתה למתלוננים מאוקטובר 2007, בין השאר, כי נושא העיסוק הנוסף של ראש הרשות המקומית אינו מוכר ליחידה, וכי "ככל שיש ברצונכם כי אף עניין זה ייבחן ע"י היחידה אודה לכם באם תעבירו את החומר הרלוונטי למשרדנו". היחידה פנתה לראש המועצה רק ביולי 2008, ערב סיום כהונתו, בבקשה לקבל את התייחסותו לנושא ולא נענתה.

היועץ המשפטי למשרד הפנים מסר כי קיבל תלונה זו מהמשנה ליועץ המשפטי לממשלה במשרד המשפטים בספטמבר 2007, וכי יחידתו העבירה את התלונה לטיפול היחידה לחיוב אישי שבמשרד הפנים (להלן - היחידה), והיא השיבה למתלוננים, כאמור, באוקטובר 2007. העתק המכתב, שממנו עולה כי נושא העיסוק הנוסף אינו מטופל, למעשה, על ידי היחידה לחיוב אישי, נשלח ליועץ המשפטי למשרד הפנים. היועץ המשפטי שלח את העתק המכתב למשנה ליועץ המשפטי לממשלה באוקטובר 2007.

בינואר 2008 מינה אגף בכיר לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים רואה חשבון (להלן - הרו"ח) לבדיקת התלונות האמורות. הרו"ח קיבל, לבקשתו, מהיועץ המשפטי לרשות המקומית מכתב ובו הודעה כי ראש הרשות המקומית אינו מייצג גורמים כלשהם מול המועצה, ללא התייחסות למקרה שתואר בתלונה. עד סיום כהונת ראש הרשות המקומית לא הושלמה בדיקת הנושא, ואגף הביקורת לא הציג ממצאים ולא הגיע לכלל מסקנה בבדיקתו.

במכתב מספטמבר 2009 דיווחה היחידה ליועץ המשפטי למשרד הפנים כי מכלול הנושאים שהועלו בתלונה טופלו, אולם היחידה לא בדקה את נושא העיסוק הנוסף. דיווח זה נשלח לרכזת הוועדה במענה למכתבה מיולי 2009.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי משהובאה לידיעת המשרד והיחידה תלונה בדבר עיסוק פרטי של ראש המועצה, היה עליהם לבררה, ללא קשר לחומר שיעמידו לרשותם המתלוננים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי משנוכח היועץ המשפטי למשרד הפנים לדעת כי היחידה לחיוב אישי, שאליה הועברה התלונה, לא יזמה בירור עצמאי של התלונה מול ראש המועצה והסתפקה בבקשת חומר רלוונטי מן המתלוננים, היה עליו לפנות ליחידה לחיוב אישי ולוודא קיומו של טיפול נאות בעניין זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2010 הסביר היועץ המשפטי למשרד הפנים: "הלשכה המשפטית העבירה את הפניה להמשך טיפול הגוף המקצועי בהתאם לכללים ולדרך הטיפול הנוהגת על ידו. הטלת אחריות על הלשכה המשפטית... לקיים מעקב אחרי מאות הפניות והנושאים שהגיעו אליה והועברו לטיפול היחידות המקצועיות... אין לה כל בסיס ועיגון בדין ובנוהל ובוודאי אינה עולה בקנה אחד עם חלוקת הסמכויות והמשאבים בתוך כל משרד ובכלל זאת בתוך משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה מעיר כי חומרת התלונה חייבה המשך מעקב של היועץ המשפטי אחרי הטיפול בתלונה ובירורה.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים הודיעה ביוני 2010: "הוועדה מוסמכת לדון אך ורק בנושאים הקשורים לניגוד עניינים. האיסור על עיסוק נוסף אינו מהווה סוג של ניגוד עניינים, אלא מהווה איסור נפרד ועצמאי, אף כי לעיתים קרובות יש לו היבטים של ניגוד עניינים. שר הפנים מופקד, לפי סעיף 15 ב לחוק [בחירת ראש הרשות]... על הטיפול בנושא. לפיכך ברור, כי האחריות לטיפול בפניות הקשורות לחוק האמור מוטלת עליו ועל משרדו".

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה כתב ביולי 2010: "הוועדה היא ועדה מייעצת... הוועדה הוקמה על מנת לעודד נבחר ציבור להיוועץ בה ולא על מנת להוות גורם שנועד להחליף את מנגנוני האכיפה של משרד הפנים, או את גורמי המטה של משרד הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, הגם שהוועדה למניעת ניגוד עניינים הינה ועדה מייעצת ללא סמכויות אכיפה; הגם שבמקרה זה דובר בעיסוק נוסף של ראש רשות מקומית, שלפי הנטען אינו בטיפול של הוועדה למניעת ניגוד עניינים; היו בו היבטים של ניגוד עניינים, ועל כן היה מקום שהוועדה תודיע לראש הרשות המקומית שמדובר בעיסוק נוסף עם היבטים של ניגוד עניינים ותודא שהנושא מטופל על ידי גורם אחר. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי התפיסה של יו"ר הוועדה ומרכזת הוועדה בדבר חלוקת סמכויות ברורה בין הוועדה למניעת ניגוד עניינים לבין משרד הפנים אינה משתקפת מהשתלשלות העניינים בשני מקרים אלה.

כמה גורמים, הן במשרד המשפטים והן במשרד הפנים, שקיבלו תלונות כי ראש הרשות המקומית עוסק, לכאורה, בעיסוק נוסף בתמורה, בניגוד להוראות חוק בחירת ראש הרשות, לא פעלו למיצוי הבירור בעניין. הוועדה למניעת ניגוד עניינים לא טיפלה בנושא, אולם היא לא וידאה שגורם אחר יטפל בו ולא העמידה את ראש הרשות המקומית על היותו עובר, לכאורה, על הוראות החוק; היחידה לחיוב אישי לא ביררה את הנושא; היועץ המשפטי למשרד הפנים לא עקב אחרי קיומו של בירור כזה; אגף הביקורת לא השלים בדיקתו ולא העמיד את ראש הרשות על היותו עובר, לכאורה, על הוראות החוק.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שראש רשות מקומית פעל, לכאורה, בניגוד להוראות החוק, כעוד כמה גורמים מודעים לתלונות בנושא זה, וכמשך למעלה משנה וחצי - ממועד קבלת התלונות ועד סיום כהונתו - לא פעלו להשלמת בירור העניין.

על משרד הפנים, משרד המשפטים והוועדה למניעת ניגוד עניינים להבטיח כי הטיפול בפניות הנוגעות לניגוד עניינים של נבחר ציבור ייעשה ביעילות, תוך חלוקה ברורה של תחומי סמכות ואחריות, ולקיים בקרה על יישום הליכי הטיפול, לרבות השלמתו והעברת ההחלטות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר.

משרד המשפטים הודיע בתשובתו ממרס 2010: "בהמשך לטיטת הדו"ח החליט יו"ר הוועדה לבחון את נהלי העבודה בכלל ומול משרד הפנים בפרט, במטרה לייצל את העבודה".

מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

בחוק התכנון והבנייה הופקדו בידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה (להלן - הוועדה המקומית) סמכויות רבות בנושאי תכנון הבנייה במרחב התכנון שבתחומה וכן הסמכות לתת היתר בנייה למבקשים זאת. עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה כי הוועדה המקומית תקים ועדת משנה לתכנון

ולבנייה שתכלול, בין היתר, חלק מחברי המועצה, וכי כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית יוקנו לוועדת המשנה.

בסעיפים 47 ו-47א לחוק התכנון והבנייה נקבעו הוראות בדבר הימנעות של חבר מוסד תכנון מהשתתפות בדיונים ובקבלת החלטות של המוסד בנושאים שיש לו בהם עניין אישי כלשהו. בסעיף 47 לחוק נקבע כלהלן:

(א) חבר במוסד תכנון שיש לו, במישרין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו או על ידי קרוביהם, כל חלק או טובת הנאה בכל ענין העומד לדיון במוסד או בוועדה מועדותיו -

(1) יודיע על כך ליושב-ראש בכתב או בעל-פה מיד לאחר שנודע לו כי הענין האמור עומד לדיון; נמסרה ההודעה בעל-פה, תירשם בפרוטוקול הישיבה הקרובה של המוסד או הוועדה;

(2) לא יהיה נוכח בדיוני המוסד או הוועדה באותו ענין ולא יצביע בהחלטה על כל שאלה בקשר אליו.

בסעיף 15(א) לכללים לנבחרי ציבור נקבע:

חבר מועצה שהוא קבלן בנין הבונה בתחום המרחב התכנוני שאליו שייכת הרשות המקומית, לא יהיה חבר בוועדת המשנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, המחליטה בבקשות למתן היתרים, או לאישור שימוש חורג ולהקלות.

משרד מבקר המדינה הצליב את נתוני רשימת חברי המועצה ברשויות המקומיות עם נתוני מאגר קבלני הבנייה שהיו רשומים באמצע שנת 2009 בפנקס הקבלנים המנוהל בידי רשם הקבלנים לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאות, התשכ"ט-1969. בכדיקה הועלו כעשרים שמות של קבלנים שכיהנו באותה עת כחברי מועצה ברשויות מקומיות שונות¹⁸.

כהונה בוועדת משנה לתכנון ולבנייה או בוועדה אחרת שיש לה סמכות מינהלית, בד בבד עם עיסוק פרטי, עלולה ליצור חשש לניגוד עניינים. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים ינחה את היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות להביא לידיעת חברי מועצה שמבקשים לכהן כחברים בוועדה כגון זו, כי חלה עליהם חובה להצהיר מיד עם תחילת כהונתם בוועדה שהם אינם מצויים במצב של ניגוד עניינים בכלל, ולציין במסגרת זו אם הם עוסקים בתחום הבנייה בפרט. עוד מוצע כי משרד הפנים יכין שאלון לדוגמה, ובו שאלות לגבי זיקות שייכתן שיש לחברי הוועדה לנושאים שבסמכותה וכי הם יידרשו לענות ולחתום על שאלון זה. הסייגים האמורים חשובים למניעת פעילות בניגוד עניינים נוכח החשש שחבר מועצה העוסק בתחום הבנייה במרחב התכנוני של הרשות המקומית שבה הוא מכהן יתפקד כחבר בוועדת משנה ויהיה שותף לקבלת החלטות שעשויות להשפיע על נושאים הנוגעים לו אישית.

