

# היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחרים ציבור ברשויות המקומיות

ממצאי מעקב

על דוח ביקורת באותו נושא שפורסם  
ב"דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009"



## תקציר

### רקע כללי

נבחר הציבור ברשויות המקומיות - ראש הרשות המקומית, סגניו וחברי מועצת הרשות (להלן - נבחר הציבור או הנבחרים) - מכהנים במשרות המקנות להם סמכויות רבות: הם שותפים להליך חקיקת חוקי העזר שהרשות המקומית מוסמכת להתקין; הם מרכזים בידיהם סמכויות ביצוע בתחומי הפעילות השונים של הרשות; והם חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבניה). ראש הרשות המקומית הוא בעל סמכויות ביצוע בנוגע לאכיפת חוקים שהרשות המקומית מופקדת על אכיפתם.

נבחר הציבור חבים חובת נאמנות לציבור, ונדרשת מהם התנהגות שהולמת את תפקידם. הגבלות בתחומים הנוגעים לפעילות הנבחרים וכללי התנהגות הנדרשים מהם נקבעו בכמה חוקים, בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות<sup>1</sup> (להלן - הכללים לנבחר הציבור) ובפסיקות של בתי המשפט.

בינואר 2010 גיבש צוות בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז מתווה מסכם להחלת כללי אתיקה על הנבחרים בשלטון המקומי. במסגרת המתווה הוצע להקים מערך משולב של שלוש ועדות (ועדת אתיקה, ועדה ממינת וועדה מייצעת) שיעסקו בעניין הדין האתי של נבחר הציבור (להלן - המתווה).

בדצמבר 2013 פורסם "קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות" (להלן - הקוד האתי לראשי רשויות).

במשך השנים הצטברו עדויות לקיומם של דפוסי פעילות פסולים ברשויות מקומיות, וכן נחשפו פרשות שחיתות שמעורבים בהן ראשי רשויות ובעלי תפקידים בכירים בשלטון המקומי. בעקבות כך החליט באפריל 2014 היועץ המשפטי לממשלה דאז מר יהודה וינשטיין על הקמת צוות שתפקידו להגיש ליועץ המשפטי לממשלה דוח בדבר הפרצות המינהליות המאפשרות את התפשטות השחיתות ובדבר הדרכים להגברת הפיקוח על בעלי תפקידים ברשויות המקומיות. בינואר 2016 הוגש ליועץ המשפטי לממשלה "דין וחשבון של הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי".

באוקטובר 2010 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות"<sup>2</sup> (להלן - הדוח הקודם), בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה (להלן - הביקורת הקודמת).

1 "הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות", **ילקוט הפרסומים** 3087 (התשמ"ד), עמ' 3114-3120.

2 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** (פורסם בשנת 2010), עמ' 49-3.

## פעולות הביקורת

בחדשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב (להלן - הביקורת או המעקב) אחר טיפול משרד הפנים ומשרד המשפטים בליקויים שפורטו בדוח הקודם. נוסף על כך נאסף מידע מ-33 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה<sup>3</sup> (להלן - ועדות מקומיות), באמצעות שאלון שנשלח ליועצים המשפטיים של הוועדות.

הביקורת התמקדה בכמה נושאים: הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם; החלת דין אתי על נבחרי הציבור; מניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור; מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות; ופסילת נבחרים מלכהן כחברי מועצה בגין אי-תשלום ארנונה וחשבונות מים.

## הליקויים העיקריים

### אי-הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם

כ-12% מראשי הרשויות המקומיות וכ-39% מסגניהם לא הגישו הצהרות הון בתחילת כהונתם. אף שחל גידול ניכר במספר ראשי הרשויות המקומיות והסגנים שהצהירו על הונם לאחר כניסתם לתפקיד, לעומת ממצאי הביקורת הקודמת, רובם לא ביצעו זאת במועד הקבוע בחוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, וכן לא עשו זאת בסיום כהונתם, כנדרש בחוק זה. הגשת הצהרת ההון שלא במועד הקבוע בחוק ואי-הגשת הצהרת הון בסיום הכהונה פוגעות באפקטיביות הפיקוח על ראשי הרשויות והסגנים.

לא יושמו החלטות משרד הפנים, ולפיהן יש לפרסם חוזר מנכ"ל בנושא נבחרים ברשויות המקומיות, שבו תיכלל פסקה בדבר חובת הנבחרים להגיש טופסי הצהרת הון עם היבחרם ועם סיום כהונתם, וכן לפרסם באופן קבוע באתר האינטרנט של המשרד את שמות הנבחרים שהגישו הצהרות הון.

עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2016, לא גובשו הצעות לגבי צעדים מינהליים שיש לנקוט נגד ראשי רשויות מקומיות וסגנים שלא הגישו הצהרות הון, זאת אף שלפני יותר מחמש שנים קבעה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת כי על משרד הפנים לבחון הטלת עיצומים נגד מי שלא הגישו הצהרות כאמור, אף שבמשך ארבע שנים התקיימו במשרד הפנים דיונים רבים והוצעו הצעות שונות לנקיטה

3 אשדוד, אשקלון, באר שבע, בית שמש, בת ים, גבעת שמואל, דימונה, הוד השרון, חדרה, חיפה, טבריה, טירה, יהוד-מונטסון, כפר סבא, כרמיאל, מגדל העמק, מודיעין-מכבים-רעות, נהריה, נס ציונה, נצרת, נצרת עילית, נתיבות, נתניה, עפולה, פתח תקווה, קריית אונו, קריית אתא, ראש העין, ראשון לציון, רחובות, רמלה, רמת גן, רעננה.

בצעדים כאלה, ולמרות התראות השופטת שמונתה על פי חוק הצהרת הון בעניין זה.

### אי-החלת דין אתי על נבחרים בשלטון המקומי

בשנתיים שעברו ממועד פרסום הקוד האתי לראשי הרשויות לא פעל מרכז השלטון המקומי<sup>4</sup> להטמעתו בקרב ראשי הרשויות המקומיות, למרות חשיבותו של הקוד להבטחת התנהגות הולמת של ראשי הרשויות המקומיות ולהגברת אמון הציבור בשלטון המקומי. עקב כך לא היה ניתן להכריז על הקוד האתי כמחייב במועד שנקבע, והיה צורך לדחות זאת בשנתיים.

במשך כחמש שנים לא עשה משרד הפנים דבר לקידום המתווה. לכן עדיין לא ניתן למתווה מעמד רשמי, וממילא טרם הוקמו הוועדות שתוכננו לקום מכוחו, ולא נעשו פעולות ליישמו ולטיפול בעבירות אתיקה של נבחרים.

### ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות מקומיות

הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות (להלן - הוועדה או הוועדה למניעת ניגוד עניינים), הפועלת במשרד המשפטים מכוח הכללים לנבחר ציבור, אינה מבצעת מעקב מרוכז ושיטתי אחר הטיפול בפניות של גורמים המעוניינים לקבל חוות דעת בעניין חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור.

לא נקבע נוהל עבודה ברור המסדיר את הטיפול של הוועדה למניעת ניגוד עניינים בפניות המגיעות אליה ואת הממשק שבין עבודת הוועדה למשרד הפנים, ולא נקבע גורם מטפל ומרכז במשרד הפנים לעניין הטיפול בפניות אלו. מבדיקת הטיפול ב-14 פניות שהתקבלו בוועדה בשנים 2013 עד 2015 בעניין חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור, עולה כי היו עיכובים בטיפול ב-10 (כ-71%) מהפניות, בשל אחד או יותר מהגורמים האלה: טיפול חסר של משרד הפנים בפנייה; שיהוי בטיפול של גורמים במשרד הפנים בפניות המגיעות אליהם ישירות או מופנות אליהם לטיפול על ידי הוועדה; כשלים בהעברת מידע ובתיאום בין גורמים שונים במשרד הפנים; כשלים בהעברת מידע ובתיאום בין משרד הפנים למשרד המשפטים; שיהוי בעבודת הוועדה; שיהוי במתן תשובות של נבחר הציבור שלגביו הוגשה הפנייה ושל גורמים אחרים הקשורים לפנייה לשאלות שהציגה להם הוועדה; שיהוי ביישום המלצות או חוות דעת של הוועדה. המשמעות של שיהוי בטיפול בפניות כאמור היא שבמקרים רבים נבחר ציבור ממשיכים לפעול ולהחליט, אף שקיים חשש שהם מצויים בניגוד עניינים.

4 מרכז השלטון המקומי הוא עמותה רשומה המאגדת את העיריות ואת המועצות המקומיות בישראל.

## ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

חברים ב-2 ועדות מקומיות לא מילאו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים; בנוגע ל-3 ועדות מקומיות אחרות, מילאו את השאלון רק חברי ועדת המשנה שלהן; בנוגע לעוד 10 ועדות מקומיות, לא מילאו את השאלון 49 מחבריהן. לגבי חברי הוועדות המקומיות שמילאו את השאלון, 43 חברים החזירו את השאלון ליועץ המשפטי של הוועדה המקומית לאחר המועד האחרון למסירת המידע הדרוש לבדיקת ניגודי עניינים.

לגבי ארבע ועדות משנה של ועדות מקומיות, נמצאו 18 חברים או ממלאי מקום של חברים שהשתתפו בישיבות הוועדות, אף שבמועדים שבהם התקיימו הישיבות טרם מילאו את השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים כנדרש.

## חובות כספיים של נבחרים

מנתוני דוחות הביקורת המפורטים לשנת 2014 של כלל הרשויות המקומיות עולה כי חובם של כ-100 חברי מועצה ב-27 רשויות מקומיות לא שולם, אף לא חלקית, עד למועד עריכת הדוחות; עוד נמצא כי לא ננקטו אמצעים לגביית חובם של כחצי מחייבים אלה. הימנעות חלק מהרשויות המקומיות מלגבות את החובות הביאה להתיישנות החובות והקימה לחייבים עילה לתביעת מחיקתם.

בחלק מהסדרי התשלומים שקבעו הרשויות לפירעון חובות חברי המועצה, נקבעה פריסת תשלומים שעתידה להימשך הרבה יותר זמן מהקבוע בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980 (להלן - חוק ריבית והצמדה). היו מקרים שבהם לא עמדו החייבים בהסדרים לפירעון החוב.

משנת 2014 ועד מועד סיום הביקורת הופסקה כהונתם של עשרה חברי מועצה בלבד שלא פרעו את חובם.

## ההמלצות העיקריות

נוכח התרומה של פרסום שמות הנבחרים שלא הגישו הצהרות הון לעלייה במספר הנבחרים המגשים הצהרות כאמור, ועל מנת להגשים את עקרון השקיפות וליצור תמריץ להגשת הצהרות הון במועד - מן הראוי כי משרד הפנים יבחן את האפשרות להשתמש בכלי זה ולפרסם באתר האינטרנט שלו את שמותיהם של הנבחרים שלא הגישו הצהרות הון על פי החוק.

על משרד הפנים לגבש הצעות לצעדים מינהליים נגד ראשי רשויות מקומיות וסגנים שלא הגישו הצהרות הון ולבחון נקיטת פעולות ממשיות, על מנת לאכוף עליהם את חובתם על פי החוק להגיש הצהרות כאמור.

על משרד הפנים לפעול בהקדם ליישום המלצות הדוח לחיזוק שלטון החוק לגבי אימוץ עיקרי המתווה. לצורך כך על משרד הפנים לבצע בעניין זה עבודת מטה משלימה, בתיאום עם משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, אשר בסיומה יעוגן המתווה שעליו יוסכם בחקיקה, ויוחל ביישום ההסדרים שייקבעו במסגרתו.

על משרד הפנים ומשרד המשפטים לקבוע נוהלי עבודה בקשר לטיפול של הוועדה למניעת ניגוד עניינים בפניות שעניינן חשש לניגוד עניינים, על מנת לייעל את הטיפול בפניות ולמנוע מצב שבו נבחרים המצויים בחשש לניגוד עניינים מוסיפים לכהן בתפקידם.

על הרשויות המקומיות למצות את מלוא הסמכויות הנתונות להן בדין לגביית חובות הנבחרים, ולא לאפשר לנבחר ציבור לכהן בתפקידו כל עוד הוא רשום כחייב במערך הגבייה של הרשות וכל עוד לא הסדיר את תשלום חובו או פעל להסדרת החוב על פי ההליך הקבוע בדין.

במסגרת המעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בדוחות המפורטים, על משרד הפנים לוודא שלא מכהנים ברשויות המקומיות חברי מועצה שהם פסולי כהונה בגין חובות לרשויות המקומיות, ובתוקף תפקידו כמאסדר פעילותם של הרשויות המקומיות - לגבש במידת הצורך אמצעים שיבטיחו זאת.

## סיכום

עיקר האחריות לקיום הוראות החוק ולהתנהגות אתית נאותה מוטלת על נבחר הציבור, שבתוקף תפקידם עליהם לשמש דוגמה להתנהגות אזרחית נאותה. דוח זה כולל ממצאים הנוגעים להיבטים חוקיים ואתיים שונים בפעילותם של נבחר ציבור ברשויות המקומיות: אי-הגשת הצהרות הון כנדרש בחוק הצהרת הון; אי-יישום החלטות הוועדה למניעת ניגוד עניינים ופעולה בניגוד עניינים; אי-דיווח על ניגוד עניינים כנדרש בחוק; ואי-תשלום חובות כספיים. ממצאים אלו מלמדים שלא תמיד נוהגים נבחר הציבור כנדרש וכמצופה מהם.

המעקב העלה כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם תוקנו. עם זאת, עדיין יש עניינים הדורשים תיקון, אם מבחינת אכיפת הדין על נבחר הציבור ואם מבחינת אימוץ הסדרים חוקיים: הטלת עיצומים על ראשי רשויות וסגנים שאינם מגישים הצהרת הון כנדרש בחוק הצהרת הון; החלת דין אתי על הנבחרים; ואימוץ המתווה, לשם אכיפתם של כללי אתיקה בשלטון המקומי ולשם טיפול בעבירות אתיקה של נבחרים. מן הראוי שמשרד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, יפעלו ליישום הנדרש כאמור.

## מבוא

נבחרי הציבור ברשויות המקומיות - ראש הרשות המקומית, סגניו וחברי מועצת הרשות - מכהנים במשרות המקנות להם סמכויות רבות: הם שותפים להליך חקיקת חוקי העזר שהרשות המקומית מוסמכת להתקין; הם מרכזים בידיהם סמכויות ביצוע בתחומי הפעילות השונים של הרשות; והם חברי ועדות מקומיות, לפי חוק התכנון והבניה. ראש הרשות המקומית הוא בעל סמכויות ביצוע בנוגע לאכיפת חוקים שהרשות המקומית מופקדת על אכיפתם.

נבחרי הציבור חבים חובת נאמנות לציבור, ונדרשת מהם התנהגות שהולמת את תפקידם. כדי למנוע פגיעה בתדמית השירות הציבורי ובאמון הציבור בו, מחויבים הנבחרים לשמור על טוהר המידות, לפעול לטובתו של הציבור ולהימנע מלנצל את מעמדם לטובתם האישית.<sup>5</sup>

הגבלות בנוגע לפעילות הנבחרים וכללי התנהגות הנדרשים מהם נקבעו בכמה חוקים, בכללים לנבחרי הציבור ובפסיקות של בתי המשפט. במשך השנים נקבעו כללי אתיקה עבור בעלי תפקידים רבים במגזר הציבורי,<sup>6</sup> אולם בכל הנוגע לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות טרם נקבעה מערכת כוללת של כללי אתיקה בעלי מעמד מחייב (ראו להלן).

בעקבות עדויות שהצטברו במשך השנים לקיומם של דפוסי פעילות פסולים ברשויות מקומיות ובעקבות חשיפת פרשות שחיתות שמעורבים בהן ראשי רשויות ובעלי תפקידים בכירים בשלטון המקומי, החליט היועץ המשפטי לממשלה דאז מר יהודה וינשטיין באפריל 2014 על הקמת צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי (להלן - צוות הבחינה). על צוות הבחינה הוטל להגיש ליועץ המשפטי לממשלה דוח בדבר הפרצות המינהליות המאפשרות את התפשטות השחיתות ברשויות המקומיות, ובדבר הדרכים הראויות להגברת הפיקוח על בעלי תפקידים ברשויות.

בראש צוות הבחינה עמדה גב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), והוא כלל נציגים בכירים<sup>7</sup> מארבעת הגופים הנוגעים לעניין - משרד המשפטים, משרד הפנים, משרתת ישראל ומרכז השלטון המקומי.

5 בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד מז(5) 404 (1993).

6 עובדי המדינה, חברי הכנסת, השופטים, פרקליטי המדינה, נציגי הציבור בבית הדין לעבודה.

7 המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), מנכ"ל משרד הפנים, מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, היועץ המשפטי של משרד הפנים, ראש מטה שר הפנים, ראש אגף חקירות ומודיעין במשרתת ישראל, ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות המכהן גם כיו"ר מרכז השלטון המקומי, ראש עיריית גבעת שמואל וראשת המועצה האזורית יואב.



בינואר 2016 הוגש ליועץ המשפטי לממשלה "דין וחשבון של הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי" (להלן - הדוח לחיזוק שלטון החוק); היועץ המשפטי לממשלה החליט לאמץ את המלצות הדוח.

באוקטובר 2010 פרסם משרד מבקר המדינה דוח בנושא "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות", בעקבות ביקורת שביצע בנושא זה. בביקורת הקודמת נבדקו הנושאים האלה: הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם; עבודת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור בשלטון המקומי; מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות; עיסוקים נוספים של ראשי רשויות מקומיות; נבחרים הפסולים מלכהן כחברי מועצה; טובות הנאה הניתנות לנבחרים; עבירות בנייה של נבחרים המכהנים בוועדות מקומיות; השתתפות בשיבות של מועצות הרשויות המקומיות ושל ועדותיהן.

## פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2015 עד מרץ 2016 עשה משרד מבקר המדינה מעקב אחר טיפול משרד הפנים ומשרד המשפטים בליקויים שפורטו בדוח הקודם. נוסף על כך נאסף מידע מ-33 ועדות מקומיות, באמצעות שאלון שנשלח ליועצים המשפטיים של הוועדות.

הביקורת התמקדה בכמה נושאים: הגשת הצהרות הון על ידי ראשי רשויות מקומיות וסגניהם; החלת דין אתי על נבחר ציבור; מניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור; מניעת ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות; ופסילת נבחר ציבור מלכהן כחברי מועצה בגין אי-תשלום ארנונה וחשבונות מים.

## 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 בתוך 60 ימים מבחירתו יגיש ראש הרשות 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". חובת הגשת ההצהרה חלה גם על סגן ראש הרשות. עוד נקבע בחוק הצהרת הון כי ראש הרשות וסגניו יחזרו ויגישו הצהרה כל אימת שחל לדעתם שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה הראשונה וכן בתוך 60 יום מסיום כהונתם.

על פי חוק הצהרת הון, הצהרת ההון מוגשת לשופט<sup>8</sup> על גבי טופס שקבע השופט. השופטת שקיבלה את הצהרות ההון במועד ביצוע המעקב הייתה שופטת בית המשפט המחוזי (בדימי') ציפורה ברון (להלן - השופטת), שמונתה לתפקיד ביוני 2010.

בהסבר להצעת חוק הצהרת הון צוין כי הדרישה מראשי הרשויות המקומיות להגיש הצהרות הון היא "נדבך חשוב בנורמות המתקנות של התנהגות נבחרי הציבור בתחום היושר הציבורי" ו"נדבך נוסף לניקיון הכפיים של נבחרי הציבור במדינה"<sup>9</sup>.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לפעול להחלת החובה להגיש הצהרות הון גם על סגני ראשי הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון, שעליהם לא הוחלה החובה האמורה באותה עת<sup>10</sup>.

נמצא כי בתיקון לתקנות המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, מינואר 2012<sup>11</sup>, הוחלה החובה להגיש הצהרות הון גם על סגנים אלה.

בחירות לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם נעשות במועדים שונים, כמפורט בחוקים שלהלן: בסעיף 4 לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, נקבע כי

8 על פי ההגדרה בחוק הצהרת הון, שופט זה הוא "שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שקבע נשיא בית המשפט העליון".

9 הצעת חוק ראשי רשויות מקומיות (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, ה"ח 2208.

10 פעולות הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון מוסדרות באמצעות צווים ותקנונים שקובע צה"ל. משרד הפנים לא המליץ לאלוף הפיקוד להחיל את החובה האמורה גם על סגני ראשי רשויות ביהודה ושומרון.

11 תקנות המועצות המקומיות (תיקון מס' 199) (יהודה והשומרון), התשע"ב-2012.

בחירות לכל המועצות של הרשויות המקומיות יקוימו בכל חמש שנים. בסעיפים 5 ו-5א לחוק זה נקבעו עילות לדחיית מועד הבחירות לרשות מקומית מסוימת או להקדמתן. בסעיף 24א לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגני וכהונתם), התשל"ה-1975, נקבע כי אם חדל ראש הרשות המקומית לכהן בתפקידו מכל אחת מהסיבות שנמנו בחוק יותר משנה לפני מועד הבחירות לכל הרשויות המקומיות, יתקיימו בחירות רק לראש הרשות המקומית (להלן - בחירות מיוחדות). מועדי הבחירות למועצות האזוריות נקבעו בסעיף 3 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד-1994.

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

בדוח הקודם צוינו חילוקי הדעות בין משרד הפנים לבין משרד מבקר המדינה בשאלת החבות של יו"ר ועדות ממונות להגיש הצהרות הון. משרד הפנים סבר כי חוק הצהרת הון אינו חל על יו"ר ועדות ממונות, אף אם נכון להחיל אותו על יו"ר ועדות כאלה כנורמה ראויה ונדרשת וכחלק ממכלול התנאים למינוים. לעומת זאת סבר משרד מבקר המדינה כי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות מחילות על יו"ר ועדה ממונה את כל החובות שיש לראש רשות מקומית נבחר, בלי להוציא מכלל זה את החובה להגיש הצהרת הון. כמו כן, התכלית שעומדת בבסיס החיוב להגיש הצהרת הון נכונה גם לגבי יו"ר ועדה ממונה, ולא רק לגבי ראש עירייה נבחר.

בדצמבר 2011 קבע משרד הפנים, על פי החלטת היועץ המשפטי של המשרד, כי יו"ר ועדות ממונות יהיו חייבים בהגשת הצהרות הון, אך לא קבע כי הגשת הצהרת הון היא תנאי למינוי יו"ר ועדה ממונה.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מיוני 2016 כי יו"ר ועדה ממונה נדרש להגיש הצהרת הון כחוק, כפי שנדרש ראש רשות שנבחר בבחירות.

## תונים לגבי הגשת הצהרת הון

בנובמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה אם ראשי רשויות מקומיות וסגניהם קיימו את חובתם להגיש הצהרת הון בראשית תקופת כהונתם ובסיומה. הבדיקה נעשתה לגבי ראשי רשויות וסגניהם שנבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו מדצמבר 2012 ועד לנובמבר 2015<sup>12</sup> וכן יו"ר ועדות שמונו על ידי שר הפנים וכיהנו

12 הבחירות לעריות ולמועצות המקומיות התקיימו ב-22.10.13, והבחירות למועצות האזוריות התקיימו ב-4.12.12 וב-24.12.13. נוסף על כך התקיימו בתקופה זו בחירות מיוחדות בעריות ובמועצות האזוריות.

## רק 14 מ-123 ראשי רשויות שהפסיקו לכהן בתקופה הנסקרת הגישו הצהרת הון בסיום כהונתם

בתקופה זו (להלן - התקופה הנסקרת), לצורך הבדיקה נעזר משרד מבקר המדינה בנתונים של האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים (להלן - האגף לניהול ההון האנושי)<sup>13</sup>. מאחר שחלק מהנתונים לא היו מעודכנים (ראו להלן), עדכן אותם משרד מבקר המדינה באמצעות השוואתם לנתונים המצוינים בדוחות הביקורת המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2014, שפרסם משרד הפנים.

### הגשת הצהרת הון בתחילת הכהונה

מהנתונים המעודכנים עולה כי בתקופה הנסקרת כיהנו 263<sup>14</sup> ראשי רשויות מקומיות; שמונה מהם היו יו"ר ועדות שמינה שר הפנים. כל ראשי הרשויות המקומיות היו חייבים בהגשת הצהרת הון. כמו כן היו חייבים בהגשת הצהרת הון כ-530 סגני ראשי רשויות מכהנים.

נמצא כי כ-88% (232) מראשי הרשויות וכ-61% (324) מהסגנים הגישו הצהרות הון. נתונים אלו מצביעים על עלייה ניכרת בשיעור מגישי הצהרות הון לעומת תקופת הביקורת הקודמת, שבה הגישו הצהרות כאמור רק כ-39% מראשי הרשויות המקומיות וכ-18% מסגני ראשי הרשויות.

### הגשת הצהרת הון בסיום הכהונה

חוק הצהרת הון מחייב כאמור את ראשי הרשויות וסגניהם להגיש הצהרת הון בתוך 60 יום מסיום כהונתם.

מבדיקת הנתונים המעודכנים עולה שמרבית ראשי הרשויות וסגניהם אינם מגישים הצהרת הון בסיום כהונתם כנדרש. להלן פירוט:

1. 140 מ-263 ראשי הרשויות המקומיות שנבחרו בתקופה הנסקרת כיהנו בתפקיד גם בתקופה שקדמה לה, ולכן הגשת הצהרת הון עם כניסתם לתפקיד בתקופה הנסקרת יכולה לשמש גם הצהרת הון לגבי סיום תקופת כהונתם הקודמת. נמצא כי כ-91% (127) מראשי הרשויות שנבחרו לכהונה נוספת הגישו הצהרת הון בתחילת תקופת הכהונה החדשה. כלומר, כ-9% מהם לא הגישו הצהרת הון בתחילת תקופת הכהונה החדשה, ומכאן שלא הגישו הצהרת הון גם בסיום תקופת הכהונה הקודמת.

2. רק 14 (כ-11%) מ-123 ראשי רשויות שהפסיקו לכהן בתקופה הנסקרת הגישו הצהרת הון בסיום כהונתם, ורק אחד מ-14 ראשי רשויות אלה הגיש את הצהרת

13 עד ספטמבר 2015 היה שמו של אגף זה - "האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות".

14 בתקופה הנסקרת חדלו כמה ראשי רשויות מקומיות לכהן ובמקומם נבחרו ראשי רשויות אחרים, ולכן מספר ראשי הרשויות בתקופה זו היה גדול ממספר הרשויות.

ההון במועד. כ-89% מראשי הרשויות שהפסיקו לכהן לא הגישו אפוא הצהרת הון בסיום הכהונה.

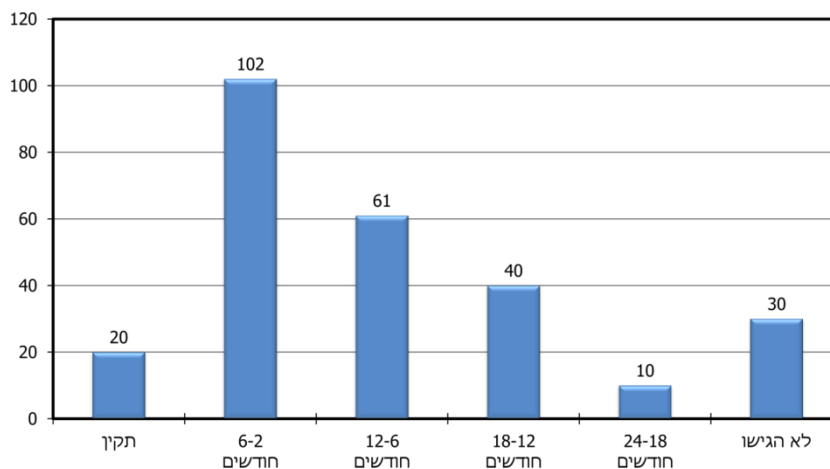
3. רק 3 מ-294 הסגנים שעל פי נתוני משרד הפנים כיהנו בתקופה שקדמה לתקופה הנסקרת ולא המשיכו בכהונתם, הגישו הצהרת הון בסיום כהונתם.

### מועדי הגשת הצהרת ההון

1. הועלה כי רק כ-8% (20) מראשי הרשויות המקומיות שכיהנו בתקופה הנסקרת הגישו הצהרות הון בתוך 60 יום מראשית כהונתם, כנדרש.

בתרשים שלהלן מפורטים פרקי הזמן ממועד תחילת כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות ועד המועד שבו הגישו הצהרות הון:

**תרשים 1: פרק הזמן שעבר ממועד תחילת כהונתם של ראשי הרשויות המקומיות ועד המועד שבו הגישו הצהרות הון (מעודכן לנובמבר 2015)**



על פי נתוני משרד הפנים בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את ראשי הרשויות שהגישו הצהרות הון במועד. בלוח שלהלן מצוינים שמותיהם:

## לוח 1: ראשי הרשויות המקומיות שהגישו הצהרות הון במועד

ראש הרשות	הרשות המקומית
שלומי לנגר	אורנית
מאיר יצחק הלוי	אילת
שלמה קטן	אלפי מנשה
אבי נעים	בית אריה-עופרים
זבידאת מוניר	בסמת טבעון
אייל בלום	הערבה התיכונה
דב ישורון	זבולון
עדי אלדר	כרמיאל
אליהו לוי	להבים
בנימין בן מובחר	מבואות החרמון
מרדכי דהמאן	מגילות ים המלח
אבנר בן גרא	מיתר
יוסף שבו	נס ציונה
מועדאד זהר אלדין	עין קיניא
שמעון לנקרי	עכו
יוסי ורדי	עמק הירדן
יורם קרין	עמק המעיינות
חננאל דורני	קדומים
דב צור	ראשון לציון
אחמד פתל	ר'ג'ר

2. בעקבות הביקורת שלחו הן משרד הפנים והן משרד מבקר המדינה מכתבים לראשי הרשויות שלא הגישו הצהרות הון. בעקבות המכתבים הגישו 14 מהם הצהרות הון. 226 ראשי רשויות מקומיות הגישו אפוא עד מועד סיום הביקורת הצהרות הון באיחור, ו-17 ראשי רשויות טרם הגישו הצהרות הון כנדרש מהם. להלן שמותיהם של ראשי הרשויות שלא הגישו הצהרות הון:

לוח 2: ראשי הרשויות המקומיות שלא הגישו הצהרות הון עד מרץ 2016

ראש הרשות	הרשות המקומית
ח'אלד אגבארייה	אום אל-פחם
דוד יוסף*	אור יהודה
מאמון שיח'	איעבלין
עבאס תיתי	בענה
מוחמד גדיר	ביר אל-מכסור
מאיר רובינשטיין	ביתר עילית
סלמאן עאמר	ג'וליס
שלמה אלימלך	גן רווה
משה ליבר	חבל יבנה
שמעון סוסן	חבל מודיעין
רוני כהן	יבנאל
שימי אליאל	כוכב יאיר
מתי אבני	מסעדה
עומר אסמאעיל	נחף
סויד סויד	פקיעין
שלום בן משה	ראש העין
אמין ענבתאוי	שפרעם

\* סיים את כהונתו ביוני 2015.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה רבה לראשי רשויות אלו על שלא הגישו הצהרות הון כחוק, אף שנשלחו להם דרישות לעשות כן.

בעקבות פנייה נוספת של משרד מבקר המדינה מאפריל 2016 הגישו שבעה מראשי רשויות אלה (מר מאמון שיח', מר מוחמד גדיר, מר שלמה אלימלך, מר משה ליבר, מר שמעון סוסן, מר רוני כהן, מר עומר אסמאעיל) הצהרות הון. מר מאמון שיח' ומר עומר אסמאעיל הודיעו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי לא הגישו הצהרות הון במועד מפני שהיו עסוקים, והדבר נשכח מהם. מר רוני כהן מסר בתשובתו שלא ידע שצריך להגיש הצהרת הון בתחילת

רק כ-4% מכלל  
הסגנים שהיו חייבים  
להגיש הצהרת הון  
בתקופה הנסקרת  
הגישו אותה במועד  
שנקבע בחוק

כל תקופת כהונה. מר מוחמד גדיר מסר בתשובתו כי הגיש הצהרת הון כבר בשנת 2014. ואולם בידיו של מר גדיר לא היה אישור של משרד הפנים בדבר הגשה כאמור, ומשרד הפנים מסר ביוני 2016 שאין ברשותו הצהרת הון של מר גדיר.

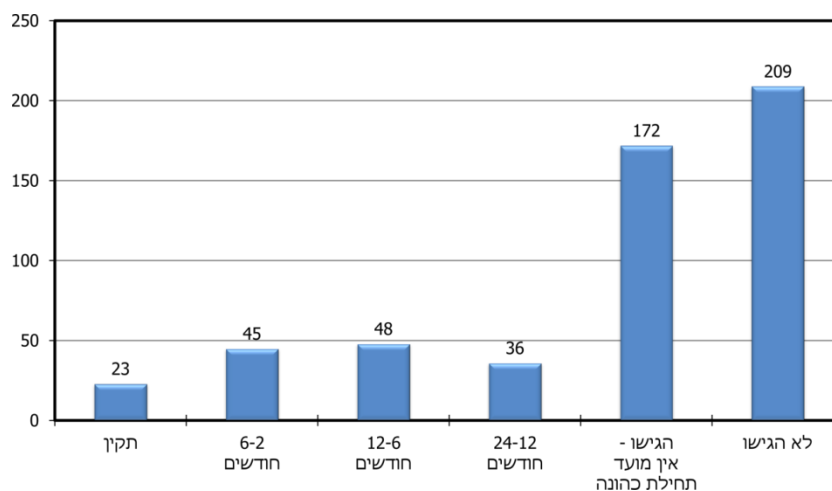
בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2016 מסר מר מתי אבני כי כראש רשות ממונה לא ידע שעליו להגיש הצהרת הון, וכי כשקיבל תזכורת ממשרד הפנים להגיש את ההצהרה סבר שמכיוון שהוא עומד לסיים את תפקידו לא חלה עליו חובה להגיש אותה. מר אבני סיים את תפקידו בדצמבר 2015.

תשעה ראשי רשויות מקומיות לא המציאו הצהרת הון למשרד הפנים גם לאחר פניות משרד מבקר המדינה (מר ח'אלד אגבארייה, מר דוד יוסף, מר עבאס תיתי, מר מאיר רובינשטיין, מר סלמאן עאמר, מר שימי אליאל, מר סויד סויד, מר שלום בן משה ומר אמין ענבתאוי).

3. במשרד הפנים לא היה מידע לגבי מועד תחילת הכהונה של 313 סגנים (ראו להלן). 172 מהם הגישו הצהרות הון, אך מכיוון שלא היה מידע על מועד תחילת כהונתם, לא ניתן לדעת אם הם הגישו אותן במועד. נמצא כי רק כ-4% מכלל הסגנים שהיו חייבים להגיש הצהרת הון בתקופה הנסקרת הגישו אותה במועד שנקבע בחוק. בתרשים שלהלן מפורט פרק הזמן שעבר מתחילת כהונתם של הסגנים ועד המועד שבו הגישו הצהרות הון:



### תרשים 2: פרק הזמן שעבר ממועד תחילת כהונתם של הסגנים ועד המועד שבו הגישו הצהרות הון



על פי נתוני משרד הפנים בעיבוד משרד מבקר המדינה.



הממצאים המפורטים בפרק זה מצביעים על כך שלעומת תקופת הביקורת הקודמת חל שיפור ניכר במספר ראשי הרשויות המקומיות והסגנים שהצהירו על הונם הפרטי לאחר כניסתם לתפקיד. ואולם רובם לא ביצעו זאת במועד הקבוע בחוק הצהרת הון, וכן לא ביצעו זאת בסיום כהונתם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמאות נבכרי ציבור, שחלק נכבד מתפקידם הוא אכיפת הדין על התושבים, אינם ממלאים בעצמם את החובה שמטיל עליהם החוק להגיש הצהרת הון. משרד מבקר המדינה הביע את דעתו בדוח הקודם כי יש בתופעה זו כדי לבטא זלזול של נבכרי הציבור בשלטון החוק ופגיעה בערכי חוק ואתיקה.

## טיפול משרד הפנים בנושא הצהרות ההון

בסעיף 4 לחוק הצהרת הון נקבע כי "שר הפנים בהתייעצות עם השופט יעמיד לרשות השופט את כל הסיוע המינהלי הדרוש לו לצורך ביצוע חוק זה". בדצמבר 2014 מינה משרד הפנים את סגן מנהל האגף לניהול ההון האנושי לנאמן לעניין הגשת הסיוע המינהלי לשופט (להלן - הנאמן). עד אותו מועד מילא את התפקיד מנהל האגף לניהול ההון האנושי.

### מידע על ראשי רשויות מקומיות וסגניהם

בביקורת הקודמת נמצא כי לא הייתה ברשות הנאמן רשימה של כל החייבים בהגשת הצהרת הון - ראשי רשויות מקומיות וסגניהם - אלא רשימה שמית של ראשי הרשויות המקומיות בלבד. עקב כך לא היה לשופט ולנאמן מידע בסיסי שבאמצעותו יכלו לפקח על יישום הוראות חוק הצהרת הון.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב שבביקורת זו נמצא שלנאמן יש רשימות של ראשי רשויות מקומיות וסגנים החייבים בהגשת הצהרות הון. ואולם המידע ברשימות חסר ואינו מעודכן, כמפורט להלן:

1. ברשימת ראשי הרשויות המקומיות החייבים בהצהרות הון חסרו שמות של 11 ראשי רשויות כאלה; לגבי חמישה מהם, הרשות המקומית שהם עומדים בראשה לא נכללה כלל ברשימת הנאמן. נוסף על כך, בנוגע לכ-30% מהרשויות המקומיות, הנתונים לגבי מועד תחילת הכהונה של ראש הרשות לא היו מעודכנים, בנוגע לשבעה ראשי רשויות היה מועד ההגשה שצוין שגוי, ובנוגע לשני ראשי רשויות נרשם שהוגשה הצהרת הון, אף שבפועל היא לא הוגשה.
2. נתוני הנאמן לגבי סגנים של 44 ראשי רשויות מקומיות נבדקו והושוו לנתונים ממקורות שונים, לרבות לנתונים הכלולים בדוחות המפורטים של הרשויות המקומיות לשנת 2014 שפרסם משרד הפנים. נמצא כי לגבי 36% מרשויות מקומיות אלה, הייתה אי-התאמה בין הנתונים בנוגע למספר הסגנים המכהנים בכל רשות<sup>15</sup>. נוסף על כך, לגבי יותר ממחצית מהסגנים שנכללו ברשימת הנאמן, חסרו נתונים, כמו מועד תחילת כהונתם.
3. לנאמן לא הייתה רשימה של ראשי רשויות וסגנים שסיימו את כהונתם והיו חייבים בהגשת הצהרת הון בתום הכהונה, וממילא לא נעשה מעקב אחר ראשי רשויות וסגנים שלא הגישו הצהרת הון כאמור.

15 בנוגע ל-16 רשויות מקומיות שצוינו בנתוני הנאמן חסר רישום של 24 סגנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על מנת שיוכל לוודא כי ראשי הרשויות וסגניהם מיישמים את הוראות חוק הצהרת הון, עליו לוודא שהמידע שבדידיו יהיה מלא, מדויק ומעודכן.

## פנייה להגשת הצהרת הון

סמוך למועדי מערכות הבחירות למועצות הרשויות המקומיות ולראשיהן שלח הנאמן מכתב לראשי הרשויות, ובו ביקש מהם למסור לו הצהרת הון, כנדרש בחוק (להלן - מכתב פנייה).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב פעולות אלו של הנאמן, לעומת ממצאי הביקורת הקודמת, שבה הועלה כי הנאמן לא שלח מכתב פנייה בסמוך למועדי מערכות הבחירות למועצות האזוריות ולראשיהן. כמו כן, מציין משרד מבקר המדינה לחיוב את העובדה שהנאמן פנה שוב, באמצעות הממונים על המחוזות במשרד הפנים, לראשי רשויות מקומיות ולסגנים שלא הגישו הצהרות הון זמן ניכר לאחר שנבחרו, וביקש מהם לעשות זאת.

בעקבות פניית הנאמן אליהם שלחו הממונים על המחוזות במשרד הפנים תזכורות לראשי הרשויות ולסגנים שלא הגישו הצהרות הון. יצוין שהממונה על מחוז צפון שלח את התזכורות רק לאחר פניית משרד מבקר המדינה.

נמצא כי הנאמן לא שלח מכתבי פנייה סמוך למועדי בחירות מיוחדות, וכי רוב ראשי הרשויות המקומיות שבהן התקיימו בחירות כאלה לא הגישו הצהרות הון כנדרש.

עוד נמצא כי לא נעשתה כל פנייה לראשי רשויות וסגנים שסיימו את תפקידם ולא הגישו הצהרות הון.

יודגש כי על ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם מוטלת החובה להגיש הצהרות הון, וכי חובה זו אינה מותנית בקבלת מכתב פנייה מהנאמן. עם זאת, משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ראוי שהנאמן יודא שמכתבי הפנייה שהוא נוהג לשלוח לאחר הבחירות לרשויות המקומיות יישלחו גם לאחר בחירות מיוחדות. כמו כן, ראוי כי הנאמן יעקוב אחר ראשי רשויות וסגנים שסיימו את כהונתם ולא מסרו הצהרות הון, וישלח להם מכתבים דומים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הגשת הצהרת הון שלא במועד הקבוע בחוק ואי-הגשת הצהרת הון בסיום הכהונה פוגעות באפקטיביות הפיקוח על ראשי הרשויות וסגניהם ובהשגת המטרה שבבסיס החוק - הבטחת ניקיון כפיהם.