היועץ המשפטי למשרד הפנים מסר בתשובתו: "שר הפנים אינו יכול ומוסמך לחייב חברי מועצה שמבקשים לכהן כחברים בוועדות המשנה לתכנון ולבניה להצהיר מיד עם תחילת כהונתם בוועדה על עיסוקים בתחום הבניה".

18 לא נבדק מי מחברי המועצה הללו כיהנו באותה עת כחברי ועדת משנה לתכנון ולבנייה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבסמכות משרד הפנים לדרוש מחברי מועצה למסור הצהרה על היעדר ניגוד עניינים, יכול המשרד לדרוש כי במסגרתה יצהיר כל חבר המבקש להתמנות לוועדת משנה לתכנון ולבנייה כי אין הוא עוסק בתחום הבנייה, וכי אינו מצוי בניגוד עניינים.

עיסוק נוסף של ראשי רשויות מקומיות

ראש רשות מקומית מנוע מלעסוק בעיסוק נוסף בשכר, וגם לגבי פעילות בהתנדבות ובלא תמורה חלים עליו סייגים וחובת דיווח. האיסור על עיסוק נוסף, הסייגים וחובת הדיווח עוגנו בתיקון לחוק בחירת ראש הרשות ממרס 2001, כדלהלן:

הוראות החוק

בסעיף 15 ב לחוק בחירת ראש הרשות נקבע:

(א) ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות ... לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף למעט עיסוק ... בהתנדבות ובלא תמורה.

(ב) על אף הוראות סעיף קטן (א), סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות שאינם מגיעים כדי מלוא השכר ותנאי השירות המשולמים לסגן ראש רשות באותה רשות מקומית, רשאי לעסוק בעסק או בעיסוק נוסף, אחד בלבד, אם מתקיימים כל אלה:

(1) שכרו מהעסק או מהעיסוק הנוסף ושכרו ותנאי השירות מהרשות המקומית לא יעלו יחד על מלוא השכר ותנאי השירות המשולמים לסגן ראש רשות באותה רשות מקומית;

(2) סגן ראש הרשות הודיע למועצה ולשר הפנים על רצונו לעסוק בעסק או בעיסוק הנוסף, על מהותו ועל משך הזמן שיוקדש על ידו לצורך כך ועל הכנסתו והצפויה מהעסק או מהעיסוק הנוסף;

(3) שר הפנים אישר לסגן ראש הרשות לעסוק בעסק או בעיסוק הנוסף.

בחוק בחירת ראש הרשות נקבע כי הוראות סעיף זה לא יחולו בששת החודשים הראשונים לכהונתו של ראש רשות או סגן ראש רשות לגבי עסק או עיסוק שבו החל לעסוק לפני תחילת כהונתו.

בחוק בחירת ראש הרשות נקבעו כמה פעילויות שלא ייחשבו עיסוק נוסף: כהונה במוסד תכנון כהגדרתו בחוק התכנון והבנייה או כהונה באיגוד ערים או בתאגיד עירוני; פעילות במסגרת סיעה או מפלגה, ובלבד שהיא ללא שכר; החזקה של מניות בתאגיד; קבלת הכנסות מנכס של ראש הרשות או של סגנו או של משפחתו; קבלת הכנסות מיצירה ספרותית, אמנותית או מדעית.

בסעיף 15 ב(ד) לחוק בחירת ראש הרשות נקבע:

ראש רשות או סגן ראש רשות, העוסק בעסק או בעיסוק נוסף בהתנדבות ובלא תמורה, ימסור על כך הודעה בכתב לשר הפנים ולמועצה ביום תחילת כהונתו; החל לעסוק בעסק או בעיסוק הנוסף לאחר תחילת כהונתו - במועד שבו החל לעסוק בו.

עוד נקבע, כי ההודעה תכלול את הפרטים שלהלן: מהות העסק או העיסוק הנוסף ומשך הזמן שיוקדש על ידו לצורך כך.

בדברי ההסבר לתיקון האמור לחוק בחירת ראש הרשות הובאו שני נימוקים לחקיקתו: "כדי להבטיח כי כל זמנם ותשומת לבם של ראש הרשות וסגניו יופנו למשרתם בשירות הציבור, מוצע לאסור על ראש רשות מקומית וסגניו בשכר המקבלים שכר מלא מקופת הרשות המקומית לעסוק בעיסוק נוסף. כמו כן מוצע למנוע כל מצב של ניגוד עניינים אפשרי בין חובתם לשרת את הציבור לבין מחויבותם למשרות אחרות, זאת נוסף על הוראות הדין הקובעות איסור על ניגוד עניינים של נבחר ציבור בשלטון המקומי"¹⁹.

תיקוני החקיקה האמורים הנוגעים לעיסוק נוסף של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם לא הוחלו על ראשי מועצות אזוריות וסגניהם ואף לא על ראשי רשויות מקומיות וסגניהם באזור יהודה והשומרון.²⁰

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי מן הראוי לבחון את האפשרות להחיל באמצעות חקיקה איסור על עיסוק נוסף וחובת הגשת הודעה לשר הפנים על עיסוק נוסף בלא תמורה גם על ראשי מועצות אזוריות ועל ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם באזור יהודה והשומרון.

היעדר דיווחים למשרד הפנים

נוכח הנימוקים לתיקון חוק בחירת ראש הרשות המובאים לעיל, על משרד הפנים לבחון את הנתונים שראשי הרשויות המקומיות מגישים לו בהודעותיהם על עסק או עיסוק בלא תמורה ולדרוש מראש רשות מקומית שחרג מהוראות החוק לחדול מפעילותו החריגה.

מנהל האגף לשכר וכוח אדם ברשויות המקומיות, מר ישראל שפיצר, אחראי לקבלת ההודעות מראשי הרשויות המקומיות. בנובמבר 2008 הועבר תפקיד זה לידי היועצת המשפטית לאגף זה, גב' מרגלית בוטרמן.

ממכתב משרד הפנים מדצמבר 2009 עולה כי עד מועד זה לא התקבלו הודעות מראשי רשויות מקומיות או מסגניהם, למעט הודעה אחת של סגן ראש רשות מקומית אחת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי העובדה שבמשך שנים לא הגיעו לידי הודעות על עיסוקים נוספים בלא תמורה של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם (למעט הדיווח הבודד) הייתה צריכה לעורר תמיהות וחשש שדרישות החוק בדבר הדיווח אינן מתקיימות, וראוי היה שמשרד הפנים ישלח לראשי הרשויות המקומיות מכתבי תזכורת בדבר חובתם לדווח.

19 הצעת חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם) (תיקון מס' 20) (איסור עיסוק נוסף), התש"ס-2000, הצ"ח 501.

20 ראו הערה 7.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

בדיקת משרד מבקר המדינה

עיסוקים נוספים של ראשי רשויות

משרד מבקר המדינה בדק בנתוני לשכת רישום החברות²¹ ובנתוני חברה למידע עסקי על חברות (להלן - המאגר) את המעורבות של חמישים ראשי רשויות מקומיות בחברות שאינן חברות עירוניות. נמצא כי 13 מהם²² עסקו בהתנדבות או שלא בהתנדבות ב-31 חברות בתחומי פעילות שונים - השקעות, מוצרי מתכת, חשמל, טקסטיל, בניין, ייעוץ ועוד. עוד נמצא כי 18 מהחברות היו בבעלות חלקית או מלאה של ראש הרשות. הנתונים לא כללו חברות הרשומות בחו"ל.

להלן ריכוז תוצאות בדיקת משרד מבקר המדינה:

מספר החברות שבהן כיהן				רשות מקומית	שם הנבחר
כהונה כדירקטור בלא שמונה מנכ"ל לחברה	כהונה כמנכ"ל	כהונה כדירקטור			
		חברה לא פעילה	חברה פעילה		
1	0	1		אורנית	שלמה לנגר
2	0	2		אשקלון	בני וקנין
1	0	1		דיר חנא	רג'א חטיב
2	0	1	1	חיפה	יונה יהב
1	1		3	ירושלים	ניר ברקת
0	1		1	כפר ברא	מחמוד עאסי
1	* 1	3		מבשרת ציון	אריה שמם
1	0	1		נהרייה	ז'קי סבג
4	1	2	5	סביון-גני יהודה	מושיק ליפץ
2	0	1	1	פסוטה	ודיע עאסי
1	0	1		קלנסואה	מחמוד חריגה
3	0	5		ראשון לציון	דב צור
1	0		1	ראש העין	משה סיני
20	4	18	12		סה"כ

* בחברה זו כיהן ראש המועצה המקומית כמנכ"ל בלבד ולא כדירקטור; החברה אינה פעילה.

21 בסעיף 36 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), נקבע כי שר המשפטים ימנה את רשם החברות שיעמוד בראש לשכת רישום החברות.

22 ראשי העיריות אשקלון, חיפה, ירושלים, נהרייה, קלנסואה, ראשון לציון וראש העין וראשי המועצות המקומיות אורנית, דיר חנא, כפר ברא, מבשרת ציון, סביון-גני יהודה ופסוטה.

1. בסעיף 92 לחוק החברות, התשנ"ט-1999 (להלן - חוק החברות), פורטו סמכויות דירקטוריון של חברה ותפקידיו, ובהם התוויית מדיניות החברה ופיקוח על תפקידי המנכ"ל. 13 ראשי הרשויות המקומיות האמורים לעיל כיהנו ב-30 מהחברות הללו כדירקטורים, ושבעה מראשי הרשויות כיהנו בעשר מהחברות כדירקטור יחיד.

אין בידי משרד מבקר המדינה מידע אם הדירקטורים בחברות האמורות קיבלו גמול בתמורה לכהונתם, דבר האסור על-פי חוק. בהנחה שמדובר בעיסוק בהתנדבות, היה על ראשי הרשויות המקומיות הללו למסור הודעות לשר הפנים ולמועצת הרשות המקומית, על פי הוראות חוק בחירת ראש הרשות. נמצא כי ראשי הרשויות המקומיות לא מסרו הודעות אלו, בניגוד לנדרש.