## אמצעי אכיפה בנוגע להגשת הצהרות הון

בחוק הצהרת הון לא נקבעה הענישה שתוטל על ראשי רשויות מקומיות וסגניהם שלא קיימו את הוראות החוק. בדוח הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי "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".

### פרסום שמות ראשי רשויות וסגנים שלא הגישו הצהרות הון

בדצמבר 2011 הודיע היועץ המשפטי של משרד הפנים שהמשרד יפרסם באתר האינטרנט שלו את רשימת ראשי הרשויות והסגנים שהגישו הצהרות הון, וכך יהיה המידע בעניין נגיש לציבור.

בדיון שהתקיים ביולי 2012, הוחלט שוב שמשרד הפנים יפרסם באתר האינטרנט שלו את שמות ראשי הרשויות וסגניהם שהגישו הצהרות הון, וכי השמות יעודכנו אחת לחודש. ביצוע ההחלטה נמסר לאחריותו של סגן מנהל האגף לניהול ההון האנושי. כמו כן הוחלט בדיון שמנהל האגף לניהול ההון האנושי וסגנו יפעלו לפרסום חוזר מנכ"ל משרד הפנים שיעסוק בחובת הגשת הצהרת הון, וכי תיבחן האפשרות לציין בחוזר שבכוונת משרד הפנים לפרסם את שמותיהם של ראשי הרשויות וסגניהם שלא הגישו הצהרות הון כנדרש.

על פי חוות דעת משפטיות<sup>16</sup> בעניין פרסום שמות של ראשי רשויות וסגניהם שלא הגישו הצהרות הון כנדרש, לפני פרסום כאמור על משרד הפנים לשלוח הודעה בכתב לראשי הרשויות ולסגניהם על הכוונה לחשוף את שמם ולאפשר להם להמציא את הצהרות ההון - ואם לא יעשו כן, לפרסם את שמם בציבור. על פי חוות הדעת, עמדה זו מקיימת את תכליות חוק הצהרת הון וחוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

בספטמבר 2013, לקראת הבחירות ברשויות המקומיות, התקיימה ישיבת מעקב ועדכון בנושא יישום הוראות חוק הצהרת הון, בהשתתפות השופטת וסגן מנהל האגף לניהול ההון האנושי, ובה דיווח סגן המנהל כי חלה עלייה במספר מגישי הצהרות ההון, זאת בעקבות פרסום באתר חדשות באינטרנט<sup>17</sup> שכלל את שמות ראשי הרשויות שלא הגישו הצהרות כאלה<sup>18</sup>.

16 חוות דעת של עו"ד מרגלית לוי, עורכת דין בלשכה המשפטית במשרד הפנים, מאוקטובר 2012 ומספטמבר 2015.

17 ראו בעניין זה כתבה באתר האינטרנט של ידיעות אחרונות מ-14.7.13: <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4403781,00.html>

18 הפרסום נעשה בהתאם לחוות הדעת המשפטיות האמורות לעיל של עו"ד לוי.

בישיבה הוחלט שמשרד הפנים יפיץ מכתב לראשי הרשויות וסגניהם, ובו יבהיר את חובת הגשת הצהרות ויציין כי בכונתו לפרסם באתר האינטרנט שלו את שמות ראשי הרשויות והסגנים שפעלו על פי חוק והגישו הצהרות הון כנדרש. פרסום השמות יהיה בתוך 90 יום מיום הבחירות. כמו כן הוחלט שסגן מנהל האגף לניהול ההון האנושי יפעל על מנת שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא נבחרים ברשויות המקומיות, אשר יופץ לכלל הרשויות, תיכלל פסקה בדבר חובתם של ראשי הרשויות והסגנים להגיש טופסי הצהרת הון עם היבחרם ועם סיום כהונתם.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, כארבע שנים לאחר שהחליט על כך, לא פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל בעניין החובה להגיש הצהרות הון וכן לא פרסם באתר האינטרנט שלו את שמות ראשי הרשויות והסגנים שהגישו הצהרות כאמור.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי נוכח תרומתו של הפרסום להגשה של הצהרות הון ועל מנת להגשים את עקרון השקיפות וליצור תמריץ להגשת הצהרות הון במועד - מן הראוי כי משרד הפנים יבחן את האפשרות לפרסם באתר האינטרנט שלו, לאחר שליחת התראה מתאימה, את שמותיהם של ראשי הרשויות והסגנים שלא הגישו הצהרות הון על פי החוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי גיבש הצעה למתווה פעולה חדש לגבי פרסום שמות ראשי הרשויות וסגניהם שהגישו הצהרות הון. לפי המתווה, שיצוין בחוזר מנכ"ל<sup>19</sup>, יפרסם משרד הפנים לאחר 60 יום ממועד היבחרם של ראשי הרשויות וסגניהם ובתוך 60 יום ממועד סיום כהונתם, את שמות ראשי הרשויות המקומיות והסגנים שהגישו הצהרות הון. הפרסום ייעשה אחת לשבועיים באתר האינטרנט של משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כבר הציע תכנית זו בספטמבר 2013, וכי לא די בהצעת תכניות, אלא יש צורך ליישמן.

## הטלת עיצומים מינהליים ופוליטיים

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי "יש מקום לבחון תיקון חקיקה שיטיל סנקציה על נבחר ציבור שלא קיימו את החובה בדבר הגשת הצהרת הון וייתן בידי משרד הפנים כלים לאכיפת החוק".

בדיון שקיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת בדצמבר 2010 בנושא הדוח הקודם, נקבע כי "על משרד הפנים לבחון דרכים נוספות להגברת הפיקוח על

19 במאי 2016 נמסר המתווה למשרד המשפטים לקבלת הערותיו, וביוני 2016 הגיש משרד המשפטים את הערותיו למתווה. טרם גובש מתווה מוסכם על כל הצדדים.

פעולותיהם של הנבחרים ברשויות המקומיות והטלת סנקציות על מי שפעלו בניגוד לחוק<sup>20</sup>.

יצוין כי העמדה שהציג משרד הפנים בביקורת הקודמת, וכן לפני הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הייתה כי יש לקבוע עיצומים בחוק נגד מי שלא מקיימים אותו, שכן משרד הפנים אינו יכול לנקוט פעולות של ממש נגדם כל עוד לא נקבעו עיצומים.

באפריל 2011 קיים היועץ המשפטי לממשלה דאז ישיבה בהשתתפות השופטת, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) וגורמים ממשרד הפנים, בנושא הימנעות מרבית ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם מלהמציא הצהרות הון כחוק. בישיבה נדונו שלוש חלופות עיקריות להבטחת יישומו של חוק הצהרת הון: פתיחה בחקירה פלילית נגד ראשי הרשויות והסגנים אשר לא מילאו את חובתם להמציא הצהרות הון, בגין הפרת הוראה חקוקה; הפחתת שכרם במסגרת עיצומים מינהליים<sup>21</sup>; פרסום שמותיהם בציבור. בסיום הישיבה סוכם על דעת היועץ המשפטי לממשלה כי בשלב ראשון תישלח הודעה לראשי הרשויות ולסגניהם שטרם המציאו הצהרות הון. בהודעה יצוין כי ניתנת להם ארכה של 60 יום לעשות כן, ואם לא יעשו כן, יפורסם שמם בציבור. עוד צוין כי אם צעד זה לא יביא למיגור התופעה, יהיה צורך לנקוט צעדים נוספים, על מנת להבטיח שהוראות החוק יקוימו.

במאי 2011 כתב היועץ המשפטי לממשלה לשר הפנים שאם פרסום שמות הנבחרים שלא הגישו הצהרות הון לא יביא להגשת הצהרות הון כנדרש, יהיה צריך לנקוט צעדים נוספים על מנת להבטיח שהוראות החוק יקוימו. היועץ המשפטי לממשלה ציין כי נוכח המשמעות החמורה שיש לפתיחה בחקירה פלילית בעניין יש מקום לנקוט לפני כן צעדים מינהליים, "וצעדים אלה מצויים כבר כעת בסמכותך כשר הפנים ובהם הפחתת שכר מראש רשות או סגן שאינו ממלא את חובתו להגיש הצהרות הון".

בדיונים שהתקיימו במשרד הפנים בשנים 2011-2014 בעקבות פניות השופטת, הוצעו הצעות שונות לנקיטת צעדים מינהליים נגד ראשי רשויות וסגנים שלא ימלאו את החובה להגיש הצהרות הון, לרבות הפחתת שכרם, אי-מתן אישור של משרד הפנים לשלם שכר לסגן ראש רשות בטרם הגיש הצהרת הון, והתניית מתן חודשי הסתגלות בשכר לנבחרים שסיימו את תפקידם בהגשת הצהרת הון במועד סיום התפקיד. השופטת הציעה גם לפתוח בחקירה פלילית נגד מי שלא הגישו הצהרות הון.

נמצא כי על אף הדיונים הרבים שהתקיימו, לא הוטלו בסופו של דבר העיצומים המינהליים והפליליים שעליהם המליצו משרד הפנים והשופטת.

20 פרוטוקול ישיבה 135 של הוועדה לענייני ביקורת המדינה, הכנסת השמונה עשרה (1.12.10).

21 חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, קובע כי ראש רשות וסגני ראשים לקבל שכר ותנאי שירות מקופת הרשות המקומית, בכפוף לאישור שר הפנים ועל פי התנאים והשיעורים שקבע. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא "תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר" ממאי 2004 ובעדכונים לו נקבעו תנאים שונים לתשלום שכר לראש הרשות ולסגניו.

בדצמבר 2015 מסר הנאמן למשרד מבקר המדינה כי הטלת העיצומים המינהליים שפורטו לעיל ירדה מהפרק, "שכן הוחלט לטפל בדרכים אחרות וללא סנקציות". משרד הפנים לא המציא כל מסמך המלמד על דיון בנושא שבו נקבע, למרות ההחלטות שצוינו לעיל, כי לא יינקטו צעדים מינהליים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על מחדלו ביישום ההחלטות שהתקבלו. אף שמשרד הפנים נוכח לדעת שמרבית ראשי הרשויות וסגניהם אינם מגישים הצהרות הון כנדרש בחוק, למרות הפניות והתזכורות הרבות הנשלחות אליהם, הוא לא נקט פעולות משמעותיות, על פי סמכויותיו, במטרה לאכוף עליהם את חובתם זו. על משרד הפנים לגבש הצעות לצעדים מינהליים נגד ראשי ערים רשויות מקומיות וסגניהם שלא הגישו הצהרות הון ולבחון נקיטת פעולות ממשיות, על מנת לאכוף עליהם את חובתם. יודגש כי אם סבר משרד הפנים שהסמכויות שבידיו אינן מספיקות, היה עליו ליזום חקיקה מתאימה בעניין.

משרד הפנים והשופטת מסרו בתשובתיהם למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי בדיון שהתקיים לאחרונה בראשות שר הפנים הנוכחי ובהשתתפות השופטת, הונחו הגורמים המקצועיים לבחון סל עיצומים אפקטיבי יותר, שיכלול בין היתר הקפאת שכר של נבחר ציבור שלא הגישו הצהרת הון כנדרש ואי-תשלום פדיון ימי חופשה בסיום הכהונה, אם טרם הוגשה הצהרת הון הנדרשת במועד זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הנקבע בדיון זה אינו מוסיף דבר על הנקבע בכל הדיונים הקודמים בנושא זה שהתקיימו במשרד הפנים מאז פורסם הדוח הקודם, בייחוד נוכח העובדה שגם בדיון זה לא נקבעו לגורמים המקצועיים לוחות זמנים.

## המלצות ביניים של צוות משנה לבחינת היבטי האכיפה הכלכלית

במקביל לפעילותו של צוות הבחינה פעל צוות משנה לבחינת היבטים פיסקליים שיש בהם כדי להועיל להגברת האכיפה ולחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות. בראש צוות משנה זה עמד המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), ומלבדו היו חברים בו נציגי הגופים האלה: הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור; אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל; רשות המסים בישראל; ומחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים. הצוות בחן כמה הצעות לייעול האכיפה במסגרת הדיון הקיים וכן הצעות לתיקוני חקיקה. מאחר שבמועד פרסום הדוח לחיזוק שלטון החוק טרם סיים צוות המשנה את עבודתו, פורסמו בדוח רק המלצות הביניים שלו.

על פי המלצות הביניים, יש לבחון את האפשרות להשתמש גם בהוראות הדין הפלילי, לשם אכיפת חובת ההגשה של הצהרות הון על ראשי הרשויות וסגניהם. כמו כן המליץ הצוות לבחון את האפשרות לבצע בדיקות תקופתיות של הצהרות

המוגשות, בליווי נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה. נוסף על כך המליץ הצוות לבחון את הצורך בתיקון הדין הקיים, כדי לבסס את התשתית המשפטית לביצוע הבדיקות האמורות. על פי המלצת הצוות תיעשה בחינת המהלכים האמורים בשיתוף משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי.

עד יולי 2016 לא הוגש הדוח הסופי של צוות המשנה.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות רבה בפרסום ההמלצות הסופיות של צוות המשנה, בייחוד בעניין בדיקה תקופתית של ההצהרות המוגשות.



## הסדרת נושא האתיקה ברשויות המקומיות

מטרתם של כללי אתיקה היא לקבוע דפוס התנהגות ראוייה של בעלי תפקידים בענף מסוים. לגבי נבחר הציבור נועדו כללים אלו להבטיח שהם יתנהגו באופן ההולם את מעמדם, ימלאו את חובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, יפעלו במסירות וישמרו על טוהר המידות.

לדוגמה, בשנת 1983 אושר בוועדת הכנסת "קוד אתי" לחברי הכנסת. הפיקוח על יישום הקוד האתי הופקד בידיה של ועדת האתיקה של הכנסת, זו הוסמכה להטיל עיצומים על חברי כנסת שחרגו מהקוד.

## הטמעת קוד אתי בקרב ראשי הרשויות המקומיות

בדצמבר 2013, לאחר עבודה של צוות חשיבה שנמשכה חמש שנים, פורסם קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות<sup>22</sup>. בראש צוות החשיבה עמדה גב' טנה שפניץ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ומלבדה הוא כלל נציגים של מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, משרד המשפטים, משרד הפנים והמרכז לאתיקה בירושלים<sup>23</sup>.

מטרת הקוד האתי לראשי רשויות הוגדרה בסעיף 1 לקוד: "לשמש הנחיות לראש רשות מקומית להתנהגות ראוייה, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, כדי לשפר את תפקודו ותפקוד הרשות המקומית, לשמור על כבודה, לקדם את אמון הציבור בה ולהבטיח את טוהר המידות".

במבוא לקוד האתי לראשי הרשויות נכתב כי "טיבו של קוד אתי שהוא דורש הטמעה. לכן, לאחר שיאומץ, יהיה צורך ליצור הליך הטמעה של הכללים בקרב ראשי הרשויות המקומיות, וחזקה על מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות שידאגו לכך".

בקוד האתי לראשי הרשויות לא נקבעו לוחות זמנים להטמעתו. ואולם בהמלצות צוות הבחינה שצוינו בדוח לחיזוק שלטון החוק נכתב: "כאמור, הקוד האתי פורסם בחודש דצמבר 2013, מתוך כוונה כי בחלוף שנתיים ממועד זה - אשר במהלכן הקוד האתי לא יהיה בעל מעמד מחייב - תיערך בחינה בדבר הצורך בעריכת תיקונים בקוד לאור הלקחים שיעלו מיישומו בפועל, ותבוצענה הפעולות הנדרשות לצורך הפיכת הקוד

22 הקוד האתי לראשי רשויות פורסם באתר האינטרנט של משרד המשפטים.

23 המרכז לאתיקה בירושלים, מיסודה של הקרן לירושלים, הוא מוסד ציבורי שהוקם בשנת 1997 כמרכז ארצי לענייני אתיקה, במטרה לטפח ולקדם את האתיקה בכל תחומי החיים, ובכלל זה בקרב ארגונים ומקצועות שונים.

לבעל מעמד מחייב, לרבות בדרך של עיגון סטטוטורי. כעת, בחלוף שנתיים מן המועד האמור, נמסר לצוות כי אף שבזמן שחלף מאז פורסם הקוד בוצעו פעולות שונות להטמעתו, הרי שעמדת מרכז השלטון המקומי היא כי טרם בשלה העת להופכו למחייב וכי נדרש עדיין לבצע פעולות מקדימות נוספות לצורך הטמעתו בטרם ייהפך למחייב. לפיכך, בעניין זה הצוות ממליץ לדחות לתקופה נוספת את המועד שבו ייהפך הקוד למחייב, ולקבוע כי עד למועד זה, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות יפעלו במשותף להשלמת פעולות ההטמעה של הקוד בקרב ראשי הרשויות, וכן תיערך בחינה משותפת של כלל הנוגעים בדבר בשאלה האם יש מקום לערוך תיקונים כלשהם בקוד שגובש... **בסיכומו של דבר, הצוות ממליץ כי עד סוף שנת 2017, יוכרז הקוד האתי כבעל מעמד מחייב, ובכלל זאת יושלמו עד למועד זה גם בחינה וביצוע המהלכים הנדרשים לצורך עיגונו באופן סטטוטורי**" (ההדגשה אינה במקור).

בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בתחילת שנת 2016 במרכז השלטון המקומי, נמצא כי המרכז לא ביצע פעולות להטמעתו של הקוד האתי לראשי הרשויות, למעט קיום כנס לראשי ערים במטרה להציג לפנייהם את עיקרי הקוד. בכוונת מרכז השלטון המקומי לגבש תכנית כוללת להטמעת הקוד האתי, שתכלול קיום קורס ייעודי לראשי הרשויות בנושא. ואולם טרם גובשה תכנית כזאת, ולמעשה לא הוחל בהטמעתו של הקוד.

משרד מבקר המדינה העיר למרכז השלטון המקומי על שלא פעל להטמעת הקוד האתי לראשי הרשויות בשנתיים שחלפו ממועד פרסומו, זאת למרות חשיבותו של הקוד להבטחת התנהגות הולמת של ראשי הרשויות המקומיות ולהגברת אמון הציבור בשלטון המקומי. עקב כך לא היה ניתן להכריז על הקוד האתי כמחייב במועד, והיה צורך לדחות זאת בשנתיים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 כי כיוון הקוד האתי לראשי הרשויות הוא סבור שיש להטמיע את הקוד האתי, אלא שאילו ציפים שונים הביאו לעיכובים בביצוע הליך ההטמעה. מרכז השלטון המקומי הוסיף כי בינואר 2016 מונתה מנהלת חדשה למחלקת ההדרכה, והוחל בגיבוש תכנית ההטמעה ברחבי הארץ. לדברי מרכז השלטון המקומי, תהליך ההטמעה יחל בתחילת נובמבר 2016.

משרד מבקר המדינה רשם לפניו את הודעתו של מרכז השלטון המקומי לפעול להשלמת הטמעת הקוד האתי לראשי הרשויות עד לסיום שנת 2017.

## החלת דין אתי על הנבחרים בשלטון המקומי

בספטמבר 2008, בד בבד עם ההחלטה לגבש כללי אתיקה לראשי הרשויות המקומיות, הציג היועץ המשפטי לממשלה דאז מר מני מזוז לגבש דין אתי ומשמעת לנבחרים ברשויות המקומיות, והוקם צוות לבדיקת האפשרות לקבוע בחוק הטלת

עקב כך לא קיבל  
המתווה מעמד רשמי,  
וממילא לא הוקמו  
הוועדות שתוכננו  
לקום מכוחו, ולא  
נעשו פעולות ליישום  
- לשם טיפול  
בעבירות אתיקה של  
נבחרים

עיצומים על נבחרים שיפעלו בניגוד לכללים שייקבעו (להלן - צוות הבדיקה). בראש הצוות עמדה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז עו"ד שרית דנה, ומלבדה הוא כלל נציגים ממשד הפנים, משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

בינואר 2010 גיבש צוות הבדיקה מתווה מסכם להחלת כללי אתיקה על הנבחרים בשלטון המקומי. במסגרת המתווה הוצע להקים מערך משולב של שלוש ועדות שיעסקו בעניין הדין האתי לנבחר הציבור: "ועדת אתיקה", שאת חבריה ימנה שר המשפטים, ותפקידה יהיה לדון בהפרה של כללי האתיקה על ידי נבחר הציבור; "ועדה מיינת", שאת חבריה ימנה שר המשפטים, ותפקידה יהיה לבחון תלונות שהוגשו נגד הנבחרים ולהחליט אם למסור את העניין לברור לפני ועדת האתיקה; "ועדה מייצעת", שתפקידה יהיה לתת, ביזמתה או לבקשת נבחר ציבור, חוות דעת מקדימות ("פרה-רולינג") וחוות דעת כלליות בנושאי אתיקה. יצוין כי הועדה המייצעת אמורה להחליף את הוועדה המייצעת הפועלת כיום לפי הכללים לנבחר הציבור, וכי הרכבה יהיה זהה להרכב הוועדה המייצעת הנוכחית (ראו להלן בפרק "הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות").