2. בסעיף 119(ב) לחוק החברות נקבע כי "חברה פרטית רשאית למנות מנהל כללי אחד או יותר; לא מונה מנהל כללי, תנוהל החברה בידי הדירקטוריון". מנכ"ל שהוא גם עובד החברה זכאי לשכר בגין שירותיו; התמורה יכולה להיות במשכורת, בעמלה, בהשתתפות ברווחים, או מקצתה בדרך אחת ומקצתה בדרך אחרת. בסעיף 120 לחוק החברות נקבע כי מנכ"ל החברה אחראי לניהולה השוטף במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו.

מנתוני המאגר עולה כי ארבעה ראשי רשויות מקומיות היו רשומים כמנכ"ל חברה (ראש המועצה המקומית כפר ברא, מר מחמוד עאסי; ראש המועצה המקומית מברשת ציון, מר אריה שמם; ראש המועצה המקומית סביון-גני יהודה, מר מושיק ליפץ; וראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת).

כאמור נמצא כי 13 ראשי הרשויות המקומיות כיהנו כדירקטורים ב-30 חברות; ב-20 מהן לא מונה מנכ"ל. כתוצאה מכך פעל הדירקטוריון בחברות אלה, ובכללו ראשי הרשויות, כמנהל של החברות. בשש מהחברות הללו היה ראש הרשות דירקטור יחיד.

הממצאים האמורים הועברו להתייחסותם של 13 ראשי הרשויות. להלן פירוט עיקרי תגובותיהם:

בתשובותיהם הודיעו עשרה ראשי רשויות מקומיות למשרד מבקר המדינה כי 19²³ מהחברות האמורות לעיל אינן פעילות זה שנים.

ראשי הרשויות המקומיות אורנית ואשקלון הודיעו כי החברות אינן פעילות והם פועלים למחיקתן ממאגרי רשם החברות.

ראש עיריית חיפה, מר יונה יהב, הודיע בפברואר 2010: "המדובר בשתי 'חברות מדף' אשר הוקמו על פי בקשת לקוח ואשר אף פעם לא הופעלו, הרישום במאגר החברות לא תוקן בשל כשל פקידותי. מעולם לא שימשתי בפועל כמנהל בשתי החברות המצוינות בדו"ח כי כאמור הן מעולם לא הופעלו". אשר לאי-העברת הודעה לשר הפנים הסביר ראש העירייה: "במשך שנתיים כעורך דין פעיל הקמתי לא אחת חברות מדף שלא היו פעילות ואין ביכולתי לזכור את כולן לכן מטבע הדברים לא מסרתי כל הודעה בהקשרן".

23 ראו טבלה לעיל וההערה לטבלה.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

ממידע נוסף שהגיע למשרד מבקר המדינה עולה כי בשנת 2008 הייתה אחת מן החברות הללו פעילה באופן מלא, בניגוד להודעת ראש העירייה.

בתשובתו מאפריל 2010 הסביר מר יחב: "הואיל ופנייתכם באה לאחר שחלפו שנים רבות מאז נבחרתי לתפקידי העובדות המדויקות לא היו זכורות לי וגם גישה לתיקים הרלוונטיים לא הייתה לי... התברר לי כי אחת החברות הנה אכן חברת מדף רדומה וכי השנייה הייתה חברה פעילה, אך כי בקשתי להימחק מרישומיה, עם בחירתי, לא בוצעה על ידי בעלי החברה בשל תקלה... [החברה] הופעלה על ידי מי שהיה לקוח שלי בעבר, ללא כל מעורבות, ישירה או עקיפה, מצדי, לאחר שנבחרתי לתפקידי הנוכחי... לבקשתי, בעקבות פנייתכם, התקלה תוקנה ושמי נמחק ממרשם החברה".

ראש המועצה המקומית מבשרת ציון, מר אריה שמם, הסביר בהתייחסותו לחברה שבה היה רשום גם כמנכ"ל: "[החברה] הפסיקה את פעילותה העסקית בשנת 2001 ובמסגרת זו ביקשתי מעוה"ד שטיפל בעניין זה להודיע על הפסקת כהונתי והתפטורתי מהחברה כבר בשנת 2001. הדבר לא התאפשר עקב אי מציאת גורם חלופי המוכן להרשם במקומי... בעקבות פנייתכם פנה הח"מ בשנית לעו"ד... כדי לפעול מיידית להחלפת הח"מ בחברה בגורם חלופי". עוד הודיע מר שמם כי, לבקשתו, נמחק שמו מרשימת הדירקטורים של אחת משלוש החברות שבהן הוא רשום כדירקטור, וכי הוא יפעל למחיקת שמו כדירקטור בשתי החברות האחרות "או למתן הודעה לגורמים כמתבקש בחוק".

ראש עיריית ראשון לציון, מר דב צור, הודיע בתשובתו כי חמש החברות שבהן הוא רשום כדירקטור אינן פעילות, וכי הוא פועל למחיקת שמו מרשימות הדירקטורים של חברות אלה. עוד הבהיר ראש העירייה כי הפסיק את חברותו בדירקטוריונים קודם לכניסתו לתפקיד "ולא ידעתי כי החברות המדוברות לא מחקו את שמי מרשימת הדירקטורים".

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הרשויות המקומיות כי הגם שכאשר מדובר בכהונה בדירקטוריון בחברה לא פעילה, הדבר אינו פוגע ביכולתו של ראש הרשות להקדיש את עיקר זמנו לתפקיד, הרי שבכל זאת קיים חשש לניגוד עניינים בין ענייני החברה ובין ענייניו כראש רשות, ועל כן היה גם על ראשי רשויות המכהנים בחברה לא פעילה למסור הודעה לשר הפנים ולמועצה כנדרש בחוק.

ראשי רשויות מקומיות בחברות הפעילות הודיעו כי לא קיבלו תמורה מהחברות בתקופת כהונתם. להלן תשובותיהם:

ראש עיריית ירושלים, מר ניר ברקת, הודיע כי בתוך שישה חודשים מיום היבחרו הפסיק לקבל תשלומים ששילמו לו שתיים מן החברות - שכר עובד מחברה אחת ודמי ניהול מחברה אחרת - כחוק. לדבריו, "כל החברות הנ"ל מנוהלות ע"י דירקטורים אחרים ו/או על ידי מנהלים שכירים ולא על ידי ואיני מקבל כל שכר בגין עיסוק או עבודה" (ההדגשה במקור).

ראש המועצה המקומית כפר ברא, מר מחמוד עאסי, הודיע כי החברה הפעילה שבבעלותו אינה פועלת כלל בתחום המועצה המקומית ואין כל חשש לניגוד עניינים. הוא הוסיף כי מאז היבחרו לראש המועצה הוא מקדיש את כל זמנו ומרצו לכהונה זו, וכי בשנים 2008-2009 לא קיבל כל תמורה מן החברה. כל הפעולות העסקיות הועברו לאשתו והוא הסמיך אותה ואת בנו לפעול "כלפי כל הגורמים הרלוונטיים כגון ספקים, לקוחות, בנקים".

ראש המועצה המקומית סביון-גני יהודה, מר מושיק ליפץ, הודיע כי הוא מעורב בפעילות שמונה חברות הרשומות בחו"ל נוסף על שבע החברות שאוזכרו בטבלה לעיל. עוד הודיע ראש המועצה: "איני משמש בפועל כבעל תפקיד [בחברות], איני עוסק בכל עניין הנוגע להן... איני מקבל כל

תמורה, שכר, החזר הוצאות או תמורה אחרת מהן למעט דיבידנדים". כן הבהיר ראש המועצה כי בסמוך לאחר בחירתו של מכתב ליועץ המשפטי למועצה המקומית סביון-גני יהודה ובו ציין את העובדות הללו, ובעקבות זאת עדכן היועץ המשפטי בכתב את הממונה על המחוז במשרד הפנים. בהמשך לתשובתו המציא מר ליפץ למשרד מבקר המדינה את חוות דעת היועץ המשפטי למועצה המקומית מיוני 2008 ובה נכתב, בנוגע לחברותו בדירקטוריונים: "יש לסיים את העיסוק בהם עד ולא יאוחר מ-6 חודשים מיום תחילת כהונתך". (דהיינו, עד נובמבר 2008). עוד הודיע ראש המועצה כי התפטר מתפקיד מנכ"ל החברה, ובאשר לכהונתו כדירקטור ביקש מעורך דינו לעדכן את רישומי רשם החברות בהתאם לחוות דעת היועץ המשפטי למועצה המקומית.

ראש המועצה המקומית פסוטה, מר ודיע עאסי, הודיע כי הוא "דירקטור כבוד" בחברה הפעילה, שהוא מבעליה, וכי הוא "לא מקבל שום משכורת או הכנסה אחרת".

ראש עיריית ראש העין, מר משה סיני, הודיע כי החברה שבה הוא מכהן כדירקטור עסקה בעבר "בנושאי תכנון ומחקר" עד שנבחר לראש העירייה, וכי "בשנים 2004-2006 לא הייתה לחברה כל פעילות עסקית. פעילותה 'העסקית' (החל מ-2007), מתמצית בקבלת הכנסות מנכס אחד - דירת מגורים בת 2 חדרים, אשר בעבר היתה בבעלותי... היקף ההכנסות כ-25 אלף שקל לשנה בלבד... אינני מקבל כל תמורה שהיא (ולו שקל אחד), מהחברה בין השנים 2004 ל-2009" (ההדגשה במקור). עוד הודיע ראש העירייה כי בהצטרף ההון שהגיש למשרד הפנים נכלל המידע בדבר החברה שבבעלותו.

משרד מבקר המדינה מעיר לראשי הרשויות המקומיות העוסקים בעיסוק או בעסק בהתנדבות ובלא תמורה, כי אי-הגשת ההודעות בדבר עיסוקיהם אלה - כולל עיסוק בחברה שאינה פעילה - אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ואינה עולה בקנה אחד עם כללי אתיקה שצריכים להנחות את נבחרי הציבור. על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם שחייבים בהגשת הודעות להגישן לאלתר למשרד הפנים ולמועצת הרשות המקומית שבה הם מכהנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי כדי ליישם את הדרישה בדבר מסירת ההודעות האמורות לעיל לשר הפנים, עליו לקיים פעולות הסברה בקרב ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם, ולהיערך לכך לאלתר.

עיסוק נוסף של סגן ראש עירייה

בבדיקת יישום חוות הדעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים שקיים משרד מבקר המדינה הועלו ממצאים הנוגעים לעיסוק נוסף של סגן ראש עירייה:

חבר מועצת עיריית ירושלים, מר אלי שמחיוף, כיהן כסגן ראש עירייה בשכר עד נובמבר 2008, ובה בעת כיהן כאמור כחבר דירקטוריון בחברה פרטית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מראשית פברואר 2010 דיווח מר שמחיוף כי קיבל תמורה בגין כהונתו בדירקטוריון החברה הפרטית "כמקובל בדירקטורים מהסוג הזה", וכי שילם על כך מסים כנדרש.

נמצא כי מר שמחיוף עסק בעיסוק נוסף וקיבל תמורה עבור עיסוקו, בלי שהתקיימו כל התנאים שנמנו בחוק בחירת ראש הרשות.

משרד מבקר המדינה העיר למר שמחיוף כי כהונתו בשני התפקידים - סגן ראש העירייה וחבר דירקטוריון בחברה פרטית בתמורה - הייתה לכאורה מנוגדת לחוק, והיה עליו להחליט באיזה משני התפקידים הוא בוחר לכהן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף פברואר 2010 הסביר מר שמחיוף: "הנתונים... [בדבר האיסור האמור לעסוק בעיסוק נוסף] היו חדשים לי והתוודעתי להם לראשונה. לא היה לי ספק כי מותר לי לכהן כסגן בשכר וגם לכהן במקביל כדירקטור ולקבל על כך שכר (למותר לציין שהופרשו המיסים הקבועים בחוק)... אשר על כן אני מצהיר כי אילו ידעתי שיש איסור בכך, בודאי לא הייתי מקבל שכר על כך כדירקטור".

נבחר ציבור הפסולים לכהן כחברי מועצה

נבחרים שלא שילמו חובות ארנונה וחשבונות מים

ר ק ע ח ו ק י

סמכויותיה של עירייה להטיל אגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים נקבעו בפקודת העיריות, המעניקה לעיריות סמכות להתקין חוקי עזר לצורך זה. גם למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות הוקנתה סמכות זו²⁴.

בסעיף 8(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), נקבע:

מועצה²⁵ תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו ותשולם בידי המחזיק בנכס.

בפברואר 2007 פרסם מנכ"ל משרד הפנים הודעה הנוגעת לחברי מועצה שלא שילמו את חובותיהם לרשות המקומית:

יש לגנות בכל תוקף את התופעה אשר לפיה, חלק מנבחר הציבור אינם משלמים את מיסיהם לרשות המקומית, ומנגד - הרשויות המקומיות אינן נוקטות בצעדים הנדרשים לגביית חובות אלה. תופעה זו חותרת תחת שלטון החוק והשוויון בפני החוק, אשר הינם

24 ראו סעיפים 14 ו-22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], וכן את צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, שהותקנו מכוח פקודה זו. דיון באגרות לסוגיהן מצוי בפרק "גביית אגרות בידי רשויות מקומיות", דוחות מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2005, עמ' 177-231.

25 בסעיף 7 לחוק ההסדרים הוגדרה "מועצה" כהגדרתה בסעיף 1 לפקודת העיריות וכן מועצה שנתכוננה לפי פקודת המועצות המקומיות.

עקרונות יסוד בכל משטר דמוקרטי. יש להדגיש כי על הרשויות המקומיות לנקוט בכל הצעדים הנדרשים על-מנת לגבות את חובות התושבים, וביתר חומרה כנגד נבחרי ציבור אשר אינם משלמים את מיסיהם²⁶.

בדצמבר 2007 התקבל בכנסת תיקון לסעיף 120(10) לפקודת העיריות, ולפיו:

[פסול לכהונה כחבר מועצה הוא] מי שחייב חוב סופי בשל ארנונה או אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה²⁷.

בדברי ההסבר להצעת התיקון לפקודת העיריות נאמר: "מטרת הצעת החוק היא להסדיר את תשלום הארנונה על ידי מועמדים... כדי שחבר מועצה ישמש דוגמה לבוחריו ולציבור ויקיים את החובות המוטלות עליו"²⁸. בסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע כי ההוראה חלה גם על המועצות המקומיות.

חובות חברי מועצה

אגף הביקורת במשרד הפנים מבצע בכל שנה באמצעות משרדי רואי חשבון ביקורת בכל הרשויות המקומיות. מדוחות הביקורת לשנת 2007 שנשלחו לרשויות המקומיות בראשית שנת 2009 עולה כי ל-209 חברי מועצה המכהנים ב-67 רשויות מקומיות נרשמו חובות בגין אי-תשלום ארנונה, חשבון מים ותשלומים אחרים עבור פרקי זמן של יותר משנה. סכום החובות הכולל היה כ-8.4 מיליון ש"ח.

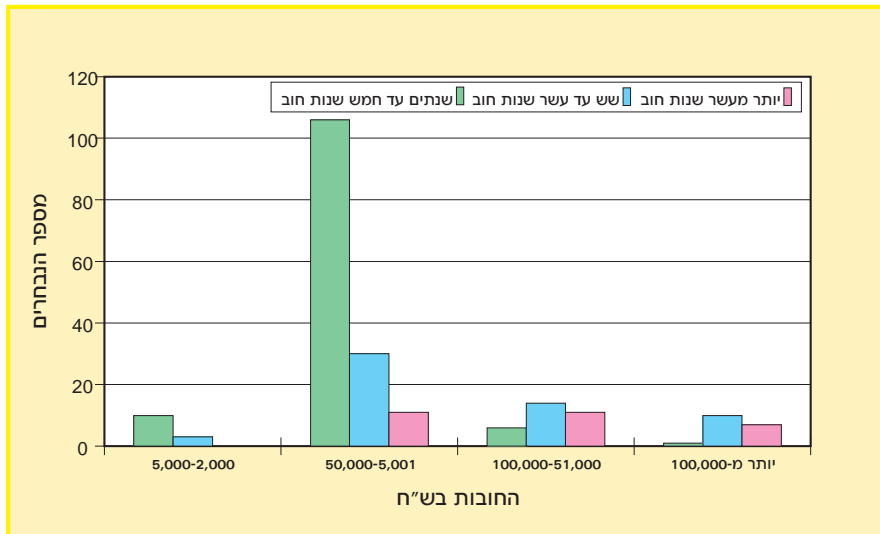
להלן נתונים ותצוגה גרפית של התפלגות החובות האמורים של חברי המועצה הללו לפי גודל החוב ומספר שנות אי-פירעון:

שנים	5,000-2,000 ש"ח	50,000-5,001 ש"ח	100,000-50,001 ש"ח	יותר מ-100,000 ש"ח	סה"כ
5-2	10	106	6	1	123
*10-6	3	30	14	10	57
יותר מ-10	0	11	11	7	29
סה"כ	13	147	31	18	209

* ארבעה מקרים שלא צוין בהם מספר שנות אי-פירעון החוב נכללו בטווח של 10-6 שנים.

26 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2007, עמ' 30.
 27 בחלקו השני של סעיף זה נקבע: "לעניין זה, 'חוב סופי' - חוב שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת - לאחר מתן פסק הדין או החלטה שאינה ניתנת לערעור עוד". בתיקון לפקודת העיריות נקבע כי תחולתו מ-1.1.08, וכי הוא יחול על חוב שמועד התשלום האחרון של חלקו האחרון הוא מיום זה ואילך.
 28 הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 110) (השעיית כהונה בשל חוב בתשלום ארנונה), התשס"ז-2007, הצ"ח 146.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבכרי ציבור ברשויות המקומיות



סכומי רוב החובות שצברו חברי המועצה האלה היו אפוא גדולים מ-5,000 ש"ח, וכרבע מהם צברו חובות שסכומיהם היו גדולים מ-50,000 ש"ח. יותר משליש מחברי המועצה צברו את חובותיהם במשך יותר מחמש שנים.

נוכח הנתונים הללו ניתן להניח כי חלק מהחובות האמורים לא כוסו גם לאחר מועד כניסת התיקון לפקודת העיריות לתוקף בדצמבר 2007. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי ייתכן שחלק מהחייבים הללו כיהנו כחברי מועצה גם לאחר מועד החלת התיקון לפקודת העיריות, ולמותר לציין כי חברי מועצה אלו פסולים לכהונתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על חבר מועצה ברשות מקומית להיות אמון על שלטון החוק ולמלא את החובות המוטלות עליו מכוח הדין ככל אזרח אחר. יתר על כן, חבר מועצה מקומית משמש דוגמה לבוחריו ולכל התושבים ברשות המקומית, ולכן עליו להקפיד אף יותר על קיום חובותיו האזרחיות.

אי-תשלום חובות ארנונה וחשבונות מים ותשלומי חובה אחרים על ידי חברי מועצה המכהנים בכשליש מהרשויות המקומיות מנוגד לחוק ולעקרונות יסוד של אתיקה ציבורית הנדרשת מנבכרי ציבור. על משרד הפנים ועל הרשויות המקומיות לפעול ללא דיחוי לגביית החובות מנבכרי הציבור ולפסילת נבכרי ציבור חייבים אשר אינם פורעים חובות של יותר משנה מלכהן בתפקידם, בהתאם לחוק.

התראה לחיוב אישי בגין אי-נקיטת צעדים לגביית חובות

בסעיף 221 לפקודת העיריות נקבע כי בסמכות הממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב נושאי משרה או תפקיד בעירייה בגין הוצאה שלא כדין מקופתה, אשר לה היה נושא המשרה אחראי. סמכויות דומות ניתנו בידי שר הפנים לגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות.²⁹

דרכי הטלת החיוב האישי נקבעו בנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשויות המקומיות (להלן - הנוהל לחיוב אישי) שמשרד הפנים פרסם בשנת 2001. הנוהל לחיוב אישי עודכן לאחרונה בינואר 2009 (חוזר מנכ"ל 1/2009).

בנוהל לחיוב אישי המעודכן נקבע כי משרד הפנים יקים ועדה לחיוב אישי שתבדוק חומר שיוגש לה, תחליט מה ההוצאות או ההתקשרויות שאכן היו שלא כדין ותמליץ לפני מנכ"ל משרד הפנים על הטלת חיוב אישי.