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה כי "נוכח הממצאים שהועלו ותמונת המצב בתחום האתיקה של נבחר ציבור ברשויות מקומיות, מן הראוי שמשד המשפטים בשיתוף משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי יפעלו בהקדם לסיום גיבושם של כללי האתיקה לנבחר הציבור בשלטון המקומי וליצירת מנגנונים נאותים לאכיפתם".

באוקטובר 2011 פנתה המבקר הפנימית של משרד המשפטים למחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים בעניין תיקון ליקויים שצוינו בדוח הקודם. במענה לפנייתה של המבקר כתבה לה מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי): "יישום המתווה דורש את עיגונו בחקיקה. נוכח העובדה שהחקיקה הנדונה נמצאת בתחום אחריותו של משרד הפנים, פנתה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), הגב' שרית דנה, לשר הפנים ביום 3.3.2011 בבקשה לקבלת אישור עקרוני למתווה דלעיל להחלת דין אתי/משמעתי על נבחר הציבור בשלטון המקומי בטרם ניגש לגיבוש החקיקה שמטבע הדברים אורכת זמן ומצריכה הקצאת משאבים. משנוכחנו כי העניין לא קודם, חרף הפנייה האמורה ותזכורות נוספות שהועברו למשרד הפנים, פנה היועץ המשפטי לממשלה לשר הפנים ביום 5.7.2011 בבקשה לקבלת אישורו העקרוני למתווה הנדון, תוך שהוא מדגיש את חשיבות החקיקה, בין השאר, לצורך העמדת כלים לאכיפת נורמות ציבוריות ראויות לרשות גורמי האכיפה השונים ולהטמעת הקוד האתי. עד כה, וחרף תזכורות שהועברו למשרד הפנים טרם ניתן האישור העקרוני".

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת לא נתן משרד הפנים את אישורו למתווה שגיבש צוות הבדיקה. עקב כך לא קיבל המתווה מעמד רשמי, וממילא לא הוקמו הוועדות שתוכננו לקום מכוחו, ולא נעשו פעולות ליישום - לשם טיפול בעבירות אתיקה של נבחרים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הוא רואה בחומרה את היעדר שיתוף הפעולה שלו עם משרד המשפטים, שגרם לכך שבמשך כחמש שנים לא נעשה דבר לקידום המתווה.

יצוין כי בדוח לחיזוק שלטון החוק צוין בעניין המתווה כי "הצוות סבור כי יש לאמץ את עיקרי המתווה... ולהשלים את המהלך להוצאתו לפועל בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. לצורך כך, הצוות ממליץ כי משרד הפנים יקיים עבודת-מטה משלימה בעניין זה, בתיאום עם משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, אשר בסיומה המתווה שעליו יוסכם יעוגן בחקיקה ויוחל ביישום ההסדרים שייקבעו במסגרתו".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפעול בהקדם וללא דיחוי ליישום ההמלצות שצוינו בדוח לחיזוק שלטון החוק בעניין המתווה, כדי לאפשר את אכיפתם של כללי האתיקה על נבחרי הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כרך משרד הפנים את הפיכת הקוד האתי לראשי הרשויות למחייב, בהוצאה לפועל של המתווה. לדברי משרד הפנים, "נכון להמתין ולפעול ליישום ההמלצות בהיבטים אלו, בהתאם להמלצות ובשים לב ללוחות הזמנים שהומלצו לכך ובין היתר להחלטה של הגורמים המייצגים של הרשויות המקומיות. במסגרת זאת נשוב ונפנה את תשומת הלב לעמדת השלטון המקומי כי 'טרם בשלה העת להופכו למחייב וכי נדרש עדיין לבצע פעולות מקדימות נוספות לצורך הטמעתו בטרם ייהפך למחייב'".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי הדוח לחיזוק שלטון החוק ראה בקוד האתי לראשי הרשויות ובמתווה שני עניינים שונים: לגבי הקוד האתי הומלץ בדוח לדחות את ההכרזה כי הוא בעל מעמד מחייב עד סוף שנת 2017, בהתאם לעמדת מרכז השלטון המקומי, ואילו לגבי המתווה הומלץ בדוח לאמץ את עיקריו ולהשלים את ההליכים להוצאתו לפועל בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון אם חיוני לכרוך את ההוצאה לפועל של המתווה בהפיכת הקוד האתי לראשי הרשויות למחייב, או שניתן לקדם כל אחד מהם בנפרד.

## ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות מקומיות

### כללים, הסדרים והצעות חוק בתחום ניגוד העניינים

העיקרון שלפיו אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של חשש לניגוד בין עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי לבין עניין אישי שלו או עניין הנובע מתפקיד אחר שהוא ממלא, הוא כלל יסוד בשיטה המשפטית. האיסור להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים מבוסס על כללי הצדק הטבעי, המחייבים את בעל התפקיד הציבורי שלא להימצא במצב שבו קיימת אפשרות ממשית למשוא פנים או לדעה משוחדת; על חובת האמון החלה על בעל תפקיד ציבורי כלפי הציבור, המחייבת כי יפעל ביושר ובהגינות; ועל כללי המינהל התקין וחובת תום הלב<sup>24</sup>.

נבחר הציבור עלולים להימצא במצב של ניגוד עניינים, למשל כאשר הם עוסקים בעיסוקים פרטיים<sup>25</sup> (כגון עריכת דין, ראיית חשבון ועיסוקים בתחום הנדל"ן) או משמשים בתפקידים בגופים עסקיים או ציבוריים, בד בבד עם כהונתם במועצת הרשות המקומית. נוסף על כך, נוכח ריבוי סמכויות הביצוע המצויות בידיהם, הם עלולים להיות חשופים ללחצים של בעלי עניין, והדברים אמורים בייחוד לגבי תפקידם כחברי הוועדה המקומית, שבמסגרתו הם נדרשים להכריע בעניינים בעלי השפעות כלכליות ניכרות.

בפקודת העיריות<sup>26</sup> נקבעו הסדרים בנוגע לחברי מועצה שהם בעלי עניין בעסקאות הנעשות עם העירייה. הוראות מקבילות נקבעו גם בחקיקה החלה על חברי המועצות המקומיות, חברי המועצות האזוריות וחברי ועדים מקומיים<sup>27</sup>.

בשנת 1984 פורסמו הכללים לנבחר הציבור שגובשו בידי ועדה שבה היו חברים נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, ואושרו על ידי מרכז השלטון המקומי. בכללים אלה מאוגדים הדינים העיקריים הקבועים בחקיקה ובפסיקת בית המשפט בנוגע לניגוד עניינים של נבחר הציבור.

24 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה, פ"ד לד(2) 566, 570 (1980); הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בדבר "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה", יוני 2006.

25 יצוין כי על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, נאסר על ראש רשות או סגן ראש רשות הזכאי לקבל שכר ותנאי שירות לעסוק בכל עסק או עיסוק נוסף, למעט החריגים שנקבעו בחוק.

26 סעיפים 122 ו-122א לפקודה.

27 סעיפים 103 ו-103א לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיפים 89א, 89ב ו-132 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

בכללים לנבחר הציבור 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".

במאי 2009 הונחה על שולחן הכנסת השמונה עשרה "הצעת חוק גילוי עניינים של נבחר ציבור". בהצעת החוק הובהר כי החוק נועד "להסדיר גילוי בפני הציבור של ענייניהם של נבחר ציבור ושל מועמדים לכהונה כנבחר ציבור, לשם מניעתו וחשיפתו של חשש לניגוד עניינים". על פי ההצעה, נבחר ציבור, ובהם מועמדים למועצה של רשות מקומית, יהיו חייבים בהגשת דוח גילוי עניינים בנוגע לחמש השנים הקודמות למועד הגשת הדוח. ההצעה לא הגיעה לשלב הקריאה הטרומית.

במרץ 2013 הונחה על שולחן הכנסת התשע עשרה הצעת חוק דומה; ההצעה נפלה בקריאה טרומית. ביולי 2015 הונחה על שולחן הכנסת העשרים הצעת חוק דומה; ההצעה לא הגיעה לשלב הקריאה הטרומית.<sup>28</sup>

## הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות

בכללים לנבחר הציבור נקבע כי שר הפנים, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי, ימנה ועדה מייעצת בשאלות של ניגוד עניינים - הוועדה למניעת ניגוד עניינים. תפקידיה של ועדה זו הם בין היתר לייעץ לחברי מועצה הפונים אליה וכן לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים, כנקבע בסעיף 6(ד)(1) לכללים לנבחר הציבור. בפועל, נוסף על ייעוץ לחברי מועצה הפונים אליה, הוועדה מתייחסת גם לפניות של גורמים אחרים (יועצים משפטיים, מבקרים פנימיים וכן תושבי הרשויות) המעוניינים לקבל חוות דעת בעניין חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור. על פי הנהוג, לאחר גיבוש חוות הדעת היא נשלחת לנבחר הציבור שבעניינו היא גובשה, לפונה, לראש הרשות המקומית שבה מכהן נבחר הציבור, ליועץ המשפטי שלה ולגורמים רלוונטיים אחרים, ככל הנדרש.

במועד הביקורת היו חברים בוועדה יו"ר הוועדה הגב' דינה זילבר, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ); ראשת תחום (ייעוץ) במשרד המשפטים, המשמשת ממלאת מקומה הקבועה של יו"ר הוועדה; ראש עיריית חולון; היועצת המשפטית לעיריית נתניה; מבקר עיריית אשקלון; וסגן בכיר ליועץ המשפטי למשרד הפנים.

הוועדה היא כאמור ועדה מייעצת<sup>29</sup>, וחוות דעתה אינן מחייבות. ואולם בשל הרכב הוועדה ומעמדה יש לחוות הדעת חשיבות ומשקל, ולכן נבחר הציבור אינם יכולים לראות בהן המלצות בלבד. חוות הדעת של הוועדה יכולות לשמש, במקרים

28 כל הצעות החוק הוגשו על ידי ח"כ שלי יחימוביץ.

29 ראו בג"ץ 5678/10 גדיאל בלושטיין נ' שר המשפטים ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 15.6.11); עת"מ (נצ') 32410-04-11 לוימי נ' ברדה ואח' (פורסם במאגר ממוחשב, 18.9.11).

המתאימים, בסיס לנקיטת צעדים של הגורמים המפקחים על פעולות הרשויות המקומיות, כגון משרד הפנים, על מנת למנוע מנבחר ציבור לפעול בניגוד עניינים.

מאחר שהוועדה אינה גוף חוקר או מבקר, היא דנה ככלל רק בשאלות משפטיות שעניינן דרך הפעולה שיש לנקוט בעתיד, ולא בעניינים הנדונים באותה עת בערכאות שיפוטיות. הוועדה נוהגת למסור את הטיפול בפניות לגורמים אחרים כאשר היא סבורה שהם המתאימים לטפל בהן.

הוועדה נתנה במשך השנים מספר רב של חוות דעת. חוות דעת שהן בעלות חשיבות כללית פורסמו בשני חוזרים של מנכ"ל משרד הפנים (מפברואר 1986 ומאפריל 1987). באתר האינטרנט של הוועדה מפורסם קובץ של חוות דעת שלה, אשר כולל התייחסות לחקיקה בתחום ניגוד עניינים של נבחרים ותמציות של פסקי דין שניתנו בנושא. מטרת הפרסום היא בין השאר להנגיש את החקיקה ופסקי הדין בנושא לכלל הנוגעים בדבר, לרבות היועצים המשפטיים, על מנת שלא יהיה צורך להידרש לוועדה בכל מקרה ומקרה.

בשנים 2013-2015, שבהן התמקדה הביקורת, התכנסה הוועדה שלוש, חמש וארבע פעמים בשנה בהתאמה.

על פי רישומי מרכזת הוועדה, בשנים 2013-2015 קיבלה הוועדה 90, 149 ו-133 פניות בהתאמה.

נמצא כי הוועדה אינה מנהלת מעקב מרוכז ושיטתי אחר הטיפול בפניות, כדי לדעת בין השאר לגבי כל פנייה מתי היא התקבלה לראשונה בוועדה, מתי שלחה הוועדה לראשונה פנייה מטעמה בנושא לנבחר הציבור הרלוונטי, לפונה, לרשות המקומית ולגורמים נוספים, מי מהם השיב ומתי, באיזה מועד התקיים דיון בפנייה בוועדה, ומתי שלחה הוועדה חוות דעת בעניין הפנייה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה למניעת ניגוד עניינים כי מן הראוי שתנהל מעקב שיטתי אחר הטיפול בפניות, באמצעות כלי עזר ממוחשבים. מעקב כזה עשוי לייעל את הטיפול בפניות; לאפשר פיקוח טוב יותר על הטיפול; לסייע בתיאום הנחוץ, בפרט כשבטיפול מעורבים גורמים רבים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות; ולסייע בקיצור משך הזמן שבין קבלת הפנייה לבין גיבוש חוות הדעת בעניינה. כמו כן יאפשר מעקב כזה בקרה נאותה על אופן הטיפול בפניות.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי מראשית שנה זו מבצעת הוועדה רישום מפורט של הפניות המגיעות אליה ומעקב אחר כל שלבי הטיפול בהן, כולל באמצעות מערכת תיוק ממוחשבת.

## הטיפול בפניות שעניינן חשש לניגוד עניינים

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, למשרד המשפטים ולוועדה כי עליהם "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 החלטות לכלל הגורמים הנוגעים בדבר".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2010 כתב משרד המשפטים כי "בהמשך לטיטות הדו"ח החליט יו"ר הוועדה לבחון את נוהלי העבודה בכלל ומול משרד הפנים בפרט במטרה לייעל את העבודה".

ממסמך בדבר "סיכום דיון - נושאים העומדים על הפרק בעבודת הוועדה למניעת ניגוד עניינים מול משרד הפנים", שהמציאה מרכזת הוועדה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2016<sup>30</sup>, עולה כי במרץ 2010 קיים יו"ר הוועדה דאז דיון בלשכתו, בהשתתפות נציגים ממשרד הפנים<sup>31</sup>. בדיון נדונו נושאים שונים, ובראשם "נוהלי עבודת הוועדה מול משרד הפנים וחלוקת עבודה בין הוועדה לבין המשרד".

בדיון הוצע כי סגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים יהיה גורם מקשר בין משרד המשפטים לבין משרד הפנים ויודא שהפניות העוסקות בניגוד עניינים יועברו לכל הגורמים במשרד הפנים אשר יכולים לסייע בבירורן או במניעת ניגוד עניינים.

נמצא כי ההצעה לא היתה מקובלת על משרד הפנים, וכי ביוני 2010 הודיע היועץ המשפטי של משרד הפנים עו"ד יהודה זמרת למרכזת הוועדה: "לצערנו אנו נדרשים לחזור מכל הסיכומים... איננו רואים מקום לקחת אחריות כאמור עלינו. לפיכך, יש להעביר כל פניה שאינה בסמכות הוועדה, ישירות למנכ"ל משרד הפנים או לראש אגף הביקורת".

בעקבות האמור כתבה מרכזת הוועדה בסיכום הדיון האמור לעיל כי משרד הפנים יטפל בפניות בנושאים שבהם החוק מעניק סמכות לשר הפנים, כגון פניות הקשורות לכלל 12 לכללים לנבחר הציבור, לסעיף 122א לפקודת העיריות ולסעיפים המקבילים לו בחיקוקים האחרים (העוסקים בניגוד עניינים אישי - איסור עסקאות). הוועדה תשלח פניות אלה, וכן פניות בנושאים שאינם בסמכותה, למנכ"ל משרד הפנים ותקבל עדכון קצר על אודות הטיפול בהן והעתק של חוות דעת שניתנו בעניינן.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי "אמנם לא נקבע נוהל עבודה כתוב ומפורט בכל הקשור לטיפול בפניות לוועדה בממשק לעבודת משרד הפנים, ואולם, כפי שיובא, ככל שהוועדה הפנתה עניינים לטיפול או ידיעת משרד הפנים בדרך מסודרת של מכתב פנייה של הוועדה למנכ"ל המשרד בכתב וכפי שהתבקשה לעשות, וכך נעשה בפועל, נכנסה הפנייה למערכת מסודרת של טיפול במשימה שנותבה לגורם המטפל וקיים לגביה הליך מעקב ובקרה אשר אפשר טיפול בפנייה בצורה סדורה ומתועדת".

משרד הפנים הסכים בתשובתו כי "העברה לא סדורה של פניות מן הוועדה... באופן ספורדי, באמצעות דוא"ל... לעיתים על סמך היכרות אישית, היא מתכון לנפילת דברים בין הכיסאות או לעיתים דווקא לטיפול מקביל של מספר גורמים בפנייה

30 המסמך נכתב על ידי מרכזת הוועדה ביולי 2010.

31 היועץ המשפטי של משרד הפנים וסגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים. נוסף על אלה השתתפו בישיבה עו"ד ממחלקת ייעוץ וחקיקה שבמשרד המשפטים ומרכזת הוועדה.





לא נקבע נוהל עבודה  
כתוב וברור המסדיר  
את הטיפול בפניות  
שעניינן חשש לניגוד  
עניינים של נבחר  
ציבור ברשויות  
המקומיות ואת  
הממשק שבין עבודת  
הוועדה למשרד  
הפנים

אחת". זאת לעומת פנייה סדורה של הוועדה אל מנכ"ל משרד הפנים, המבטיחה קליטה של הפנייה במערכת הממוחשבת של המשרד.

סגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים הדגיש בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי הוא לא נקבע כאיש הקשר בין משרד הפנים לוועדה. הסגן הבכיר הוסיף כי הלשכה המשפטית של משרד הפנים אינה הגוף אשר נדרש ומסוגל לטפל בפניות הנוגעות לעניינים מעין אלה, שכן אין לה כלים וידע לבירור התשתית העובדתית, דבר שהוא תנאי ראשוני לטיפול בפניות כאלה. הסגן הבכיר ציין כי כלים כאמור מצויים ברשות היחידות המקצועיות הנדרשות לטפל בפניות אלו. עוד ציין הסגן הבכיר כי כחבר הוועדה יש לו קשרי עבודה מצוינים עם מרכזת הוועדה ועם העומדת בראשה, וכי הוא מסייע ככל הנדרש בהתוויית דרכי הטיפול של הוועדה בפניות.

מהאמור עולה כי לא נקבע נוהל עבודה כתוב וברור המסדיר את הטיפול בפניות שעניינן חשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות ואת הממשק שבין עבודת הוועדה למשרד הפנים, ולא נקבע גורם במשרד הפנים שירכז את הטיפול בפניות כאמור.

משרד מבקר המדינה בחן 14 פניות שעסקו בחשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור והתקבלו בוועדה בשנים 2013-2015<sup>32</sup>. להלן פירוט הממצאים:

בנוגע ל-10 (כ-71%) מהפניות, נמצא כי היו עיכובים בטיפול בהן בשל אחד או יותר מהגורמים האלה: טיפול חסר של משרד הפנים בפנייה; שיהוי בטיפול של גורמים במשרד הפנים בפניות המגיעות אליהם ישירות או מופנות אליהם לטיפול על ידי הוועדה (חמש פניות); כשלים בהעברת מידע ובתיאום בין גורמים שונים במשרד הפנים (שתי פניות); כשלים בהעברת מידע ובתיאום בין משרד הפנים למשרד המשפטים (ארבע פניות); שיהוי בעבודת הוועדה (שלוש פניות); שיהוי במתן תשובות של נבחר הציבור שלגביו הוגשה הפנייה ושל גורמים אחרים הקשורים לפנייה לשאלות שהציגה להם מרכזת הוועדה (שתי פניות); שיהוי ביישום המלצות או חוות דעת של הוועדה (שש פניות). להלן דוגמאות:

32 פנייה אחת - לגבי כהונתה של חברת מועצה אזורית המשמשת מנכ"לית של עירייה שתחום שיפוט גובל בתחום השיפוט של המועצה - התקבלה במשרד הפנים, והוא טיפל בה. המשרד התייעץ בעניין עם מרכזת הוועדה ואף השתמש בחוות דעת שפרסמה הוועדה בנוגע למקרה דומה.

## טיפול חסר של משרד הפנים בפנייה

**חבר מועצת עירייה המשמש יו"ר עמותת ספורט:** בסוף ינואר 2014 התקבלה בוועדה פנייה בעניין חשש להימצאותו של חבר מועצת עיריית נצרת עילית המכהן בתפקידו מנובמבר 2013 (להלן - נבחר א') בניגוד עניינים, משום שהוא משמש גם יו"ר עמותת ספורט (להלן - העמותה).

יצוין כי העמותה נתמכת על ידי העירייה ונמצאת בהליך פירוק שבמסגרתו התבקשה להפקיד בטוחות בסכום של כ-900,000 ש"ח. סכום זה הופקד באופן אישי על ידי נבחר א'.

מעיון במסמכים הכלולים בתיק הפנייה שבועדה עולה כי ב-4.3.14 השתתף נבחר א' בישיבת מועצת העירייה שדנה והחליטה לגבי הסדר הנושים של העמותה. זאת אף שהוא היה מצוי בנושא זה בניגוד עניינים, ולכן השתתפותו בישיבה הייתה מנוגדת לכלל 11(א) לכללים לנבחר הציבור הקובע כי "חבר מועצה יימנע מהשתתפות בדיון ומהצבעה בישיבות המועצה אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להמצא, במישרין או בעקיפין, במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין ענייניו האישיים".

משרד מבקר המדינה העיר לנבחר א' על שפעל בניגוד עניינים בהשתתפותו בישיבת מועצת העירייה שדנה והחליטה בנושא הנוגע לעמותה שהוא עומד בראשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 טען נבחר א' כי הימצאותו בניגוד עניינים הייתה ידועה לו, ולכן לא הצביע בישיבה ולא השפיע על ההחלטה שהתקבלה בה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי עצם השתתפותו של נבחר א' בישיבה האמורה אסורה על פי כלל 11(א) לכללים לנבחר הציבור.

בפרוטוקול ישיבת המועצה צוין כי "מועצת העיר מאשרת לראש העיר להוציא מכתב התחייבות מטעם העירייה לעמוד מאחורי הסדר הנושים של ... [העמותה]".

יומיים לאחר החלטת המועצה שלח ראש עיריית נצרת עילית דאז מר שמעון גפסו מכתב ליו"ר ההתאחדות שאליה שייכת העמותה, ובו ציין ש"עיריית נצרת עילית נוטלת על עצמה את האחריות לתשלום כל יתרת החוב נשוא הסדר הנושים של החברה [העמותה]". יצוין כי ההתאחדות האמורה היא אחד הנושים של העמותה.

יצוין כי גם במסמך בדבר "התייחסות לנושאים על סדר היום", ששלחה היועצת המשפטית של עיריית נצרת עילית לחברי מועצת העירייה יום לפני ישיבת המועצה, צוין כי "משמעות אישור ההסדר כפי שמבוקש ע"י המועצה הינו מתן תמיכה עקיפה בניגוד לנוהל התמיכות ולחילופין מתן ערובה מטעם העירייה שלא בהתאם להוראות סעיף 202א לפקודת העיריות ולמטרות שהעירייה אינה מוסמכת להן". דברים דומים אמרה היועצת המשפטית גם בישיבת המועצה.

הועלה כי רק ביולי 2014 פנתה מרכזת הוועדה לנבחר א' לקבלת תגובתו בעניין.

בדצמבר 2014, כשנה לאחר שהתקבלה בוועדה הפנייה בעניין נבחר א', נשלחה לנבחר א' חוות הדעת של הוועדה. בחוות דעת זו ציינה הוועדה כי נבחר א' מצוי במצב של ניגוד עניינים בכל הקשור לעמותה והמליצה כי יימנע במסגרת כהונתו במועצה מטיפול בכל נושא הקשור לעמותה ולגורמים הקשורים אליה וכן בכל נושא הקשור לספורט בכלל. באותו מועד מסרה מרכזת הוועדה את חוות הדעת גם למנכ"ל משרד הפנים דאז, ואף פנתה אליו בכתב וציינה כי "חברי הוועדה הגיעו למסקנה שמדובר במקרה המעורר לכאורה שאלות, אשר ראוי שמשרד הפנים יטפל בהן, ועל כן הוא מועבר אליך".

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה למניעת ניגוד עניינים כי היה עליה לגבש את חוות הדעת בעניינו של נבחר א' סמוך ככל שניתן למועד קבלת הפנייה, על מנת שלא לאפשר מצב שבו נבחר א' ממשיך לפעול ולקבל החלטות, אף שקיים חשש שפעילותו נעשית בניגוד עניינים.

נמצא כי רק ב-15.3.15 (כשלושה חודשים לאחר קבלתו של מכתב מרכזת הוועדה בלשכת מנכ"ל משרד הפנים) פנתה הלשכה המשפטית של משרד הפנים לראשונה אל היועצת המשפטית של עיריית נצרת עילית לקבלת תגובתה.

בתשובת היועצת המשפטית של העירייה מ-11.5.15 צוין כי יש קשר בין עמידתו של נבחר א' בראש רשימת סיעתו של ראש העירייה דאז ליכולת השפעתו על קבלת החלטה אשר תביא להשתחררותו מהתחייבות האישי שנטל עליו בקשר לעמותה. הדבר בא לידי ביטוי בהחלטה שהתקבלה בישיבת המועצה שהתקיימה במרץ 2014, שבה השתתף נבחר א' למרות הימצאותו בניגוד עניינים. לדברי היועצת המשפטית, "במהלך התקופה שמאותה החלטה ואילך ניכר קשר ישיר בין מועד פרעון של החוב לבין הלחץ של מר... [נבחר א'] ו/או מי מטעמו על ועדת התמיכות ועל הגזבר לשחרר כספים, שכן ככל ששולמו כספים ע"י העירייה הוקטן באופן מיידי חלקו האישי של מר... [נבחר א']". עוד ציינה היועצת המשפטית בתשובתה כי "בפן המשפטי, ההליכים שבוצעו מצד העירייה בקשר עם החוב של המועדון והערבות האישי של מר... [נבחר א'] היו מנוגדים לחוק הן לעניין האפשרות לערוב בניגוד לסעיף 202(א) לפקודת העיריות הן לעניין הייעוד של תמיכות לפעילות להבדיל מסילוק חובות".

מתשובת סגן היועץ המשפטי של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה עולה כי במסגרת הטיפול של משרד הפנים בפנייה פנה ביוני 2015 אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים (להלן- אגף בכיר לביקורת) לראש העירייה דאז מר נתנאל טויטו, לקבלת תגובתו בעניין כספים שהעבירה העירייה לעמותה ולנושים בשנים 2013-2015. חודש לאחר מכן השיב ראש העירייה למשרד הפנים כי העירייה אינה ערבה לחובות העמותה, וכי לא התחייבה לעמוד בהסדר הנושים שלה. כמו כן לא הועברו כספים לידי נושי העמותה, ולא בוצעו העברות כלשהן במסגרת הסדר הנושים.

ביוני 2016 פנה משרד מבקר המדינה ליועצת המשפטית של עיריית נצרת עילית, לקבלת תגובתה בעניין העברות כספים מהעירייה לעמותה ולנושים בשנים 2013-2015. היועצת המשפטית השיבה כי "העברות הכספים נעשו בדרך של העברת

תמיכה במסגרת הליך תמיכות... בשנת 2014 1,604,000 ש"ח; בשנת 2015 1,754,308 ש"ח; עד 495,833 7/2016 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים על כי לא טיפל כראוי בפנייה שהטיפול בה מצוי בתחום אחריותו ולא הפעיל את סמכותו בנושא שבו פעלה עיריית נצרת עילית לכאורה בניגוד לדין. נוכח העובדות העולות מפרוטוקול ישיבת המועצה, ממכתבו של ראש העירייה דאז מר שמעון גפסו ליו"ר התאחדות הספורט ומתשובת היועצת המשפטית של העירייה לפניית משרד הפנים בנושא - היה על משרד הפנים לפעול לבירור יסודי ומעמיק יותר של העניין ולא להסתפק בתגובה של ראש העירייה דאז. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לבדוק לאלתר אם הועברו לעמותה כספים שלא כדין או אם מי מהשותפים להחלטה להעבירם היה מצוי בניגוד עניינים.

בתשובתו הנוספת של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 נכתב כי המשרד פנה כאמור בעניין לראש עיריית נצרת עילית דאז. ראש העירייה צרף להתייחסותו מכתב אל הבקרה התקציבית של העמותה, עליו הוא חתום לצד גזבר העירייה והיועצת המשפטית של העירייה, ולפיו "לעיריית נצרת עילית לא תהיה מניעה להעביר כספי תמיכה [לעמותה]...לאחר אישור תקציב העירייה לשנת 2016...לאחר שתוגש ע"י הקבוצה בקשה לתמיכה בועדת התמיכות ובמועצת העיר והכל על פי נוהל תמיכות והתבחינים שיאושרו במועצה". מכתב זה שימש לטענת משרד הפנים, עדות בסבירות גבוהה לכך שתמיכה שתינתן לעמותה תהיה על פי הנהלים והבקורות של העירייה.

משרד מבקר המדינה חוזר ומעיר למשרד הפנים כי לנוכח הדברים החמורים שכתבה היועצת המשפטית של העירייה בתשובתה למשרד הפנים וכן במכתבים ובשיחות שניהלה בעניין עם גורמים במשרד הפנים, לנוכח התנהלות ראש העירייה דאז מר גפסו ולנוכח מצבה המשפטי של העמותה, מן הראוי היה שמשרד הפנים בתפקידו כמאסדר יפעל להבטיח שלא נעשה ושלא יעשה שימוש לרעה בכספי התמיכות שהועברו ושיועברו לעמותה.

## שיהוי בטיפול משרד הפנים בפניות

**חברת מועצה אזורית המשמשת מנכ"לית עירייה גובלת:** חברת מועצה אזורית (להלן - נבחרת ב') נבחרה לתפקיד באוקטובר 2013. לאחר זמן מונתה גם לחברת ועדת ההנהלה של המועצה האזורית, ומתוקף תפקיד זה היא משמשת גם חברת מליאה בוועדה המקומית של המועצה האזורית.

בינואר 2015 מונתה נבחרת ב' לתפקיד מנכ"לית עירייה ששטח שיפוטה גובל בשטח השיפוט של המועצה האזורית (להלן בפרק זה - העירייה). נוסף על כך משמשת נבחרת ב' חברת דירקטוריון בשני תאגידים של העירייה.

מעיון במסמכי משרד הפנים עולה כי כבר באפריל 2015 ביקש היועץ המשפטי של המועצה האזורית מנבחרת ב' "להימנע מהשתתפות בכל דיון או החלטה הקשורה בעירייה, לרבות במליאת המועצה ובועדת ההנהלה", עד לגיבוש חוות דעתו בנושא. עם זאת ציין היועץ המשפטי כבר בהודעה זו ש"קיים ניגוד עניינים תדיר, שאינו מאפשר המשך כהונתה של ... [נבחרת ב'] כחברה במועצה האזורית במקביל לתפקידה ברשות הגובלת".

במאי 2015 שלח מנהל תחום (נבחרים) ברשויות המקומיות באגף לניהול ההון האנושי, הודעה ליועץ המשפטי של העירייה ולמנכ"ל המועצה האזורית, ובה ציין את האפשרות להימצאותה של נבחרת ב' בניגוד עניינים עקב תפקידיה וקבע כי אם הפרטים אשר הובאו לידיעתו נכונים, נדרשת התפטרותה מאחד התפקידים. מנהל התחום אף ביקש להסדיר בהקדם האפשרי את מעמדה של נבחרת ב' בשתי הרשויות.

למחרת מסר היועץ המשפטי של המועצה האזורית למשרד הפנים ולראש המועצה את חוות דעתו, ולפיה "פוטנציאל ניגוד העניינים בעניינה של... [נבחרת ב'] הוא תדיר, ולכן אינו ניתן לניטרול באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים... תחומי אחריותה של... [נבחרת ב'] כמנכ"לית עירייה, חולשים על כל תחומי ההשקה הפוטנציאליים בין שתי הרשויות, עוצמת והיקף הזיקות לכל הנושאים שבמחלוקת או לשיתופי פעולה היא מירבית...".

בתחילת יוני 2015 הגיש בא כוחה של נבחרת ב' חוות דעת משפטית למשרד הפנים, ולפיה אין מקום לחייב את נבחרת ב' להתפטר לאלתר משני התפקידים, אלא די בהסדר למניעת ניגוד עניינים שעליו חתמה הנבחרת אל מול העירייה כדי להסיר את החשש לניגוד כזה.

רק בינואר 2016 הורה משרד הפנים ליועץ המשפטי של המועצה האזורית לפעול על פי חוות דעתו וכן הורה לראש המועצה האזורית לפעול על פי הוראות סעיף 37ה(א) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, ולפיהן על ראש המועצה לשלוח לחבר המועצה הודעה על התפנות מקומו במועצה.

נמצא כי גם בפברואר 2016 המשיכה נבחרת ב' לכהן כחברת המועצה האזורית במקביל לתפקידה כמנכ"לית העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה האזורית כי מיד לאחר מתן חוות הדעת של היועץ המשפטי של המועצה, ולפיה מצויה נבחרת ב' בניגוד עניינים תדיר עקב התפקידים שהיא ממלאת - היה עליו לבחון עם היועץ המשפטי את הצורך לפנות אליה כדי שתשעה את עצמה מאחד מתפקידיה עד לקבלת הנחייתו הסופית של משרד הפנים בנושא.

בתשובת המועצה האזורית למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 נכללה טענתו של היועץ המשפטי של המועצה כי דרך פעולתה של המועצה תאמה למעשה את הערת משרד מבקר המדינה. לדברי היועץ המשפטי, "בין ראש המועצה לבין הח"מ [היועץ המשפטי של המועצה] התקיימו מעת לעת, מספר גדול של התייעצויות פנימיות, שאינן מתועדות, בין היתר, באשר לאפשרות והצורך לפנות ל... [נבחרת ב'] בנושא",

ובאפריל 2015 הודיעה המועצה לנבחרת ב' שהיא מנועה מלהשתתף בדיוני מליאת המועצה העוסקים בעירייה, בדיוני ועדת ההנהלה ובדיוני הוועדה המקומית. עם זאת, "המועצה נמנעה מלעשות שימוש בסמכות מכח סעיף 37ה(א) לצו המועצות האזוריות, ולהורות על הפסקת הכהונה, עד לאחר שמוצו הליכי בירור משפטי [קבלת חוות דעת משפטית נגדית מטעמה של נבחרת ב'] ואף שימוע, וזאת לפי הנחיותיו המחייבות של משרד הפנים".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו להחליט בעניין נבחרת ב' סמוך ככל הניתן למועד קבלת הפנייה, משום שבכהונתה כחברת המועצה במקביל לתפקידה האחר יש סיכוי גבוה להימצאות במצב של ניגוד עניינים.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי הסוגיה האמורה היא מורכבת, כי חוות הדעת בעניין שונות זו מזו, וכי אין תקדימים מובהקים. משרד הפנים הוסיף כי לנגד עיניו עמדה התפיסה כי יש לנהוג איפוק בנוגע לפסילת אדם מכהונתו ולשקול זאת היטב, וכי לפיכך ביקש לעיין בחוות דעת שנתנה הוועדה בדצמבר 2015, בעניין ניגוד עניינים בין כהונת נבחר במועצה מקומית לעבודתו כמזכיר מועצה מקומית אחרת. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי עד לקבלת החלטה פעלה נבחרת ב' על פי הסדר שערכו לה היועצים המשפטיים בשתי הרשויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי כבר במאי 2015 נמסרה לו חוות דעתו של היועץ המשפטי של המועצה האזורית, ולפיה ניגוד העניינים של נבחרת ב' אינו ניתן לנטרול באמצעות הסדר למניעת ניגוד עניינים ולמותר לציין כי הסדר כזה ממילא לא נערך. כמו כן, כבר באפריל 2007 פרסמה הוועדה חוות דעת, ולפיה גזבר מועצה מקומית מסוימת אינו רשאי לכהן כחבר המועצה האזורית השכנה, מכיוון שלשתי הרשויות הייתה פעילות משותפת - והיה ניתן להקיש מחוות דעת זו לגבי המשך כהונתה והעסקתה של נבחרת ב'. בשל כל אלה לא הייתה הצדקה לשיהוי בטיפול בעניין.

בתשובת בא כוחה של נבחרת ב' למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 נכתב כי נבחרת ב' "החליטה, שעל אף שהיא סבורה כי לא נפל כל פגם בכהונתה בשני התפקידים האמורים וחרף העובדה שבשניהם היא פעלה כשלנגד עיניה ניצב כל העת האינטרס הציבורי והוא בלבד, הרי שהיא אינה מעוניינת לכלות את משאביה במאבק משפטי בעניין זה. לפיכך גב' ... [נבחרת ב'] הודיעה על סיום כהונתה במועצה האזורית".

## תיאום לקוי בין גורמים במשרד הפנים ובין משרד הפנים לוועדה

פניות הנוגעות לחשש לניגוד עניינים של נבחר ציבור מופנות לטיפול של גורמים שונים במשרד הפנים. נמצאו מקרים שבהם למרות קיומן של חוות דעת עקרוניות

שנתנה הוועדה בנושאי הפניות, היה שיהוי בטיפול בהן, בין השאר בשל ליקויים בהעברת מידע ובתיאום. להלן דוגמאות בעניין זה:

**חבר מועצה אזורית המשמש מנהל קהילה בקיבוץ המצוי בתחום השיפוט של המועצה האזורית:** חבר המועצה האזורית הגליל העליון (להלן - נבחר ג') משמש מנהל קהילה בחצי משרה בקיבוץ המצוי בתחום השיפוט של המועצה האזורית. בתוקף תפקידו זה מטפל נבחר ג' בעניינים שונים של הקיבוץ ובענייני חברי הקיבוץ וכן מקבל שכר בהיותו עובד אגודה שיתופית חקלאית בע"מ הרשומה על פי פקודת האגודות השיתופיות כקיבוץ<sup>33</sup>.

לאחר הבחירות למועצות האזוריות שהתקיימו בדצמבר 2012, מונה נבחר ג' גם לנציג הקיבוץ במליאת המועצה האזורית הגליל העליון.

בעקבות המינוי התקבלה פנייה במשרד הפנים, ולפיה יש לפסול את נבחר ג' מלשמש נציג כאמור בשל חשש לניגוד עניינים. ביוני 2013 כתב עורך דין מהלשכה המשפטית של משרד הפנים (להלן בפסקה זו - היועץ המשפטי) לראש המועצה האזורית הגליל העליון כי לאחר עיון בפנייה וקבלת תגובתה של המועצה האזורית, עמדת משרד הפנים היא שאין מקום שנבחר ג' ימלא את שני התפקידים. היועץ המשפטי הוסיף כי עמדת משרד הפנים נסמכת על חוות דעת שנתנה הוועדה בעבר, הן באופן עקרוני והן לגבי מקרה דומה, ולפיה אין מקום שעובד הוועד המקומי יכהן כחבר המועצה האזורית. הוועדה קבעה כי חוות הדעת נוגעת גם למצב שבו האגודה השיתופית ממלאת את תפקידיו של הוועד המקומי, כלומר למצב שבו מתקיימת זהות ועדים. היועץ המשפטי ציין כי אף שהאגודה השיתופית היא שמשלמת את שכרו של נבחר ג', הנבחר מרכז למעשה את הטיפול בענייני הקיבוץ מול המועצה האזורית, למשל הוא חותם על מסמכים שהחתימה עליהם היא בסמכות הוועד המקומי<sup>34</sup>. היועץ המשפטי סיכם: "לאור האמור, אנו סבורים כי יש מקום לפעול בהתאם לאמור בסעיף 37 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, לפיו על ראש המועצה לשלוח לחבר המועצה הודעה על התפנות מקומו במועצה".

ממסמכים שהמציאו הלשכה המשפטית של משרד הפנים ומנהלת תחום שלטון מקומי דאז במחוז צפון שבמשרד הפנים למשרד מבקר המדינה, עולה כי גם לאחר שהטיפול בנושא עבר למחוז צפון, הורה המחוז לראש המועצה האזורית כמה פעמים בשנת 2014, ובכלל זה בפנייה מפורטת של הממונה על המחוז דאז, מר אורי אילן בספטמבר שנה זו, ליישם את הוראת הלשכה המשפטית ולפעול לאלתר להפסקת כהונתו של נבחר ג' כחבר מליאת המועצה האזורית.

מדברי מנהלת תחום שלטון מקומי דאז במחוז צפון למשרד מבקר המדינה עולה כי ראש המועצה האזורית שוחח בעניין עם הממונה על המחוז דאז מר אורי אילן.

33 אגודה שיתופית חקלאית בע"מ היא תאגיד שמטרתו טיפוח החיסכון, טיפוח עזרה עצמית וטיפוח עזרה הדדית בקרב אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים, כדי להביא לשיפור תנאי חייהם ולפיתוח עסקיהם ושיטות הייצור שלהם. בין האגודות השיתופיות ניתן למנות קיבוצים ומושבים. פקודת האגודות השיתופיות, שחוקקה בשנת 1933, מסדירה את פעילותן של אגודות אלה.

34 דוגמת מסמכי תקציב הוועד.