ביולי 2009 שלח הממונה על יחידת החיוב האישי שבמשרד הפנים מכתבי התראה ל-217 ראשי רשויות מקומיות שבדוחות הביקורת שלהן לשנים 2006 ו-2007 נרשמו חובות של תושבים בגין מסים, אגרות והיטלים שלא הוסדרו; בחלק מהרשויות המקומיות היו בין החייבים נבחרים של הרשות המקומית. במכתבים נדרשו הרשויות המקומיות להוכיח בתוך שישה חודשים ממועד שליחתם כי נקטו "צעדים ראויים ואמיתיים" לגביית חובותיהם של נבכרי המועצה, עובדיה והתושבים האחרים או למחיקתם לפי הוראות הדין. במכתב הוזהרו ראשי הרשויות המקומיות כי אם צעדים אלה לא יינקטו עשויה הוועדה לחיוב אישי לראות בכך "ויתור על הכנסה... שכמוהו כהוצאה שלא כדין לצורך הטלת חיוב אישי בהתאם לנוהל לחיוב אישי".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להמשיך במהלכו במסגרת הנוהל לחיוב אישי על מנת להביא, בין היתר, להסדרת תשלומי החובות של נבכרי הציבור.

חובות נבחרים במועצה המקומית ג'סר אל-זרקא

המועצה המקומית ג'סר אל-זרקא (להלן - המועצה המקומית) היא אחת הרשויות המקומיות שבה היו כמה נבחרים שלא שילמו את חובותיהם למועצה. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המועצה לגביית חובות אלו. להלן הממצאים:

1. **חובות הנבחרים** - בנובמבר 2008 התקיימו בחירות למועצה המקומית ולראשותה. מספרי הנהלת החשבונות של המועצה עולה כי שבעה מחבריה שנבחרו לכהונה במועד זה צברו עד סוף מרס 2009 חובות גדולים - מ-41,000 ש"ח ועד כ-200,000 ש"ח - בגין אי-תשלום ארנונה, חשבון מים והיטלים שלא שולמו במשך כמה שנים. הסכום הכולל של חובות חברי המועצה היה כ-703,500 ש"ח. שלושה מחברי המועצה הללו כיהנו גם בקדנציה הקודמת.
2. **ביצוע עיקולים** - בפקודת העיריות נקבעו דרכים לגביית ארנונה שלא שולמה במועדה: בסעיפים 309 ו-319 לפקודה נקבע כי ראש העירייה רשאי לתת צו הרשאה המורה לדרוש את תשלום הארנונה לאלתר או לגבות את החוב על ידי תפיסת מיטלטלין של החייב ומכירתם וכן לעקל דמי שכירות או חובות המגיעים לחייב. בסעיף 323א לפקודת העיריות נקבע כי ההוראות האלה יחולו גם על תשלומים עבור צריכת מים. בסעיף 19(א) לפקודת המועצות המקומיות נקבע

29 הסמכויות פורטו בסעיפים 33 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות; בסעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; בסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

כי בעניין גביית הארנונה יהיו לראש המועצה המקומית הסמכויות של ראש עירייה לפי אותו דין. במרס 2000 החיל שר האוצר את הוראת פקודת המסים (גבייה), שקובעת אמצעים לגביית חובות, גם על תשלומי חובות עירוניים³⁰.

(א) מנתוני המועצה המקומית עולה כי היא עשתה פעולות לעיקול כספים מחשבונות הבנקים של שלושה חברי מועצה חייבים. הצווים ניתנו לאחרונה - בראשית 2009 - והיו בתוקף במשך שלושה חודשים. במשך זמן זה לא עוקלו כספים מהחשבונות.

(ב) עוד עולה מנתוני המועצה המקומית כי אחד מחברי המועצה היה חייב כ-200,000 ש"ח, וכי המועצה המקומית לא פעלה לגביית חובו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2009 הודיע חבר מועצה זה כי החובות שנרשמו לחובתו מתייחסים לבניין שבבעלותו שבו מתגוררים עוד ארבעה דיירים.

מאחר שמדובר בחובות בגין אי-תשלום ארנונה וחשבון מים במשך כמה שנים, הרי לכאורה ארבעת חברי המועצה האמורים פסולים לכהונה כחברי מועצה.

3. הסדר תשלום חובות - בסעיף 4(א) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980 (להלן - חוק ריבית והפרשי הצמדה), נקבע: "רשות מקומית רשאית לקבוע לארנונה כללית ולמס עסקים הסדר לפרעונם בתשלומים (להלן - הסדר תשלומים) במשך תקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהם; כל תשלום לפי הסדר כאמור ישולם בתוספת הפרשי הצמדה". בסעיף 4(ב) לחוק נקבע כי "רשות מקומית רשאית לקבוע לתשלומי החובה המפורטים בתוספת הסדר תשלומים לתקופה שלא תעלה על שנתיים".

מנתוני המועצה עולה כי היא הגיעה להסדר תשלומים עם שלושה מחבריה החייבים. אולם בניגוד לנדרש בחוק, הסכימה המועצה לפרוס את חובם לשבע, לתשע ול-24 שנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי הסדרי התשלומים שסוכמו עם חברי המועצה האמורים מנוגדים להוראות חוק ריבית והפרשי הצמדה, הקובע תקופה מרבית לפירעון של חובות. התימת המועצה על הסדרי תשלום בלתי חוקיים עם נבחר ציבור יש בה כדי לפגוע בעקרונות השוויון ובאמון הציבור בנבחריו ובמערכת הציבורית בכללה. על נבחר הציבור ועל הרשות המקומית היה להימנע מלסכם הסדרים אלו ולקבוע הסדרי תשלומים העומדים בדרישות הדין.

ראש המועצה המקומית, מר עז אלדין עמאש, הודיע בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2009: "לאחרונה נשלח ע"י לחברי המועצה החייבים מכתבים ... המורים להם לבוא ולשלם ו/או להסדיר חובותיהם למועצה בהתאם לחוק. חברי המועצה שהסדירו חובותיהם בהתאם להוראות הדין, הודענו להם שההסדר שעשו איננו תקף. במידה ולא תיענה דרישתנו, איאלץ להוציא נגד כל חברי המועצה החייבים צו הרשאה לתשלום חובותיהם חבר מועצה שלא יבצע הצו, המועצה תעקל כל המיטלטלין שברשותו ותתפוס כל הכספים המגיעים לו מגורמים שונים בנוסף לשליחת הודעה שהם לכאורה פסולים לכהונה כחברי מועצה".

30 אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות) (הוראת שעה), התש"ס-2000, ק"ת, עמ' 406. האכרזה הוארכה בכל פעם סמוך למועד פקיעתה.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש בנתונים האמורים, הנוגעים לחובות נבחרים ברשויות המקומיות, כדי להצביע על בעיה ממשית ורחבה המחייבת טיפול יסודי. על משרד הפנים לוודא כי הוראת סעיף 120(10) לפקודת העיריות ידועה ונאכפת.

פושטי רגל ומבצעי עברות שיש עמן קלון

מועמדים לבחירות למועצת הרשות המקומית

בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות), נמנו התנאים שצריכים להתקיים במי שזכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר כחבר מועצה. חלק מהתנאים נוגעים לקביעות משפטיות בדבר התנהגות שאינה אתית של המבקש להיבחר למועצה.

1. בסעיף 7(א)(8) לחוק הבחירות נקבע כי זכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר לחבר מועצה מי שהתקיים בו התנאי הזה: "הוא לא הוכרז פושט רגל לפי פקודת פשיטת הרגל, 1936, ואם ניתן לו צו שחרור החלטי לפי הפקודה האמורה או צו המבטל את ההכרזה משום שחובותיו של פושט הרגל שולמו במלואם - עברו שנתיים ממועד תחילתו".

משרד מבקר המדינה בדק מי מהמועמדים לבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 2008 (להלן - המועמדים) רשום ברישומי כונס הנכסים הרשמי כ"פושט רגל".

נמצא כי 29 מהמועמדים הוכרזו פושטי רגל ולא ניתן להם צו שחרור החלטי או צו המבטל את ההכרזה או שעדיין לא חלפו שנתיים ממועד מתן הצו.

2. בסעיף 7(ב) לחוק הבחירות נקבע: "אינו זכאי להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר חבר המועצה מי שנידון בפסק דין סופי לעונש מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים וביום הגשת רשימת המועמדים טרם עברו שבע שנים מהיום שגמר לשאת את עונש המאסר בפועל, אלא אם כן קבע יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כי אין עם העבירה שבה הורשע, בנסיבות העניין, משום קלון".

בסעיף 7(ד) לחוק הבחירות נקבע כי קביעת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לא תידרש אם קבע בית המשפט, לפי דין, כי יש עם העברה בנסיבות העניין משום קלון.

בסעיף 7א(2) לחוק נקבע: "(א) מועמד או מי שרוצה להיות מועמד, שנידון למאסר בפסק דין סופי כאמור בסעיף 7(ב), המבקש כי יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית יחליט כי אין עם העבירה שבה הורשע משום קלון, יגיש ליושב ראש הועדה בקשה לכך, לא יאוחר מהיום ה-32 שלפני יום הבחירות; לבקשה יצורפו כתב האישום, פסק הדין וכל חומר אחר הנוגע לענין; (ב) החלטת יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית תהיה סופית; ההחלטה המנומקת תימסר למנהל הבחירות לא יאוחר מהיום ה-12 שלפני יום הבחירות".

מתשובת יחידת המפקח הארצי על הבחירות ברשויות המקומיות (להלן - היחידה) ממרס 2010 עולה כי מערכת המחשוב שבחנה את נתוני המועמדים לחברות במועצה ולראשות הרשות המקומית בדקה רק נתונים הנוגעים לכלל המועמדים כגון עמידה בקריטריון הגיל או רישום בפנקס הבוחרים. היחידה חסרה מידע על פושטי רגל שנבחרו או מורשעים בעברה שיש עמה קלון וביקשה ממשרד מבקר המדינה להעביר לה את המידע לשם המשך הטיפול. מתשובת היחידה

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

עולה כי ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית³¹ לא הוגשו בקשות מועמד להחליט כי עברה שהורשע בה אין עמה קלון.