נמצא כי השיחה שהתקיימה בין ראש המועצה האזורית ובין הממונה על המחוז לא תועדה בכתב, וכי מאז התקיימה אותה שיחה לא עשה הממונה על המחוז דבר כדי ליישם את הוראת הלשכה המשפטית של משרד הפנים מיוני 2013.

עוד נמצא כי בפרק הזמן שבין מועד הנחיית הלשכה המשפטית של משרד הפנים ובין מועד סיום הביקורת - כלומר קרוב לשלוש שנים - כיהן נבחר ג' בכפל התפקידים, דבר המנוגד כאמור להנחיות ולעמדת הלשכה המשפטית של משרד הפנים וכן לחוות דעת עקרונית של הוועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב נבחר ג' בין השאר: "עמדת הלשכה המשפטית במשרד הפנים בענייני, עליה נסמכת העמדה המובאת בטיטת הדו"ח, מבוססת על מסד עובדתי ומשפטי שגוי, ולפיכך אינה תקפה בכל הנוגע לכהונתי כחבר מועצה... ומסיבה זו **באישורו המפורש של הממונה על המחוז**, כהונתי עודה נמשכת" (ההדגשה אינה במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר ומדגיש כי הגורם שעליו להכריע בסוגיה זו הוא הלשכה המשפטית של משרד הפנים, וכי נבחר ג' היה צריך להעלות את השגותיו לפניה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2016 כתב הממונה על מחוז צפון דאז, המשמש כיום יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה במחוז צפון, בין היתר, כי לא התקיימה בעניין שיחה בינו לבין ראש המועצה האזורית או שיחה שמתוכננה היה ניתן להבין כי הוא מאשר דבר שהיועץ המשפטי של משרד הפנים אסר, והוסיף כי לא החליט בעניין נבחר ג' ובוודאי לא קיבל החלטה הסותרת את הנחיית היועץ המשפטי של משרד הפנים. עוד כתב הממונה על מחוז צפון דאז בתשובתו כי הוא אינו עוקב אחר ביצוע כל הנחיה הניתנת לכל אחת מעשרות הרשויות המקומיות במחוז, וכי זהו תפקידם העיקרי של ממוני הרשויות במחוז.

משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על מחוז צפון דאז כי קיימות סתירות בין הגרסאות השונות לגבי השתלשלות האירועים. עם זאת, בין שקיים הממונה על המחוז שיחה או קיבל החלטה בנושא ובין שלא עשה כן, העובדה שעד היום ממשיך נבחר ג' לכהן בכפל התפקידים בניגוד להוראת הלשכה המשפטית של משרד הפנים, מעידה שהממונה לא פעל ליישם הוראה זו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לממונה על המחוז דאז כי כאמור, הוא היה מעורב אישית בנושא ושלה בעצמו בספטמבר 2014 מכתב בעניין לראש המועצה האזורית. על ממונה המחוז במשרד הפנים מוטלת האחריות לוודא כי ממלאי התפקידים במחוז פועלים לביצוע ההנחיות הניתנות לרשויות המקומיות שהמחוז מופקד עליהן וכן עליו לוודא כי ההנחיות בוצעו.



יש טעם לפגם בכך  
שהממונה לא עשה  
דבר מספטמבר 2014  
כדי ליישם את חוות  
הדעת וההוראה של  
הלשכה המשפטית  
של משרד הפנים

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון את דרך פעולתו של הממונה על מחוז צפון דאז בעניין. יש טעם לפגם בכך שהממונה לא עשה דבר מספטמבר 2014 כדי ליישם את חוות הדעת וההוראה של הלשכה המשפטית של משרד הפנים בנושא. יש אף טעם לפגם בכך שמשרד הפנים לא וידא במשך זמן כה רב שהוראת הלשכה המשפטית שלו מיושמת.

**עובדת במועצה אזורית וחברת ועד מקומי ביישוב המצוי בשטח השיפוט של המועצה האזורית:** חברת ועד מקומי של יישוב המצוי בשטח שיפוט של המועצה האזורית מרום הגליל (להלן- נבחרת ד') עובדת במקביל במשרה חלקית במועצה האזורית ומועסקת במשרה חלקית בחברה הכלכלית של המועצה. בפברואר 2014 התקבלה בוועדה פנייה לבדיקת חשש לניגוד עניינים של נבחרת ד' בשל תפקידיה אלה.

ביוני 2014 פנתה מרכזת הוועדה לנבחרת ד' והפנתה אותה לחוות הדעת העקרונית של הוועדה, שניתנה על דעת משרד הפנים, ולפיה אין מקום שעובד מועצה אזורית יכהן כחבר בוועד מקומי של יישוב הנמצא בתחום שיפוט של המועצה. המרכזת ביקשה מנבחרת ד' למסור את תגובתה בתוך כחודש.

יצוין כי באותו מועד יידעה מרכזת הוועדה את ממלא מקום הממונה על מחוז צפון דאז במשרד הפנים בנוגע לחוות הדעת האמורה.

בפברואר 2015 שלחה מרכזת הוועדה הודעה לממונה על האגף לניהול ההון האנושי, ובה ציינה שכבר קיימת חוות דעת עקרונית בעניינה של נבחרת ד', כי פנתה לנבחרת ד' לקבלת תגובתה, וכי המועצה האזורית הודיעה לה בספטמבר 2014 כי תדון בנושא "לאחר החגים". בהודעה הביעה מרכזת הוועדה את דעתה כי מאחר שאין שאלה עקרונית פתוחה, אין מניעה שמשרד הפנים ידרוש מנבחרת ד' לבחור בין שני התפקידים וכי יפנה אל המועצה האזורית בעניין זה.

נמצא כי אף שמרכזת הוועדה יידעה את ממלא מקום הממונה על מחוז צפון דאז לגבי עמדת הוועדה ובהמשך אף פנתה לממונה על האגף לניהול ההון האנושי בנושא, הם לא פנו לנבחרת ד' ולמועצה האזורית לצורך הפסקת כהונתה של נבחרת ד'.

במרץ 2015 הודיע היועץ המשפטי של המועצה האזורית מרום הגליל לממונה על אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים שהמועצה קיבלה את עמדת נבחרת ד', וביקש את אישורה של הממונה לפנות לוועדה בנושא לקבלת חוות דעתה. ואולם רק ביוני 2015 פנה היועץ המשפטי של המועצה לוועדה בעניין, בשם נבחרת ד'. יצוין כי להודעת היועץ המשפטי לממונה צורפה תגובת נבחרת ד' לוועדה, שלא נשאה תאריך.

בפברואר 2016 פרסמה הוועדה חוות דעת נוספת. חוות הדעת הייתה זהה לזו שהובאה כשנה ושבעה חודשים לפני כן לידיעת נבחרת ד' ולידיעת משרד הפנים, ולפיה על נבחרת ד' לבחור בין עבודה במועצה או בחברה הכלכלית לבין כהונה בוועד המקומי שביישובה.

**עובד במועצה אזורית ויו"ר הוועד המקומי של יישוב המצוי בתחום השיפוט של המועצה:** במאי 2014 פנו חברי הוועד המקומי של יישוב המצוי בשטח השיפוט של המועצה האזורית מרום הגליל לוועדה בתלונה על שיו"ר הוועד המקומי (להלן - נבחר ה') המכהן בתפקידו מינואר 2014 מועסק במקביל גם כעובד המועצה האזורית.

נמצא כי כמה ימים לאחר פנייה זו שלח מנהל תחום שלטון מקומי דאז במחוז צפון שבמשרד הפנים לאחד הפונים מכתב, ובו ציין כי נבחר ה' "יכול לכהן כיו"ר ועד מקומי... ובו בזמן להמשיך להיות עובד במועצה האזורית מרום הגליל". יצוין כי לא נשלח העתק של המכתב ללשכה המשפטית של משרד הפנים.

ביוני 2014 פנתה מרכזת הוועדה למנהל האגף לניהול ההון האנושי ברשויות המקומיות והודיעה לו שאין לדעתה "מקום להתייחסות של הוועדה שכן המצב המשפטי ברור ויש חוות דעת מפורטת של הוועדה [על שעובד מועצה אזורית אינו רשאי לכהן בוועד מקומי ביישוב המצוי בתחום השיפוט של אותה מועצה]" (להלן - חוות הדעת העקרונית). מרכזת הוועדה הוסיפה: "יש מקום להבנתי לפעולה מטעם משרד הפנים בעניינים אלה... אגף חזרו אלי כדי שנתאם ביננו מי עושה מה".

בתחילת אוקטובר 2014 וכשבועיים לאחר מכן יידעה מרכזת הוועדה את הפונים על שמסרה את הטיפול בפנייתם למשרד הפנים, ולפיכך יופסק הטיפול בפנייה בוועדה.

נמצא כי בהודעת דואר אלקטרוני ששלחה מרכזת הוועדה לסגן בכיר ליועץ המשפטי של משרד הפנים באוקטובר 2014, נכתב כי לא ניתנה לגבי הפנייה האמורה חוות דעת של הוועדה, שכן "יש חוות דעת כללית של הוועדה... למיטב הבנתי אין צורך בדיון בוועדה אלא רק ברענון ההנחיה במחוזות". יצוין שבאותה הודעה מתחה מרכזת הוועדה ביקורת על קביעתו של מנהל תחום שלטון מקומי במחוז צפון ולפיה אין מניעה לכהונת נבחר ה' בשני התפקידים, אף שחוות הדעת העקרונית השוללת את הכהונה הכפולה התפרסמה באתר האינטרנט של הוועדה כבר בשנת 2007. עוד יצוין כי המידע בעניין נבחר ה' הועבר לגורמים נוספים במשרד הפנים.

על אף זאת, לא פעל משרד הפנים במידה מספקת ליישום חוות הדעת העקרונית של הוועדה, ובדצמבר 2014 יידעה מרכזת הוועדה את נציגי משרד הפנים שהפונים שבו והודיעו לה שהמועצה האזורית עדיין לא עשתה דבר בנושא ניגוד העניינים.

רק בפברואר 2015 פנה היועץ המשפטי של המועצה האזורית לוועדה וביקש לקבל בשם נבחר ה' את חוות דעתה בעניינו. יצוין כי פנייתו של היועץ המשפטי לוועדה נעשתה לאחר שהוא פנה בעניין לממונה על אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים, וזו הורתה לו בדצמבר 2014 לפנות לוועדה.

  
המשמעות של תיאום  
לקוי כאמור היא  
שבמקרים רבים  
נבחר ציבור ממשיכים  
לפעול ולהחליט גם  
במצבים שבהם קיים  
חשש שהם מצויים  
בניגוד עניינים

בפברואר 2016 פרסמה הוועדה חוות דעת נוספת בעניין נבחר ה', ובה המלצה הזוהה להמלצה המצוינת בחוות הדעת העקרונית, שאליה הפנתה את תשומת לב משרד הפנים כבר ביוני 2014.

במאי 2016 כתב נבחר ה' למשרד מבקר המדינה כי הודיע על התפטרותו מתפקיד יו"ר הוועד המקומי, בעקבות פניית המשרד אליו בנושא.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים ולמשרד הפנים כי תיאום לקוי בין גורמים במשרד הפנים וכן בין משרד הפנים למשרד המשפטים גרם להתמשכות מיותרת של הטיפול בפניות, זאת אף שמרכזת הוועדה ציינה כי קיימת חוות דעת עקרונית של הוועדה המתאימה למקרים שפורטו לעיל. המשמעות של תיאום לקוי כאמור היא שבמקרים רבים נבחר ציבור ממשיכים לפעול ולהחליט גם במצבים שבהם קיים חשש שהם מצויים בניגוד עניינים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים כי בניגוד לבקשתו לפנות בכתב למנכ"ל משרד הפנים לגבי הפניות בעניינים של נבחרת ד' ונבחר ה', פנתה הוועדה ישירות בעניינים לגורמים שונים במשרד הפנים, דבר שגרם לכך שבעניין טיפלו כמה גורמים במשרד במקביל והקשה את המעקב אחר הטיפול. עוד ציין משרד הפנים בעניינו של נבחר ה' כי תשובתו של מנהל תחום שלטון מקומי דאז במחוז צפון ממאי 2014, שצוינה לעיל, ניתנה בלי שקדמה לה התייעצות עם הלשכה המשפטית. כן ציין משרד הפנים בתשובתו כי לאחר תזכורת ששלח לראש המועצה האזורית מרום הגליל, התקבלה ב-23.5.16 הודעת המועצה האזורית ששני הנבחרים מסרו מכתבי התפטרות מהוועדים המקומיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי ההסברים שהוצגו בתשובתו וגלגול האשמה לפתחה של הוועדה רק מחזקים את ממצאי הביקורת לגבי התיאום הלקוי בין הגורמים השונים. כאמור לא נקבע נוהל ברור וסדור לטיפול בפניות, שיסדיר בין השאר את מנגנוני העברת המידע בין הגורמים השונים, את התיאום בין הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים ובין משרד הפנים למשרד המשפטים ואת המעקב של גורמים אלה אחר הטיפול בפניות. כמו כן, לא נקבע גורם מרכזי במשרד הפנים לעניין הטיפול בפניות.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לנקוט את הצעדים הנדרשים על מנת למנוע הישנות מקרים שבהם בעלי תפקידים במשרד הפנים פועלים בלי להתייעץ עם הלשכה המשפטית של המשרד ובלי ליידע אותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבצע ריענון בקרב בעלי התפקידים במחוזות בעניין פרסומן של חוות הדעת של הוועדה באינטרנט ובעניין ההתייחסות אליהן.

## שיהוי בעבודת הוועדה

**חבר מועצת עירייה שהוא בעלים של משרד עורכי דין:** כמה חברי מועצה של עירייה מסוימת פנו ליועץ המשפטי של העירייה בדבר חשש לניגוד עניינים שבו מצוי חבר מועצה (להלן - נבחר ו'), עקב כהונתו כחבר מועצה במקביל לעבודתו במשרד עורכי דין שבבעלותו, העוסק גם בתחום המקרקעין; גם נבחר ו' עצמו פנה ליועץ המשפטי של העירייה כדי לקבל את חוות דעתו בעניין. בעקבות פניות אלה פנה במרץ 2014 היועץ המשפטי דאז של אותה עירייה לוועדה וביקש לקבל את חוות דעתה בעניין.

מעיון במסמכים שבתיק הפנייה המצוי בוועדה עולה כי רק בספטמבר 2014, כחצי שנה לאחר הפנייה של היועץ המשפטי לוועדה, פנתה מרכזת הוועדה לנבחר ו' לקבלת תגובתו, לשם גיבוש חוות דעת בעניינו. יצוין כי תשובתו של נבחר ו' לוועדה התעכבה אף היא וניתנה בפברואר 2015.

בדצמבר 2014 שלחה עורכת דין מהלשכה המשפטית של משרד הפנים הודעת דואר אלקטרוני למרכזת הוועדה, שבה נאמר: "ביום 3.11.14 הגיעה לעיונינו פניה בעניין ניגוד עניינים של חבר מועצת ... עו"ד... מבירור מול יועמ"ש [העירייה], עולה כי ביום 23.3.14 הוא פנה אליך בבקשה לקבל את חוות דעת הוועדה בנושא זה. אשמח לדעת מה צפי הזמנים בעניין".

ביולי 2015 שאלה מרכזת הוועדה את עורכת הדין האמורה אם משרד הפנים כבר השיב על הפנייה אליו בנושא (מנובמבר 2014), ובאוגוסט 2015 מסרה למשרד הפנים את טיוטת חוות הדעת.

נמצא כי רק באוגוסט 2015, כשנה וחמישה חודשים לאחר פניית היועץ המשפטי של העירייה לוועדה, ניתנה חוות דעתה בעניין ונשלחה לנבחר ו' וליועץ המשפטי של העירייה.

משרד מבקר המדינה מעיר לוועדה כי הזמן שעבר ממועד קבלת הפנייה ועד לגיבוש חוות הדעת של הוועדה, כשנה וחמישה חודשים, הוא רב מאוד לכל הדעות, וכי היה עליה לגבש את חוות הדעת סמוך ככל הניתן למועד קבלת הפנייה.

**חבר ועד מקומי הנותן שירותים לחבר אחר באותו ועד:** בראשית שנת 2014 קיבלה הוועדה פנייה למתן חוות דעת בשאלה אם אדם שנבחר לכהן כחבר הוועד המקומי בבחירות שהתקיימו לוועד בדצמבר 2013, יכול לכהן בתפקידו זה במקביל למתן שירותי ניהול ספרים ויועץ מס בשכר לחבר אחר של אותו ועד מקומי.

רק בסוף אוקטובר 2014 פנתה מרכזת הוועדה לשני חברי הוועד המקומי הנוגעים לפנייה וביקשה לקבל את תגובתם על האמור בה. העתק של הפנייה נשלח גם ליו"ר הוועד המקומי. תגובת שני חברי הוועד נמסרה לוועדה לאחר שבועיים.

בפברואר 2016 נשלחה חוות הדעת של הוועדה לפונה, לשני חברי הוועד ולגורמים אחרים.

משרד מבקר המדינה העיר לוועדה כי הזמן שעבר ממועד קבלת הפנייה ועד לפניית הוועדה לחברי הוועד לקבלת תגובתם (כעשרה חודשים) וממועד קבלת הפנייה ועד לגיבוש חוות הדעת בעניינה (כשנתיים) הוא מופרז ובלתי סביר. על הוועדה היה לפנות לחברי הוועד לקבלת תגובתם ולגבש את חוות הדעת סמוך ככל הניתן למועד הפנייה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי "נעשה בתקופה זו מאמץ ממוקד לקיצור פרקי הזמן מהגעת פניה לוועדה לפניה לגורמים הרלוונטיים, להכנת הפניה לדיון בוועדה ולהוצאת תשובה".

## שיהוי במסירת תגובות לוועדה

כאמור, עם קבלת פנייה נוהגת מרכזת הוועדה לבקש את תגובת נבחר הציבור הרלוונטי וכן הבהרות מגורמים הנוגעים בדבר ברשות המקומית הרלוונטית, עד לתאריך הנקוב בבקשה.

נמצאו מקרים שבהם נמסרו התגובות לוועדה באיחור ניכר, לעתים אף של כשנה. בדוח לחיזוק שלטון החוק צוין בנוגע לוועדה כי "מדובר כאמור בוועדה מייעצת ועל כן אין היא יכולה, בין היתר, לחייב נילונים להשיב לפניותיה"<sup>35</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד המשפטים ולמשרד הפנים כי חוסר הסמכות של הוועדה לחייב נבחר ציבור להשיב על פניותיה מחזק את הנחיצות בקביעת נוהל שבו ייקבעו בין השאר מועדי התגובה ודרכי הפעולה במקרה של שיהוי בתגובה, וכן יוגדר תפקידו של משרד הפנים, שהוא המאסדר של השלטון המקומי, בסיוע לוועדה בכל הנוגע לטיפול בפניות ולאכיפה של החלטותיה.

משרד המשפטים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי "הוועדה החלה, באותם מקרים שבהם לא קיבלה התייחסות מהגורמים הרלוונטיים, להוציא תשובות הנותנות מענה למצב הדברים הנטען בפניה, תוך הדגשה כי בשל אי-קבלת התייחסות מדובר בהנחה שכך הם פני הדברים".



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולמשרד המשפטים כי הממצאים שהועלו בפרק זה מחזקים את הצורך לגבש נוהל עבודה מחייב שיסדיר את מכלול הסוגיות הנוגעות לטיפול בפניות: מנגנוני העברת המידע; התיאום בין הגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים והמעקב שלהם אחר הטיפול בפניות; תחומי הסמכות והאחריות; והעברת המידע והתיאום בין משרד הפנים לבין משרד המשפטים - מרגע קבלת הפנייה ועד לסיום הטיפול בה. יש לקבוע בנוהל העבודה שיגובש גם לוחות זמנים לכל שלב בטיפול, כולל פרקי זמן מירביים לתגובה של גורמים הנוגעים לפנייה ופרקי זמן מירביים למתן השגות על חוות הדעת של הוועדה או של גורמים אחרים במשרד הפנים ובמשרד המשפטים. כמו כן, יש לקבוע בנוהל העבודה את דרך הפעולה במקרה של שיהוי במתן תגובות ואת החובה של משרד הפנים ושל הוועדה להנחות את נבחר הציבור שלגביו נבדק החשש לניגוד עניינים כיצד עליו לנהוג עד מתן חוות הדעת או ההחלטה בעניינו.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי חשוב שהוועדה, משרד הפנים ומשרד המשפטים יקבעו נוהלי עבודה בקשר לטיפול של הוועדה בפניות שעניינן חשש לניגוד עניינים - על מנת לייעל את הטיפול של הוועדה בפניות כאלה, להקל עליה להחליט בעניינן ולמנוע מצב שבו נבחרים המצויים בחשש לניגוד עניינים יוסיפו לכהן בתפקידם.