משרד מבקר המדינה בדק מי מהמועמדים רשום ברישומי שירות בתי הסוהר כמי שריצה ב-7 השנים שקדמו לבחירות מאסר העולה על שלושה חודשים.

נמצא כי 44 מהמועמדים נדונו לעונשי מאסר בפועל לתקופה העולה על שלושה חודשים, וכיום הגשת רשימת המועמדים לא עברו שבע שנים מיום שגמרו לשאת את עונש מאסרם.

3. בסעיף 10 לתקנות הרשויות המקומיות (סדרי בחירות), התשכ"ה-1965, נקבע כי הסכמתו של מועמד לכלול את שמו ברשימת מועמדים לבחירות, שתוגש למנהל הבחירות כקבוע בסעיף 35(ח) לחוק הבחירות, תינתן בטופס מס' 5 שבתוספת - "הסכמה להיות מועמד". בטופס האמור נכללת הצהרה של המועמד כדלהלן: "לפי מיטב ידיעתי והכרתי אני כשיר להיכלל ברשימת המועמדים ולהיבחר לחבר הרשות המקומית האמורה על פי סעיפים 7 ו-7א בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965 (להלן - חוק הבחירות)... קראתי והבנתי את הוראות הסעיפים הנ"ל ולעניין עונש המאסר האמור בסעיף 7 לחוק הבחירות הובהר לי כי: (א) מאסר בפועל - לרבות עבודות שירות; (ב) מאסר - בין בארץ ובין בחוץ לארץ; (ג) מאסר שלושה חודשים - סך כל תקופות המאסר בפועל לריצוי ברצף אחד, אף אם הוטלו המאסרים בגזרי דין שונים שכל אחד מהם כשלעצמו הוא לתקופה של פחות משלושה חודשים ולרבות מאסר על תנאי שהופעל".

מהאמור לעיל עולה כי הצהרות 29 המועמדים האמורים שהיו פושטי רגל והצהרות 44 המועמדים שנדונו למאסר לא היו נכונות. יצוין כי מועמדת אחת מהמועמדים שנדונו למאסר הסירה את מועמדותה לבחירות רק לאחר שהתנועה למען איכות השלטון בישראל עתרה לבג"ץ בבקשה לפסול את מועמדותה.

חברי מועצה מכהנים

בחקיקה נקבע כי מי שלא עמד בתנאים שנמנו בחוק הבחירות פסול מלכהן כחבר מועצה. בסעיף 120 לפקודת העיריות נמנו הפסולים לכהן כחברי מועצה: "(7) מי שהוכרו פושט רגל לפי פקודת פשיטת הרגל, 1936, ואם ניתן לו צו שחרור החלטי לפי הפקודה האמורה או צו המבטל את ההכרזה משום שחובותיו של פושט הגל שולמו במלואן - טרם עברו שנתיים ממועד תחילתו... (9) מי שנידון למאסר כאמור בסעיף 7 לחוק הבחירות ולא הצהיר אמת, או לא הגיש הודעה או בקשה לפי הוראות סעיף 7א לחוק האמור". קביעות דומות הובאו בסעיף 101(8)(7א) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

31 בחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, הוגדר יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית כמי שנבחר לפי סעיף 17 לחוק הבחירות לכנסת [נוסח משולב], התשכ"ט-1969.

נמצא כי לשניים מ-29 המועמדים שהוכרזו פושטי רגל כאמור לעיל - מר ולדימיר איידלשטיין מאשדוד ומר צבי טל-שחר ממעלות תרשיחא - ניתן הפטר³² כמחצית השנה וכתשעה חודשים (בהתאמה) לפני מועד הבחירות, וכי הם נבחרו בבחירות למועצה. נמצא כי הם מכהנים כחברי מועצה, אף שהם פסולים לכאורה לכהונה זו.

עוד נמצא כי אחד מ-44 המועמדים שנדונו לעונשי מאסר - מר כעבייה חוסיין מהיישוב כעבייה-טבאש-חג'אג'רה - נבחר לכהן במועצה ביישובו, אף שהוא פסול לכאורה לכהונה זו.

מהאמור לעיל עולה כי מר ולדימיר איידלשטיין, מר צבי טל-שחר ומר כעבייה חוסיין לא הצהירו אמת בטופס הסכמה להיות מועמד שהגישו למנהל הבחירות.

מר איידלשטיין מסר באמצעות יועצו המשפטי בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2010: "כנוהל קבוע שגובש במפלגה, כל מועמד להיות נבחר ציבור, מוסר את טופס הנבחר למרכז המפלגה וכפי שהוסבר למרשי, מסירת הטפסים נעשית לשם בדיקת המועמד, לרבות הבדיקה המשפטית... בהעדר כל תשובה מאת המפלגה, הניח מרשי - בתום לב - כי הבדיקות אשר נערכו לא העלו כל מניעה להיכלל ברשימה ולהיבחר לחבר הרשות המקומית... הצהרתו של מרשי נחתמה על ידו בעודו מאמין בתום לב כי הינו כשיר להיבחר".

ב-25.4.10 הודיע מר איידלשטיין לראש עיריית אשדוד על התפטרותו מחברותו במועצה.

מר טל-שחר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מפרברואר 2010: "אם היה מובא ליריעתי, טרם היבחתי, חוק פקודת העיריות אין כל ספק בכך שהייתי מסרב לבקשתו של מר... [ראש הרשימה] להיכנס למועצה... ביום 21 ספטמבר 2009 הודעתי במכתב לראש העיר מר שלמה בוחבוט, על התפטרותי מחברות במועצת העיר. צר לי שהחוק מטיל קלון גורף על 'פושטי רגל' ולא בודק לגופו".

מר כעבייה חוסיין הסביר במרס 2010, באמצעות עורך דינו, למשרד מבקר המדינה: "עת הגיש מרשי מועמדותו לכהן כחבר מועצה האמין הוא, באמת ובתמים, כי אין קלון עם העבירות בהן הורשע. אמנתו התבססה בעיקר על העובדה שהמדובר בעבירות בניגוד לחוק התכנון והבניה. יתרה מזאת מרשי מאמין עוד היום שאין עם העבירות בהן הורשע קלון... באשר לפניה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית ולדיווח בטופס מס' 5 בתוספת, מרשי יטען כי לא הבין ולא ידע כי חלה עליו חובת דיווח. להזכיר שפת אמו של מרשי הינה השפה הערבית ולא השפה העברית. יתרה מזאת, הגם שמדובר בנבחר ציבור, מרשי לא סיים אפילו כיתה ח'. בנסיבות אלו, ולאור העדר הידיעה וטיב העבירות בהן הורשע ובצל העדר ההשכלה והבורות של מרשי, הנכם מתבקשים שלא לפסולו מלכהן כחבר מועצה".

בהתייחס לתשובת מר כעבייה חוסיין, יצוין כי לא נקבע האם יש עם עברותיו משום קלון, אולם היה עליו להביא זאת לבדיקה ולהחלטה של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בהתאם להוראות חוק הבחירות.

32 צו הפטר ניתן על פי פקודת פשיטת הרגל [נוסח חדש], התש"ם-1980, ובא במקום צו שחרור החלטי שניתן על פי פקודת פשיטת הרגל, 1936.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים ולממונה על הבחירות כי ממצאיו של פרק זה מעידים כי עשרות מועמדים שהתמודדו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008 היו פסולים על פי הוראות החוק להתמודדות ולכהונה. לדעת משרד מבקר המדינה, מדובר בתופעה חמורה הפוגעת במטרת החוק - להבטיח כי ענייני הציבור יופקדו רק בידי אנשים הראויים לכך. הדוגמאות המובאות לעיל מחזקות את הצורך והחשיבות שמשרד הפנים יפעל לאכוף את הוראות החוק ויעמוד על כך שהמועמדים יקפידו לדווח על העניינים המפורטים בחוק שנקבעו כתנאים הפוסלים לכהונה, אולם ודאי שאין בדבר זה כדי להסיר את האחריות למעשים מהמועמדים עצמם. נוכח היקפה הנרחב של התופעה וחומרתה, מן הראוי שמשרד הפנים ייתן דעתו לצורך לנקוט אמצעים חקיקתיים ואחרים על מנת לצמצמה באופן משמעותי.

יחידת המפקח על הבחירות הודיעה בתשובתה מיוני 2010 כי הופקו לקחים מממצאי הביקורת, וכי "בכוונתנו לנקוט מגוון פעולות על מנת לצמצם את התופעה. כך, בין היתר, ערכת כתב ההסכמה של המועמדים (בו הם מצהירים על כשירותם להתמודד) כתצהיר וכן פרסום שמות המועמדים לציבור עובר לאישורם הסופי, על מנת לקבל מידע מן הציבור על הרשעות, פשיטות רגל וכד'".

עובד עירייה המכהן כחבר מועצה

ר ק ע ח ו ק י

בסעיף 2(ב)(2) לחוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), התשכ"ד-1964, נקבע כי עובד רשות מקומית הממלא תפקיד המפורט בתוספת לחוק זה והוא אינו עובד ארעי, לא יהיה מועמד בבחירות למועצת אותה רשות, אלא אם כן יצא לחופשה מעבודתו באותה רשות לא יאוחר משישים יום לפני יום הבחירות. בסעיף 5(120) לפקודת העיריות נקבע כי עובד בשכר בעירייה פסול מלכהן כחבר מועצת אותה עירייה. בכללים לנבחר ציבור נקבע, בדומה לקבוע בפקודת העיריות, כי עובד בשכר של הרשות המקומית פסול מלכהן במועצה של אותה רשות.

בהתאם לסמכויותיה גיבשה הוועדה למניעת ניגוד עניינים הנחיות עקרוניות לעניין האיסור החל על עובד רשות מקומית לכהן כחבר מועצה ופרסמה אותן³³. הוועדה ציינה בהנחיותיה כי "האיסור על כהונה במועצת רשות מקומית חל גם על עובד הרשות השהיה בחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת)", זאת משום ש"ניתן להניח, כי עובד המצוי בחל"ת, מתכוון לשוב למקום עבודתו בעירייה, ומתעורר חשש לקיומו של ניגוד עניינים".