## שיהוי ביישום המלצות הוועדה

נמצא כי לגבי 6 (כ-43%) מ-14 הפניות שבדק משרד מבקר המדינה, היה שיהוי ביישום חוות הדעת או ההחלטות של הוועדה ושל גורמים במשרד הפנים. להלן דוגמאות:

**חבר המועצה המקומית העובד בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה:** הוועדה קיבלה שתי פניות בעילום שם - האחת ממרץ 2014 והשנייה ללא תאריך - לגבי חבר מועצה מקומית מסוימת (להלן - נבחר ז') המשמש גם כמפקח על הבנייה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה<sup>36</sup> (להלן - הוועדה המקומית זמורה). בפניות נטען כי מאחר שהמועצה המקומית שבה מכהן נבחר ז' שייכת למרחב התכנון המקומי של הוועדה המקומית זמורה, מעמידה אותו כהונתו בשני התפקידים האמורים במצב של ניגוד עניינים.

ביוני 2014 פנתה מרכזת הוועדה לניגוד עניינים אל נבחר ז' וביקשה את תגובתו. עותקים מהפנייה נשלחו ליו"ר הוועדה המקומית זמורה, ליועץ המשפטי שלה וליועץ המשפטי של המועצה המקומית שבה מכהן נבחר ז'.

יצוין כי באוגוסט 2014 התקבלה תגובתו של נבחר ז' באמצעות בא כוחו.

36 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה זמורה היא ועדה מרחבית, לפי סעיף 19(א) לחוק התכנון והבנייה. ועדה זו אחראית לנושא התכנון והבנייה בשטחי השיפוט של המועצות המקומיות גדרה, קריית עקרון, גן יבנה, מזכרת בתיה ובני ע"ש.

רק במרץ 2015, כשבעה חודשים לאחר קבלת תגובתו של נבחר ז', שלחה אליו מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים חוות דעת ראשונה של הוועדה בעניינו. בחוות דעת זו ציינה הוועדה למניעת ניגוד עניינים בין השאר כי "נוכח כובד משקלה של שאלה זו תקיים הוועדה דיון נוסף בנושא... אתה מוזמן להעביר אל הוועדה טיעון מפורט יותר בנושא". הוועדה קבעה בחוות הדעת כי בינתיים במסגרת כהונתו במועצה, על הנבחר להימנע מטיפול בכל הקשור לתחום התכנון והבנייה, ובפרט בכל הקשור לאכיפת החוק בנושא. כמו כן המליצה הוועדה כי במסגרת כהונתו במועצה על הנבחר להימנע מטיפול בכל נושא הקשור למשרד עורכי הדין המטפל בשמו בנושא ניגוד העניינים.

יצוין כי העתקים מחוות הדעת נשלחו בין השאר לראש המועצה המקומית שבה מכהן נבחר ז' וליועץ המשפטי של המועצה.

נמצא כי היועץ המשפטי של המועצה לא קבע לנבחר ז' הסדר למניעת ניגוד עניינים כנדרש סמוך לקבלת חוות הדעת הראשונה של הוועדה במרץ 2015.

בתחילת פברואר 2016 פרסמה הוועדה למניעת ניגוד עניינים חוות דעת שנייה ומסכמת בנושא ניגוד העניינים של נבחר ז'. בחוות דעת זו חזרה הוועדה על העמדה שהציגה בחוות הדעת הראשונה. כמו כן הציעה הוועדה כי י"ר הוועדה המקומית זמורה והיועץ המשפטי שלה יבחנו שוב את הנושא ויגבשו הסדר מפורט יותר למניעת ניגוד עניינים של נבחר ז'. על פי הצעת הוועדה ייקבע בהסדר שלא יימסר לנבחר ז' מידע בנוגע לתושבי המועצה המקומית שבה הוא מכהן או בנוגע לעסקים הפועלים בתחום שיפוטה של המועצה, וכי נבחר ז' לא ישתתף בהתייעצויות בעניינים הקשורים לתושבים או לעסקים כאמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסוף פברואר 2016 כתב היועץ המשפטי של המועצה המקומית כי נבחר ז' התפטר מתפקידו כחבר המועצה המקומית. לתשובת היועץ צורפה הצהרת נבחר ז' מ-27.1.16 בדבר התפטרותו. ההצהרה נשלחה לראש המועצה המקומית, והעתק שלה נשלח לממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית וליועץ המשפטי של המועצה כי היה ראוי לקבוע לנבחר ז' הסדר למניעת ניגוד עניינים סמוך למועד פרסום חוות הדעת הראשונה של הוועדה ועל פי ההגבלות שקבעה, ולא להמתין כשנה עד למתן חוות הדעת השנייה או עד להחלטת הנבחר להתפטר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 טען היועץ המשפטי של המועצה כי כבר סמוך לקבלת חוות הדעת הראשונה של הוועדה (במרץ 2015) הוא הנחה את נבחר ז' כיצד עליו לנהוג וממה עליו להימנע כדי לא להימצא בניגוד עניינים. לדברי היועץ המשפטי, הוא ביקש בין השאר מנבחר ז' להתפטר מתפקידו כיו"ר ועדת הביקורת וכחבר בוועדת המכרזים של המועצה המקומית ונבחר ז' עשה כן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית וליועץ המשפטי כי המועצה אמנם נקטה פעולות למניעת הימצאותו של נבחר ז' במצב של ניגוד עניינים, אולם כדי ליישם כהלכה את המלצת הוועדה היה דרוש גם לקבוע לנבחר ז' הסדר מפורט למניעת ניגוד כזה.

**חברי מועצת עיריית אשדוד המשמשים יו"ר ועדים בנמל אשדוד**<sup>37</sup>: בדצמבר 2013 התקבלה לראשונה פנייה בוועדה בעניין חשש לניגוד עניינים של שני נבחרים למועצת עיריית אשדוד (להלן - שני הנבחרים או נבחר ח' ונבחר ט')<sup>38</sup>, מאחר שהם כיהנו באותו מועד כיו"ר ועדי עובדים בנמל אשדוד. יצוין כי לנבחר ח' יש עסקים פרטיים בעיר אשדוד.

בדצמבר 2014 פרסמה הוועדה לראשונה חוות דעת בעניינם של שני הנבחרים. בחוות הדעת צוין כי הוועדה סבורה ששני הנבחרים "נתונים במצב של ניגוד עניינים בין כהונתם במועצה לבין עבודתם בחברת נמל אשדוד וכהונתם בוועדי העובדים של החברה. לפיכך... ולכל הפחות, יש לגבש הסדרים מפורטים במטרה לנטרל את ניגוד העניינים שבו הם נתונים". עוד צוין בחוות הדעת כי "ככל שהיועץ המשפטי של העירייה יסבור, כי ניתן לנטרל את החשש להימצאות במצב של ניגוד עניינים, מתבקש הוא להציע טיטוט הסדר מפורט... עד להשלמת בחינת הנושא, על ה"ה [שני הנבחרים] ... לפעול בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לעירייה בהתאם להסדר שיגבש".

מעיון בתיקי הפניות לגבי שני הנבחרים המצויים בוועדה עולה כי רק בינואר 2016 שלח היועץ המשפטי של עיריית אשדוד לנבחר ח' נוסח הסדר ניגוד עניינים, כדי שיחתום עליו. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא חתם נבחר ח' על ההסדר.

עוד נמצא כי היועץ המשפטי של עיריית אשדוד לא קבע הסדר ניגוד עניינים לנבחר ט', וממילא לא חתם נבחר ט' על הסדר כזה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית אשדוד וליועץ המשפטי של העירייה כי היה ראוי לקבוע לשני הנבחרים הסדרים למניעת ניגוד עניינים סמוך למועד פרסום חוות הדעת של הוועדה בעניינם ולוודא שהם יחתמו על ההסדרים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב היועץ המשפטי של עיריית אשדוד בשם העירייה כי בספטמבר 2014 נשלחו דרישות למילוי השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים (להלן - השאלון לניגוד עניינים או השאלון) לכל חברי הוועדה המקומית, לרבות לנבחרים ח' ו-ט', אך שני הנבחרים לא מילאו את השאלון. היועץ המשפטי הוסיף כי במרץ 2015 פנה לנבחר ח' בדרישה למתן מידע בנוגע לעסקיו הנוספים, לשם הכנת הסדר ניגוד עניינים עבורו, אולם נבחר ח' לא ענה לפנייה זו. בינואר 2016 שוב פנה היועץ המשפטי לנבחר ח' בבקשה לקבלת מידע כאמור,

37 בנמל אשדוד יש כמה ועדי עובדים בתחומים שונים.

38 השניים נבחרו באוקטובר 2013.



בצירוף הסדר ניגוד עניינים כללי שהנבחר התבקש לחתום עליו, אך גם פנייה זו לא נענתה. היועץ המשפטי ציין כי בכל התקופה האמורה לא השתתף נבחר ח' בישיבות ועדת המכרזים של העירייה או בישיבות הוועדה המקומית, וכי סמוך למועד שבו ניתנה חוות הדעת של הוועדה הושעה מכל תפקידיו בנמל אשדוד. לדברי היועץ המשפטי, למיטב ידיעתו עד מועד כתיבת תשובתו לא חזר נבחר ח' לכהן בתפקידיו. בנוגע לנבחר ט' כתב היועץ המשפטי כי מאז פורסמה חוות הדעת התנהלו בינו לבין נמל אשדוד הליכים, לרבות בבית הדין לעבודה, שגם עיריית אשדוד הייתה צד להם, לגבי חתימתו על הסדר על פי בקשת רשות הנמלים. רק במרץ 2016 ניתנה החלטת בית הדין, ובה נקבע נוסח ההסדר שייחתם עבור רשות הנמלים. היועץ המשפטי ציין כי הכין לנבחר ט' הסדר ניגוד עניינים דומה בנוגע לתפקידו כחבר מועצת עיריית אשדוד. ואולם בשל עומס עבודה נמסר הסדר זה לחתימת נבחר ט' רק בימים אלו. עוד ציין היועץ המשפטי כי מנע גם מנבחר ט' מלהשתתף בישיבות הוועדה המקומית.

## המלצות הדוח לחיזוק שלטון החוק

בדוח לחיזוק שלטון החוק צוין בין היתר ש"אין כיום מנגנון מבנה לצורך בחינה מראש של השאלה האם נבחר ציבור ברשות מקומית עשוי להימצא במצב של ניגוד עניינים בין כהונתו הציבורית לבין ענייניו האחרים... אין הליך סדור לאיתור נושאים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים כאמור ולבירור מהותו של ניגוד העניינים בנושאים אלו, כצעד מקדים לגיבושו של הסדר למניעת ניגוד עניינים, מקום בו הדבר נדרש. חריג לכך הוא בתחום התכנון והבניה, אשר לגביו נקבע בשנת 2014, במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, כי על חברי הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה למסור ליועץ המשפטי של הוועדה, טרם תחילת כהונתם, מידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים"<sup>39</sup> (ראו להלן בפרק "ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה").

צוות הבחינה המליץ להחיל את ההסדר שנקבע בתחום התכנון והבנייה לגבי חברי הוועדה המקומית, בשניונים המחויבים, גם על כלל פעילותם של נבחר הציבור, בדומה להסדר הקיים לגבי נבחר הציבור בשלטון המרכזי - שרים וסגני שרים - ולגבי העובדים הבכירים בשלטון המקומי. כלומר, יש לחייב את נבחר הציבור להצהיר סמוך למועד בחירתם על תחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין כהונתם הציבורית לענייניהם האחרים. הדרך המקובלת לכך, אשר ראוי לאמצה גם בהקשר זה, היא באמצעות שאלון שאותו ידרשו נבחר הציבור למלא.

צוות הבחינה המליץ כאמור לאמץ מתווה, שעל פיו יוקם מערך משולב של שלוש ועדות (ועדת אתיקה, ועדה ממינת וועדה מייעצת) שיעסקו ביישום כללי האתיקה לגבי נבחר הציבור, הן לפני מעשה - באמצעות ייעוץ מקדים - והן לאחר מעשה - באמצעות בירור פניות ותלונות. בהקשר זה המליץ הצוות כי אם תקבע ועדת האתיקה שנבחר ביצע הפרה אתית, היא תהיה רשאית לטפל בכך באחת מן הדרכים

האלה: דרישה להביע התנצלות פומבית; התראה; מזיפה; קנס בגובה של עד משכורת אחת; הטלת מגבלות תפקודיות הקשורות להפרה האתית. כמו כן תהיה רשאית ועדת האתיקה לצרף לאחד מן העיצומים האמורים דרישת התחייבות מהנבחר להימנע מלחזור על המעשה. נוסף על כך הציע הצוות כי במקום הנאמר לעיל תהיה ועדת האתיקה רשאית לקבוע הוראה שעל הנבחר יהיה למלא, ואשר אי-מילוייה ייחשב הפרה אתית.

להלן דוגמה שעניינה אי-דיווח של חבר מועצה בעיריית אשדוד (להלן - נבחר י') על חשש לניגוד עניינים. הדוגמה ממחישה את הצורך להחיל את ההסדר שנקבע בתחום התכנון והבנייה על כלל פעילותם של נבכרי הציבור:

כללי ההתנהגות הנדרשים מנבחר הציבור, שנקבעו בין היתר בכללים לנבכרי הציבור, מחייבים אותו כאמור לנהל את ענייניו באופן שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר המועצה לבין תפקיד אחר או עניין אישי שלו. בכללים אלו נקבעה גם חובת ההודעה על ניגוד עניינים<sup>40</sup>.

לפי פקודת העיריות<sup>41</sup>, חבר מועצה שיש לו, במישרין או בעקיפין, טובת הנאה בחוזה שנעשה עם העירייה, יודיע על כך בכתב למועצה ולא ישתתף בדיונים.

אחד מחברי מועצת עיריית אשדוד (להלן - נבחר י') הוא גם יזם ובעל מניות בחברות הבונות בעיר. מתלונה שהגיעה למשרד מבקר המדינה עולה כי נבחר י' נמצא במצב של חשש לניגוד עניינים, מאחר שחברה שהוא בעל מניות בה (להלן בפרק זה - החברה) קנתה מחברה אחרת זכויות בקרקע והפכה עקב כך צד לטיוטת הסכם בין הבעלים הקודמים של החברה לעירייה להקמת חניון תת-קרקעי בקרקע זו ולשימוש בחניון<sup>42</sup>.

עוד עולה מהתלונה כי נבחר י' יצא משיבת המועצה שבה דנו בעניין ההסכם עם החברה, בלי ליידע את שאר חברי המועצה שהוא נמצא בניגוד עניינים.

בדצמבר 2015 פנה משרד מבקר המדינה לראש עיריית אשדוד בנושא. בינואר 2016 מסר היועץ המשפטי של העירייה, בשם ראש העירייה, כי במועד שהתקבלה במשרדו טיוטת ההסכם, חתומה על ידי החברה, לשם מסירתה לאישור מועצת העירייה, לא היה חבר המועצה האמור בעל מניות בחברה. עוד מסר היועץ המשפטי בתשובתו כי בשלב כלשהו, לאחר חתימת ההסכם עם העירייה, נרשם נבחר י' כבעל מניות בחברה.

כמו כן ציין היועץ המשפטי בתשובתו כי מיד בתחילת הישיבה במועצת העירייה שבה נדון אישור ההסכם עם החברה, הודיע נבחר י' כי הוא נמצא בניגוד עניינים ויצא

40 בכלל 5(א) נקבע כי "נתברר לחבר המועצה שהוא במצב של ניגוד עניינים, יודיע על כך למועצה בכתב בהקדם האפשרי; הדבר יירשם בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד העניינים".

41 סעיף 122(א).

42 בטיטת הסכם הוסדרו נושאים שונים, ובהם תנאי הקמת החניון התת-קרקעי מתחת לשטח ציבורי פתוח (שצ"פ).

מאולם הישיבות. דבריו לא נאמרו למיקרופון, ולכן גם לא הוקלטו. ואולם היה מי ששמע את הדברים והודיע על כך לכותבת הפרוטוקולים, חזו רשמה בפרוטוקול כי נבחר י" הודיע על ניגוד עניינים ויצא מהאולם". כמו כן ציין היועץ המשפטי בתשובתו כי נבחר י" לא מסר בדיון מהו ניגוד העניינים שבו הוא מצוי.

עוד ציין היועץ המשפטי בתשובתו כי בישיבת המועצה האמורה לא ידעו הוא וחברי המועצה שנבחר י" הוא צד להסכם, והוסיף כי כיום נבחר י" אינו מחזיק עוד מניות בחברה.

נמצא כי נבחר י" לא מסר הודעה בכתב למועצה שיש לו זיקה לחברה שהיא צד להסכם שנדון בישיבת המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר לנבחר י" כי היה עליו להודיע בכתב למועצה שיש לו זיקה לחברה שהיא צד להסכם שנדון בישיבת המועצה, כנדרש בפקודת העיריות ובכללים לנבחר הציבור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב נבחר י" כי לא היה מודע לכך שבישיבת המועצה האמורה, שבה השתתף, תידון טיטוט ההסכם, משום שלא עיין בסדר היום לפני הגעתו לישיבה. נבחר י" הוסיף כי מיד כשהבין זאת, ועוד לפני תחילת הדיון בנושא, הודיע לנוכחים כי הוא מצוי בניגוד עניינים שכן יש לו עניין באותו הסכם, ויצא מחדר הישיבות. לדבריו, הוא סבר שעצם ההודעה לפרוטוקול מספקת וכמוה כהודעה בכתב והוסיף כי בעתיד ימסור במקרה דומה הודעה בכתב. לגבי טיבו של ניגוד העניינים טען נבחר י" כי כלל 5(א) לכללים לנבחר הציבור מחייב חבר מועצה שהתברר לו כי הוא נמצא בניגוד עניינים להודיע על כך, אולם אינו מחייב לפרט את טיבו של ניגוד העניינים.

עוד נמצא כי עד מועד סיום הביקורת לא מילא נבחר י" את השאלון לניגוד עניינים, אף שהוא מחויב למלא אותו כחבר הוועדה המקומית, על פי סעיף 44 לחוק התכנון והבנייה (ראו להלן). יצוין כי השאלון לניגוד עניינים כולל בין היתר דרישה מהנבחר למלא פרטים הנוגעים לעיסוקיו ולנכסים שברשותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב היועץ המשפטי של עיריית אשדוד כי נבחר י" לא מילא את השאלון לניגוד עניינים, הכולל פרטים על עיסוקיו, וכי בהיעדר פרטים על עיסוקיו של נבחר י" לא ידע שהוא מצוי בניגוד עניינים ולא יכול להכין לו הסדר ניגוד עניינים מתאים. היועץ המשפטי הוסיף כי על נבחר י" חל הדין הכללי ולפיו עליו להימנע מלהימצא בניגוד עניינים בכל הנוגע לענייניו הפרטיים, וציין כי הוא מקפיד שחברי מועצה שלא מילאו את השאלון לניגוד עניינים לחברי הוועדה המקומית לא ישתתפו בישיבות הוועדה, וכך נעשה גם בנוגע לנבחר י".

משרד מבקר המדינה העיר לנבחר י" כי היה עליו למלא את השאלון לניגוד עניינים, כנדרש.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כתב נבחר י" כי מעולם לא היה חבר בוועדה המקומית וכי לא השתתף כלל בדיוני ועדה זו - ולפיכך אין הוא חייב על פי

דין למלא כל שאלון. נבחר י' הוסיף כי חרף כל האמור הוא מילא את השאלון ומסר אותו למחלקה המשפטית של עיריית אשדוד.

משרד מבקר המדינה מעיר לנבחר י' כי סעיף 18(א) לחוק התכנון והבנייה קובע כי "במרחב תכנון מקומי... תהיה מועצת הרשות המקומית - הוועדה המקומית". לפיכך כל חבר מועצה הוא גם חבר בוועדה המקומית, וחלה עליו חובת מילוי השאלון בהתאם לסעיף 44ד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי מאחר שנבחר י' הוא זים ובעל מניות בחברות שונות הבונות בתחום השיפוט של הרשות המקומית ובמרחב התכנון של הוועדה המקומית שלה, היה עליו ליידע את הרשות המקומית ואת היועץ המשפטי שלה בדבר עסקיו הפרטיים.



לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שהוצגו בפרק זה מלמדים ביתר שאת על הצורך הדחוף באימוץ המלצות הדוח לחיזוק שלטון החוק לגבי הרחבת ההסדר בנושא מניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ולגבי יישום המתווה.

## ניגוד עניינים של חברי ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה

### רקע נורמטיבי

בחוק התכנון והבנייה הופקדו בידי הוועדה המקומית סמכויות רבות בנושאי תכנון הבנייה במרחב התכנון שבתחומה, סמכות לתת היתרי בנייה למבקשים זאת וסמכויות אכיפה. עוד נקבע בחוק התכנון והבנייה כי הוועדה המקומית תקים ועדת משנה לתכנון ולבנייה (להלן - ועדת משנה), שתכלול בין היתר חלק מחברי מועצת הרשות המקומית, וכי כל התפקידים והסמכויות של הוועדה המקומית יוקנו גם 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.