בסעיף 5א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - חוק הייעוץ המשפטי), נקבע כי יועץ משפטי לרשות המקומית יעניק ייעוץ משפטי בין היתר "לעובדי הרשות, בכל ענין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין".

33 הוועדה למניעת ניגוד עניינים, חוות דעת של הוועדה (אתר משרד המשפטים באינטרנט), סעיף 3, "איסור כהונת הרשות ועובדי גופים קשורים במועצה", סעיפי משנה 3.001- "הסבר כללי"; 3.002 - "עובד הרשות המצוי בחופשה ללא תשלום".

פעולות עיריית גבעתיים

1. מנהל מחלקת הספורט בעיריית גבעתיים, מר רן קוניק, שהתמודד בבחירות למועצת העירייה שהתקיימו בנובמבר 2008, יצא ביום 1.9.08 לחופשה ללא תשלום (חל"ת). בהודעת מנהלת משאבי אנוש על אישור החל"ת לא נרשם מועד סיומה. בבחירות נבחר מר קוניק לחבר במועצת עיריית גבעתיים, וביקש להאריך את חופשתו עד מרס 2009, כל עוד הוא מקיים שיחות בדבר הרכבת הקואליציה.

2. בדצמבר 2008 ביקשה מנהלת משאבי אנוש מהיועצת המשפטית לעיריית גבעתיים, גב' אירית אורון, לחוות דעתה על כהונתו של מר קוניק כחבר מועצה בעת שהוא עובד עירייה השווה בחל"ת. היועצת המשפטית השיבה שהיא "לא מחווה דעה שכן יש חילוקי דעות בין 2 פלגים בעירייה".

היועצת המשפטית הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2009: "היות ולא קבלתי נתון עובדתי חד משמעי, בדבר מדיניות העירייה... הודעתי שבהעדרו, עוד טרם גיבוש העמדה, ועל מנת לתת חוות דעת מושכלת, איני מחווה דעתי בקשר לאישור הארכת החל"ת ותו לא".

בינואר 2009 ביקשה מנהלת משאבי אנוש בעירייה להיפגש עם מר קוניק על מנת להסדיר את תנאי סיום עבודתו כעובד עירייה. בפברואר 2009 השיב לה מר קוניק: "בכוונתי לנצל לפחות את התקופה של שנת החל"ת המגיעה לי ... סבורני כי לאחר 12 שנות עבודה בעירייה מגיעה לי זכות זו".

נוכח הוראת פקודת העיריות והאמור בכללים לנבחרי ציבור ולאור הנחיותיה של הוועדה למניעת ניגוד עניינים, הרי שמר קוניק פסול לכאורה מלכהן כחבר מועצה כל עוד הוא עובד עירייה אף שהוא שווה בחל"ת. על העירייה היה להעמיד אותו על חובתו לבחור מיד לאחר הבחירות בין כהונתו כחבר מועצה לבין משרתו בעירייה. העירייה נקטה סחבת בטיפול במקרה זה וטרם השלימה את טיפולה. לא היה מקום להימנעותה של היועצת המשפטית לעירייה ממתן חוות דעת משפטית בנושא האמור, וודאי שלא היה מקום לחכות במשך חודשים רבים לחוות דעת משפטית חיצונית ולהתעלם מהוראות החוק.

בתשובתה הודיעה עיריית גבעתיים כי היא "מקבלת את דברי הביקורת בעניין זה וסבורה כי בנושא זה... ייתכן ובוצעה התנהלות שלא בהתאם להנחיות הוועדה למניעת ניגוד עניינים שכלל לא היו ידועות לה בעניין". עוד הודיעה העירייה כי "בעקבות הערת הביקורת פנה מנכ"ל העירייה מר קובי ילוביץ ביום 30.9.09 במכתב למר קוניק והודיע לו מפורשות כי אין הוא יכול להיות בחל"ת במקביל לחברותו במועצה ולפיכך העירייה מודיעה לו על סיום יחסי העבודה בינו לבין העירייה".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2010 הביא מר קוניק מכתב ששלח עו"ד מטעמו לעירייה, ובו הסביר: "אילו הייתה העירייה טוענת בפני מרשי לאחר בחירתו למועצה, כי עליו לסיים את עבודתו בעירייה, לא מן הנמנע כי מרשי היה שוקל פעמיים את חברותו במועצה. אלא שהעירייה לא עשתה כן, אלא היא היא שהבהירה למרשי כי עליו לצאת לחל"ת, גם לאחר - בחירתו למועצה".

משרד הפנים, הממונה על קיום הוראות פקודת העיריות, צריך היה למנוע את האפשרות שפסולים לכהונה יכהנו כחברים במועצה. על משרד הפנים לקיים בדיקות שימנעו מצב שבו חברי מועצה מכהנים בניגוד לחוק.

טובת הנאה

משרד מבקר המדינה בדק בשתי עיריות - גבעתיים ופתח תקווה - אם ניתנו לנבחרים טובות הנאה ללא הצדק סביר. נמצא כי בשתי העיריות קיבלו חברי המועצה זכות חניה ללא תשלום במקומות שבהם נדרשים התושבים לשלם תמורתה, כדלהלן:

1. עיריית גבעתיים אפשרה זה שנים לחברי מועצה לחנות ללא תשלום בשלושת חניוני העירוניים שהחניה בהם כרוכה בתשלום.

2. עיריית פתח תקווה העניקה לחברי המועצה, כבשנים קודמות, מדבקות למכוניותיהם, שזיכו אותם בחניה חינם במקומות חניה מוסדרים ברחובות העיר ובשלושת החניונים של העירייה שהחניה בהם כרוכה בתשלום.

לדעת משרד מבקר המדינה, לא נמצאה הצדקה להעניק לחברי שתי המועצות הטבה כה גורפת של חניה חינם, כיוון שכך היא ניתנת גם לצרכים פרטיים שאינם נוגעים למילוי תפקידם. על העיריות לפעול ללא דיחוי לביטול ההטבה ולקבוע הסדר חניה רק כשהחניה היא לצורך מילוי התפקיד.

עיריות גבעתיים ופתח תקווה הודיעו בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הביקורת הן ביטלו את הסדרי החניה הקיימים לחברי המועצה וקבעו הסדרים שלפיהם יוכלו חברי המועצה לחנות ללא תשלום רק במסגרת תפקידם במועצה ובוועדותיה.

עברות בנייה של נבחר ציבור המכהנים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה

בחוק התכנון והבנייה נקבע, כאמור, כי לכל מרחב תכנון תהיה ועדה מקומית לתכנון ולבנייה. הוועדה המקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבנייה, אשר לה הוקנו כל הסמכויות של הוועדה המקומית.

בסעיף 27 לחוק התכנון והבנייה נקבע: "(א) מתפקידה של הוועדה המקומית ושל כל רשות מקומית במרחב תכנון הכולל תחום של יותר מרשות מקומית אחת להבטיח את קיומן של הוראות חוק זה וכל תקנה על פיו. (ב) מקום שקיימת ועדת משנה לתכנון ולבנייה חייבים בביצוע כאמור גם הוועדה המקומית וגם ועדת המשנה".

אגף הביקורת במשרד הפנים פרסם ביולי 2008 דוח על ביקורת בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה (דוח שנתי מס' 10). בדוח נכללו ממצאי ביקורת מהשנים 2004-2006.

בחמש מהוועדות המקומיות שנבדקו הועלו ממצאים הנוגעים לעברות בנייה של נבחר ציבור חברי הוועדות המקומיות (הוועדות המקומיות דרום השרון, הגלבוע, מטה יהודה, מרום הגליל ועומר).

בבדיקות נמצא כי עשרה נבחרי ציבור - כולם חברים בוועדות משנה - פעלו בניגוד להוראות חוק התכנון והבנייה: בנו מבנים והציבו מבנים יבילים ללא היתר בנייה; בנו בסטייה מהיתרים שניתנו להם ועשו שימוש במבנים או במגרשים בניגוד להוראות תכנית מתאר מקומית.

אגף הביקורת העיר לחמש הוועדות המקומיות האמורות כי "חוק התכנון והבנייה מטיל על הרשות המקומית ועל הוועדה המקומית לתכנון ולבניה את החובה להבטיח את קיומן של הוראות החוק והתקנות על פיו. יש לראות בחומרה ביצוע עבירות בניה על ידי חברי ועדה מקומית לתכנון ולבניה שאמונים על אכיפת החוק, ואמורים להוות דוגמה לשמירה על הוראות החוק ותקנותיו ועל כללי המינהל התקין. עבירת בניה המבוצעת ע"י חבר ועדה לתכנון ולבניה מתפרשת ע"י התושב כמתן היתר לביצוע עבירות בניה".

בשנת 2009 התקיים דיון בהתכתבות בהנהלת משרד הפנים בדבר התגובה הראויה על עברת בנייה שעבר נבחר ציבור. הממונה על פניות הציבור באגף הביקורת של משרד הפנים סברה כי "עבירת בנייה חמורה יותר מעבירת אי תשלום [ארנונה וחשבון מים] באשר מדובר בעבירה הנעשית ביודעין ובהתרסה. לא יתכן שאותם בעלי תפקידים הממונים ברשות על אכיפת דיני התכנון והבנייה יהיו עבריינים בעצמם". היא הציעה לקבוע בפקודת העיריות כי נבחרי ציבור שעברו עברות בנייה יועברו מתפקידיהם. היועץ המשפטי למשרד הפנים הסתייג מקביעה שכזו בחקיקה, אך העביר את ההתכתבות האמורה בספטמבר 2009 לידיעת המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין במשרד המשפטים.

היועץ המשפטי למשרד הפנים הסביר בתשובתו מאפריל 2010 כי הסתייג מהצעת הממונה על פניות הציבור מאחר שסבר כי "תוספת האיוון הקיימת בחקיקה נותנת מענה נאות לנושא... במסגרת הליכי הבחינה [של עברה] שיש עמה קלון שנעשית על ידי בית המשפט... נלקח בחשבון גם תפקידו של, החבר, מעמדו והעבירה שנעברה על ידו".

לדעת משרד מבקר המדינה, ביצוע עברות בנייה על ידי חברים בוועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, שמתפקידיהן לאכוף את הוראות הדין בתחום התכנון והבנייה, הוא דבר חמור. יש מקום לבחון את האפשרות לקבוע נורמות מיוחדות אשר יחולו על חברי מועצה המכהנים בוועדות המקומיות הללו. מן הראוי אף לבחון אם יש מקום לקבוע כי חברי ועדות מקומיות שביצעו עברות בתחום התכנון והבנייה לא יוכלו להמשיך לכהן בהן. כמו כן יש לנקוט פעולות אשר יבטיחו כי משרד הפנים יקבל דיווח מהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה על כל חבר ועדה אשר נמצא כי עבר על חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו מכוחו.

השתתפות בישיבות מועצת הרשות המקומית וועדותיה

בסעיף 123 לפקודת העיריות נקבע: "חבר-מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות... יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל

היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות

מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה [על המחוז במשרד הפנים] שלח לו הודעה"³⁴.

בפקודת העיריות ובחיקוקים אחרים נקבעו ועדות שחובה להקים³⁵ וכן הוראות לגבי הרכבן וניהולן. כל אחת מוועדות החובה הופקדה על אחד מתחומי העשייה של הרשות המקומית, והיא אמורה לקיים דיונים שוטפים בתחום זה ולהחליט על נושאים לדיון. עוד נקבע בפקודת העיריות כי ועדת חובה תכונס אחת לשלושה חודשים; לא כונסה ועדה כאמור, יורה ראש העירייה לכנסה.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית השנייה של שנת 2003 את אופן ניהול המועצה וועדות החובה בעשר רשויות מקומיות³⁶. בבדיקה נמצא כי 33 חברי מועצה בתשע מן הרשויות המקומיות שנבדקו נעדרו לפחות משלוש ישיבות מועצה רצופות.

עוד נמצא כי 109 חברי ועדות חובה בשמונה רשויות מקומיות נעדרו מיותר ממחצית הישיבות של ועדותיהם; 28 מהם לא נכחו אף בישיבה אחת. בשבע מן הרשויות המקומיות שנבדקו כיהנה המועצה המקומית כוועדה מקומית לתכנון ולבנייה ולה ועדת משנה, כנדרש בחוק התכנון והבנייה. הביקורת העלתה כי בחמש מוועדות המשנה נעדרו חברים רבים מכמחצית מהישיבות.

במסגרת ביקורת זו נבדק הנושא בעיריית גבעתיים. בבדיקת נוכחות חברי ועדת הכספים בעיריית גבעתיים בשנים 2007-2008 נמצא כי שני חברים נעדרו מחלק מ-11 הישיבות שקיימה העירייה בתקופה זו. מר יצחק נטוביץ (שאינו מכהן בקדנציה הנוכחית) נעדר מארבע מהן, וחברת מועצה, גב' טלי ארגמן, נעדרה מחמש ישיבות.

עיריית גבעתיים הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי תמנה "מרכז לישיבות המועצה אשר תפקידו יהיה לבצע מעקב אחר כינוס ישיבת המועצה וועדותיה וכן, לבצע מעקב אחר נוכחות החברים בישיבות בהתאם להוראות כל דין. מרכז הישיבות ינפיק דוחות מעת לעת אשר יועברו לראש העירייה וכמו כן יוצגו בפני המועצה בסיומה של כל שנה קלנדרית".

34 לשם השוואה, יצוין כי ועדת זמיר כללה בהצעתה לכללי האתיקה לחברי כנסת את "העיקרון הבסיסי המחייב את חבר הכנסת להקדיש את עיקר זמנו למילוי תפקידו בכנסת ולהשתתף באופן סדיר בישיבות הכנסת ובישיבות ועדותיה".

35 הוועדות שנקבעו בפקודת העיריות - ועדת מכרזים, ועדת כספים, ועדת מל"ח (משק לשעת חירום), ועדת ביטחון, ועדה לענייני ביקורת, ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים, ועדת איכות הסביבה, ועדת הנחות, ועדה לקליטת עלייה (בעירייה שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי 1.1.90), ועדה לבטיחות בדרכים, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדה להנצחת זכרם של נרצחי טרור, ועדת חינוך, ועדה חקלאית (אם התקיימו התנאים שנקבעו בפקודה); בתקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), התשנ"ח-1998, נקבע כי יש להקים ועדת רכש ובלאי. בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות נקבעה ועדת תמיכות.

36 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, דצמבר 2004, עמ' 145-162.

לדעת משרד מבקר המדינה, חבר מועצה של רשות מקומית מקבל עליו בהיבחרו לתרום לניהול ענייני הרשות. בסיכום של דוח מבקר המדינה הנזכר לעיל, נקבע כי על ראשי הרשויות המקומיות ומשרד הפנים "למצות את הסמכויות שהוקנו להם כדי לאכוף על חברי מועצת הרשות להשתתף בסדירות בישיבות המועצה ולהבהיר להם שאם אינם יכולים לעמוד בכך, עליהם לפנות את מקומם לאחרים". עוד קבע מבקר המדינה באותו דוח כי "היעדרות חברי מועצה החברים בוועדות חובה מרוב ישיבות ועדותיהם הייתה לתופעה רווחת ברשויות המקומיות שנבדקו, והיא עלולה לפגוע בתפקוד הוועדות", והמליץ למשרד הפנים לשקול "לכלול בחקיקה אמצעים כלפי חברי מועצה המכהנים בוועדות חובה שאינם משתתפים בסדירות בפעילות הוועדות, או דרכים אחרות להבטחת תפקודן הסדיר, בהרכב מלא ככל הניתן, של הוועדות". עד מועד סיום הביקורת, סוף שנת 2009, עדיין לא נתן משרד הפנים את דעתו על כך.

סיכום

דוח זה כולל ממצאים חמורים של היבטים אתיים שונים בפעילותם של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות. על משרד הפנים לפעול לאכיפת הוראות חוק שאינן מיושמות כיום כראוי, אשר נועדו ליצור סייגים כדי למנוע התנהגות לא אתית של נבחרים ולמנוע מאזרחים שפעלו באופן לא אתי להיבחר למועצת רשות מקומית ולכהן בה. על משרד הפנים לבחון דרכים נוספות להגברת הפיקוח על פעולותיהם של הנבחרים ברשויות המקומיות.

הצרת הוין: על משרד הפנים לנקוט פעולות משמעותיות במטרה לאכוף על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם לקיים את הוראות החוק המחייב אותם להצהיר על הונם הפרטי לאחר כניסתם לתפקיד ועם סיום כהונתם. לצורך זה על משרד הפנים, בין היתר, לרכז את הפרטים על כל הסגנים המכהנים ברשויות המקומיות וליידע את כל נבחרים הציבור בדבר חובתם להגיש הצהרת הון בסמוך למועד בחירתם ועם סיום הכהונה.

מניעת ניגוד עניינים: על משרד המשפטים לבחון אילו תשומות נוספות יש להקצות על מנת שהוועדה למניעת ניגוד עניינים תוכל לגבש את חוות דעתה בעניינים המובאים לפניו בסמוך עד כמה שניתן לקבלת הפניה. ראוי שמשרד הפנים ינחה את היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות להביא לידיעת חברי מועצה שמבקשים לכהן כחברים בוועדה שיש לה סמכות מינהלית, כי חלה עליהם חובה להצהיר עם תחילת כהונתם בוועדה שהם אינם מצויים במצב של ניגוד עניינים.

עיסוק נוסף: על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם שחייבים בהגשת הודעה על עיסוק נוסף להגיש לאלתר את ההודעות למשרד הפנים ולמועצת הרשות המקומית. על משרד הפנים להיערך לפעילות הסברתית בנושא זה בקרב ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם.

תיקוני חקיקה: החקיקה הנוגעת להגשת הצהרת הון בידי סגני ראשי רשויות מקומיות לא הוחלה על סגני ראשי רשויות באזור יהודה והשומרון. כמו כן החקיקה הנוגעת לעיסוק נוסף של ראשי רשויות מקומיות וסגניהם לא הוחלה על ראשי מועצות אזוריות וסגניהם ולא על ראשי רשויות מקומיות וסגניהם באזור יהודה והשומרון. מן הראוי לבחון את האפשרות להחיל את החקיקה האמורה גם על נבכרי ציבור אלה.

תשלום ארנונה וחשבון מים: בכשליש מהרשויות המקומיות מכהנים חברי מועצה שצברו חובות בגין אי-תשלום ארנונה וחשבון מים ותשלומי חובה אחרים. על הרשויות המקומיות לפעול ללא דיחוי לגביית החובות מנבכרי הציבור.

מועמדים פסולים לכהונה: עשרות מועמדים שהתמודדו במערכת הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימה בנובמבר 2008 היו פסולים על פי הוראות החוק להתמודדות ולכהונה בגין היותם פושטי רגל או אסירים לשעבר שלא עמדו בתנאי החוק. על משרד הפנים והממונה על הבחירות להפיק אפוא את הלקחים ולהיערך בעתיד לביצוע פעולות אשר יהיה בהן כדי להבטיח כי כלל המתמודדים יעמדו בדרישות החוק.

עברות בנייה: ביצוע עברות בנייה על ידי חברי ועדות מקומיות הוא דבר חמור. בעניין זה יש מקום לבחון את האפשרות לקבוע נורמות מיוחדות אשר יחולו על חברי מועצה המכהנים בוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה.

עיקר האחריות להתנהגות אתית מוטלת על נבכרי הציבור עצמם. כל עוד ראשי רשויות מקומיות, סגניהם וחברי המועצה אינם פועלים לפי הוראות החוק וכללים אתיים מקובלים הם משמשים דוגמה להתנהגות אזרחית לא נאותה לתושבי יישוביהם, ולא עומדת להם הזכות המוסרית לדרוש מהתושבים לציית להוראות החוק. על נבכרי הציבור ברשויות המקומיות לבחון את צעדיהם מעת שהם נבחרים לכהונותיהם ולהקפיד על התנהגות אתית נאותה.

נוכח הממצאים שהועלו ותמונת המצב בתחום האתיקה של נבכרי ציבור ברשויות מקומיות מן הראוי שמשרד המשפטים בשיתוף משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יפעלו בהקדם לסיום גיבושם של כללי האתיקה לנבכרי הציבור בשלטון המקומי וליצירת מנגנונים נאותים לאכיפתם.