בסעיף 15(א) לכללים לנבחרי הציבור נקבע כי "חבר מועצה של רשות מקומית שהוא קבלן בנין הבונה במרחב התכנוני שאליו שייכת הרשות המקומית, לא יהיה חבר בוועדת משנה של הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, המחליטה בבקשות למתן

היתרים או לאישור שימוש חורג ולהקלות". בסעיף 15(ב) לכללים נקבע כי "כלל זה יחול גם כאשר קבלן כאמור הוא קרוב של חבר המועצה או תאגיד שחבר המועצה הוא בעל שליטה בו".

בדוח הקודם צוינו כ-20 שמות של קבלנים שכיהנו באותה עת כחברי מועצה ברשויות מקומיות שונות. בדוח הקודם הוער בעניין זה כי "לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שמשרד הפנים ינחה את היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות להביא לידיעת חברי מועצה שמבקשים לכהן כחברים בוועדה כגון זו [ועדת המשנה], 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 שייתכן 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".

בסעיף 44 לחוק התכנון והבנייה (להלן - סעיף 44) נקבע הליך סדור לבדיקת ניגוד עניינים של חבר במוסד תכנון מקומי ולגיבוש הסדר למניעת ניגוד עניינים במקרה הצורך. חבר מוסד תכנון מקומי מוגדר "חבר ועדה מקומית או ועדת משנה שלה למעט חבר כאמור הממונה בידי שר הפנים"<sup>43</sup>.

סעיף 44 קובע כי אדם שעומד לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי ימסור ליועץ המשפטי של מוסד תכנון זה לפני תחילת כהונתו את המידע הדרוש לשם בדיקת הימצאותו בניגוד עניינים. היועץ המשפטי יקבע אם מתקיים ניגוד עניינים וימסור את חוות דעתו לאותו אדם וכן ליו"ר מוסד התכנון הנוגע בדבר. אם קבע היועץ המשפטי שמתקיים ניגוד עניינים תדיר - לא יחל אותו אדם לכהן בתפקידו במוסד התכנון או יחדל מכהונתו במקרה שכבר החל לכהן, לפי העניין. אם קבע היועץ המשפטי שאותו אדם עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים שאינו תדיר - יקבע היועץ המשפטי הסדר למניעת ניגוד עניינים או יורה על ביצוע שינויים בהסדר למניעת ניגוד עניינים שנקבע בעבר.

## יישום הוראות סעיף 44 לחוק התכנון והבנייה בעניין דיווח על אפשרות לניגוד עניינים

הבחירות לעריות ולמועצות המקומיות התקיימו כאמור באוקטובר 2013; סעיף 44 הוחל מ-1.11.14.

על מנת לסייע ליועצים המשפטיים של מוסד התכנון המקומי לבחון את סוגיית ניגוד העניינים, ניסחה מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) שבמשרד המשפטים "שאלון לאיתור חשש ניגוד עניינים" (להלן - השאלון). בספטמבר 2014 שלח משרד המשפטים ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות את השאלון. היועצים המשפטיים נדרשו

למסור את השאלון לחברי מוסד התכנון, ואלה התבקשו למלאו ולהחזירו ליועצים המשפטיים.

במכתבו ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות מנובמבר 2014 ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי): "מפניות שהתקבלו לאחרונה במשרדנו עולה, כי לא כל חברי הוועדות המקומיות מצאו לנכון להעביר ליועץ המשפטי של הוועדה המקומית, שבה הם מכהנים, מידע הדרוש ליועץ המשפטי לשם בדיקת ניגוד עניינים שאפשר כי חבר הוועדה נתון בו". במכתב התבקשו היועצים המשפטיים לפעול לקבל עד לאמצע דצמבר 2014 את המידע הנדרש מחברי מוסדות התכנון, לצורך בדיקת הימצאותם בניגוד עניינים, ולסיים את הבדיקה לגבי קיומו של ניגוד עניינים לכל המאוחר עד לסוף ינואר 2015. עוד צוין במכתב: "ולטעמנו, חבר מוסד תכנון אשר לא ימסור את המידע כאמור... לכל המאוחר ב-31/12/2014, יהיה מנוע מלכהן בתפקידו ולהשתתף בישיבות הוועדה המקומית".

במכתב ליועצת המשפטית של מרכז השלטון המקומי מפברואר 2015 ציין המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי): "לאחר בחינה חוזרת של הנושא ולאור הקושי שהצפת במכתבך בדבר קשיי התארגנות, אף על ידי גורמים נוספים, נראה כי ניתן להאריך את המועד להשלמת בדיקות ניגוד העניינים עד ליום 1.3.15. במידת הצורך יש להשלים הסדרי ניגוד עניינים עד 1.4.15. **ניודגש**, לאחר המועדים האמורים, ככל שלא יועבר דיווח על ידי חבר מוסד תכנון מקומי, או ככל שלא יחתם הסדר ניגוד עניינים אם נדרש, יש לראות בחבר כמי שמצוי בניגוד עניינים, בהתאם למכתבנו הקודם בעניין זה" (ההדגשה במקור).

במטרה לבדוק את יישום הוראות סעיף 44 פנה משרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 ליועצים משפטיים של 33 ועדות מקומיות. מהתשובות ששלחו למשרד היועצים המשפטיים עולים הממצאים האלה:

חברי 2 ועדות מקומיות<sup>44</sup> לא מילאו כלל את השאלון לניגוד עניינים; בנוגע ל-3 ועדות מקומיות אחרות מילאו את השאלון רק חברי ועדות המשנה של ועדות אלה; בנוגע לעוד 10 ועדות לא מילאו את השאלון 49 חברי ועדות. 43 מחברי הוועדות המקומיות שמילאו את השאלון, החזירו אותו ליועץ המשפטי של הוועדה המקומית לאחר 1.4.15<sup>45</sup>, שהיה המועד האחרון למסירת מידע הדרוש לבדיקת ניגודי עניינים, כפי שקבע המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי). להלן פירוט:

1. בוועדות המקומיות טבריה, עפולה וקריית אתא נדרשו רק חברי ועדת המשנה למלא את השאלון ומילאו אותו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציין היועץ המשפטי של הוועדה המקומית טבריה כי ועדת המשנה היא המוסד התכנוני "הדומיננטי", וכי בשנים

44 טענת היועצים המשפטיים של ועדות מקומיות אלו, משרד המשפטים לא שלח אליהם את השאלון, ולכן הם לא העבירו אותו לחברי הוועדות.

45 בחודשים אפריל 2015 עד פברואר 2016.

2014-2016 לא דנה מליאת הוועדה המקומית בנושאים תכנוניים, אלא התכנסה רק פעם אחת - לצורך שינוי הרכב ועדת המשנה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ציין היועץ המשפטי של הוועדה המקומית עפולה כי על פי הבנת הלשכה המשפטית, החובה שנקבעה בהנחיות למלא את השאלון חלה רק על חברי ועדת המשנה.

משרד מבקר המדינה העיר ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות כי הגדרת "חבר מוסד תכנון מקומי" בסעיף 44ד כוללת הן את חברי הוועדה המקומית והן את חברי ועדת המשנה, ולכן על היועץ המשפטי למסור לכל חברי הוועדה המקומית את השאלון למילוי, כדי שיהיה לו כל המידע הדרוש לבדיקת הימצאותם של חברי הוועדה המקומית בניגוד עניינים.

בעקבות הביקורת דרשו היועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות עפולה וקריית אתא מכל החברים בוועדות המקומיות למלא את השאלון.

2. נמצאו 49 חברים ב-10 ועדות מקומיות שלא מילאו את השאלון: בפתח תקווה לא מילאו את השאלון 14 מ-27 חברים; ביהוד-מונוסון ובמגדל העמק - 8 מ-15 חברים בכל ועדה; בבית שמש - 5 חברים; בראשון לציון - 4 חברים; באשדוד ובת ים - 3 חברים בכל ועדה; בכפר סבא - 2 חברים; בנס ציונה ורעננה - חבר אחד בכל ועדה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ציין היועץ המשפטי של הוועדה המקומית יהוד-מונוסון כי בשנת 2015 לא התכנסה מליאת הוועדה המקומית כלל, אלא רק ועדת המשנה. בעקבות הביקורת מילאו כל חברי הוועדה המקומית את השאלון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 ציין היועץ המשפטי של הוועדה המקומית כפר סבא כי אחד משני חברי הוועדה המקומית שלא מילאו את השאלון התפטר מכהונתו במועצה. היועץ המשפטי הוסיף כי הוועדה המקומית הקפידה שלא לשתף בישיבותיה חברי ועדה שלא מילאו שאלונים.

בעקבות הביקורת מילאו שני חברי ועדה בבת ים את השאלון.

3. בשש ועדות מקומיות - בית שמש, בת ים, יהוד-מונוסון, מגדל העמק, פתח תקווה וראשון לציון - נמצאו גם חברים בוועדות המשנה או ממלאי מקום של חברים כאמור שלא מילאו את השאלון. מאחר שבועדת המשנה מתקבלות בדרך כלל מרבית החלטות התכנון והרישוי, בדק משרד מבקר המדינה אם חברי ועדות המשנה שלא מילאו את השאלון השתתפו בישיבות של הוועדות<sup>46</sup>.

46 הבדיקה נעשתה גם לגבי חברי ועדה שמילאו את השאלון באיחור והשתתפו בישיבות, אף שבמועד הישיבה טרם מילאו את השאלון.

מבדיקת הפרוטוקולים של הישיבות של שש ועדות משנה שהתקיימו בשנת 2015 עולה כי לגבי ארבע ועדות משנה, 18 חברים או ממלאי מקום של חברים השתתפו בישיבות של הוועדות, אף שבמועדים שבהם התקיימו הישיבות הם טרם מילאו את השאלון: בפתח תקווה השתתפו בישיבות 11 חברים וממלאי מקום שלא מילאו את השאלון (מ-15 חברי ועדה בסך הכול); בראשון לציון - 3 חברים וממלאי מקום (מ-12 חברים בסך הכול); במגדל העמק - 3 חברים וממלאי מקום (מ-8 חברים בסך הכול); ביהוד-מונוסון - חבר אחד (מ-7 חברים בסך הכול).

משרד מבקר המדינה העיר ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות כי ביצוע הבדיקה לגבי קיומו של ניגוד עניינים היא תנאי לכהונה במוסד התכנון. לפיכך היה עליהם למנוע מחברי מוסד התכנון שלא מסרו להם את המידע הדרוש בעניין להשתתף בישיבות מוסד התכנון.

בעקבות פניית משרד מבקר המדינה לחברי ועדות המשנה מילאו את השאלון שני חברים בוועדת המשנה מגדל העמק וחבר אחד בוועדת המשנה יהוד-מונוסון.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציינה המשנה ליועץ המשפטי (תכנון ובנייה) בעיריית ראשון לציון כי בשל חילופי הגברא בלשכה המשפטית של העירייה נוצר קושי באיתור השאלונים, והשאלון של אחד מחברי ועדת המשנה לא נמצא, ולכן דווח למשרד מבקר המדינה שהוא לא מילא את השאלון. כדי להסיר ספק מילא אותו חבר את השאלון ומסר אותו ב-31.12.15.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 ציינה היועצת המשפטית של עיריית פתח תקווה כי בינואר 2016 שלחה מכתב לכל חבר מועצה אשר לא מילא את השאלון, ובו הודיעה לו כי אם בתוך שבוע לא ימלא שאלון ויחתום עליו, הוא לא יוכל לכהן כחבר בוועדה המקומית. לדבריה של היועצת המשפטית, לאחר קבלת המכתב מילאו רוב חברי המועצה את השאלון, ומכל מקום, ממועד משלוח המכתב היא לא התירה לחבר מועצה שלא מילא שאלון וחתם עליו להשתתף בישיבות הוועדה המקומית וועדת המשנה.



מהאמור לעיל עולה שהוראות סעיף 44ד בעניין דיווח על אפשרות לניגוד עניינים עדיין לא יושמו במלואן בחלק מהוועדות המקומיות שנבדקו.



משרד מבקר המדינה מעיר ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות כי חברי הוועדה המקומית שותפים בתוקף תפקידם להחלטות שעשויות להיות להן השפעות כלכליות ניכרות על עניינים הנוגעים להם אישית או למקורבים אליהם. לפיכך על היועצים המשפטיים להקפיד לבצע את בדיקת ניגוד העניינים לגבי כל חברי הוועדה, כנדרש בחוק, לקבוע הסדרי ניגוד עניינים במידת הצורך ולמנוע ממי שלא מדווח כנדרש מלכהן כחבר במוסד תכנון או להשתתף בישיבותיו.

משרד מבקר המדינה מעיר לחברי הוועדות המקומיות כי חוק התכנון והבנייה הטיל עליהם את החובה למסור ליועץ המשפטי של הוועדה המקומית את המידע הדרוש לבדיקת קיומו של ניגוד עניינים לפני תחילת כהונתם; זאת ועוד, כנבחר ציבור עליהם לשמש דוגמה להתנהגות אזרחית נאותה. לפיכך היה עליהם למסור את המידע האמור ביוזמתם, וכל שכן לאחר שהיועצים המשפטיים דרשו מהם לעשות זאת.

## חובות כספיים של נבחרים הציבור

בפקודת העיריות נקבעו סמכויותיה של העירייה להטיל ארנונה, אגרות, היטלים ושאר תשלומי חובה וכן סמכויותיה לחוקק חוקי עזר, כדי לאפשר לה לגבות תשלומים כאמור. סמכויות מקבילות ניתנו גם למועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

הארנונה היא המס העיקרי שגובות הרשויות המקומיות והמקור העיקרי למימון ההוצאות הכרוכות בביצוע תפקידיהן. בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992<sup>47</sup>, נקבע כי מועצת הרשות המקומית תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שמצויים בתחום שיפוטה ואינם אדמת בניין. כיום מוטלת הארנונה הכללית בכל הרשויות המקומיות מכוח חוק זה והתקנות שהותקנו מכוחו.

בתיקון לפקודת העיריות משנת 2007<sup>48</sup> (להלן - תיקון פקודת העיריות) הוסף לסעיף 120 לפקודה - המפרט את עילות הפסילה לכהונה כחבר מועצה - סעיף קטן (10), ולפיו מי שחייב חוב סופי<sup>49</sup> בשל ארנונה או אגרת אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה, פסול מלכהן כחבר מועצה. כהונתו של חבר מועצה שנצברו לחובתו חובות כאמור תיפסק בתוך פרק הזמן שנקבע לכך ובהתקיים התנאים המצוינים בתיקון פקודת העיריות. מכוח תיקון פקודת העיריות תוקנו גם הוראות הדין החלות על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות<sup>50</sup>.

## היקף חובות הנבחרים

אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים מבצע מדי שנה בשנה ביקורת חשבונות בכל הרשויות המקומיות, באמצעות רואי חשבון הממונים מטעמו. רואי החשבון מגישים לאגף את דוחות הביקורת המפורטים שערכו הכוללים את ממצאי הביקורת. מנתוני דוחות הביקורת המפורטים לשנת 2014 של כלל הרשויות המקומיות (להלן - הדוחות המפורטים) עולה כי בסוף אותה השנה היו קיימות בחלק מהרשויות יתרות חוב של נבחרים המסתכמות במיליוני ש"ח: ל-138 חברי מועצה מכהנים ב-74 רשויות

47 "חוקי הסדרים" הם כינוי לחוקים שיוזמת ממשלת ישראל בכל שנה, משנות השמונים של המאה העשרים. החוקים עוסקים במגוון של נושאים שהממשלה מעוניינת לקדם באמצעות תיקוני חקיקה נרחבים, במטרה להקטין את ההוצאה התקציבית השנתית או לקדם רפורמות במשק.

48 חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 111), התשס"ח-2007, ס"ח התשס"ח, עמ' 100-101.

49 חוב סופי לעניין זה - "חוב שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת - לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאינה ניתנת לערעור עוד".

50 תיקון סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

מקומיות - כרבע מכלל הרשויות - נצברו חובות בגין אי-תשלום ארנונה, אגרת מים ותשלומי חובה אחרים במשך פרקי זמן שנעו בין שנה וחצי ליותר מעשר שנים. חובות חברי המועצה היו בסכומים של בין אלפי ש"ח לעשרות ואף למאות אלפי ש"ח לחייב, והסתכמו בכ-11.4 מיליון ש"ח. הנבחרים האמורים נבחרו בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בשנת 2013, ויתרת החוב של מרביתם נוצרה בטרם נבחרו לכהן כחברי מועצה ברשויות. להלן התפלגות החובות של חברי המועצה האמורים לשנת 2014, על פי סכום החוב ותקופת החוב:

**לוח 3: התפלגות החובות של חברי המועצה לשנת 2014**

סה"כ חייבים	סכום החוב (בש"ח)*					תקופת החוב (בשנים)
	יותר מ-500,000	100,001-500,000	50,001-100,000	10,001-50,000	עד 10,000	
44		2	2	25	15	עד 5
47		11	10	18	8	6-10
27	2	10	3	11	1	יותר מ-10
20	3	1	2	8	6	**
<b>138</b>	<b>5</b>	<b>24</b>	<b>17</b>	<b>62</b>	<b>30</b>	<b>סה"כ חייבים</b>

\* בנתוני הלוח נכללו חובות בסכומים של 5,000 ש"ח ויותר.  
 \*\* חובות שלגביהם לא צוינה תקופת החוב.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חבר מועצה צריך לשמש דוגמה לתושבי הרשות המקומית, ולכן עליו להקפיד אף יותר על קיום החובות המוטלות עליו מכוח הדין. אי תשלום חובות סופיים שנצברו לחברי מועצה בשל מסי ארנונה, אגרות מים ותשלומי חובה אחרים מנוגדת לעקרונות יסוד של אתיקה ציבורית הנדרשת מנבחר ציבור.

## פעולות הרשויות המקומיות לגביית חובות מנבחרים

### אמצעי אכיפה

גביית חובות על ידי הרשות המקומית מתאפשרת באמצעות נקיטת הליכי גבייה מינהליים, על פי פקודת המסים (גביה) (להלן - פקודת המסים) ומכוח אכרזה של שר האוצר<sup>51</sup>, ובאמצעות נקיטת הליכי גבייה משפטיים, על פי פקודת העיריות. רשות מקומית רשאית לבחור בין נקיטת הליך מינהלי לנקיטת הליך משפטי, אך משפתחה בהליכי גבייה של חוב מכוח אחד החיקוקים, עליה למצותו לגבי אותו חוב. חלק מהרשויות המקומיות מתקשרות עם חברות גבייה, ואלה אחראיות לביצוע הגבייה בפועל, בפיקוחן ובהנחייתן של הרשויות.

הליכי הגבייה המינהליים שבאפשרות הרשות המקומית לנקוט כוללים בין היתר משלוח דרישות לתשלום המס, עיקול נכסי החייב בידי צד שלישי ומינוי כונס נכסים לנכס מסוים של החייב לשם גביית חוב מס<sup>52</sup>. במסגרת הליכי הגבייה הננקטים מכוח פקודת העיריות<sup>53</sup> רשאית העירייה לתפוס את נכסי החייב ולמכור אותם וכן להטיל עיקול על משכורתו של החייב<sup>54</sup>. הוראות מקבילות הוחלו גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות<sup>55</sup>.

בפברואר 2012 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בנושא "הפעלת הליכי גבייה מינהליים לפי פקודת המסים (גביה)"<sup>56</sup>, שמטרתה להנחות, בין היתר, את הרשויות המקומיות בנוגע להפעלת שיקול דעת בגביית חובות בד בבד עם שימוש בסמכויות הגבייה המוענקות להן בפקודת המסים. על פי המפורט בהנחיה, החלופות להליכי גבייה מינהליים הן אלה: הגשת תובענה אזרחית לבית המשפט נגד החייב; נקיטת הליכי הוצאה לפועל לשם גביית החוב; קיזוז על פי הוראת דין מפורשת<sup>57</sup>; גבייה פסיבית<sup>58</sup>.

51 אכרזת המסים (גביה) (ארנונה כללית ותשלומי חובה לרשויות המקומיות), (הוראת שעה), התש"ס-2000.

52 המונח "מס" בפקודת המסים כולל כל מס, לרבות ארנונה, וכן כל תשלום ששר האוצר הכריז כי גבייתו כפופה לפקודה.

53 פרק 15 לפקודת העיריות.

54 על עד רבע מהמשכורת.

55 סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות.

56 הנחיה מס' 7.1002.

57 על פי חוק קיזוז מסים, התש"ם-1980.

58 המתנה של הרשות עד אשר יהא החייב זכאי לתגמול ממנה או יודקק לאישור שלה או יצטרך שתבצע עבורו פעולה כלשהי, ודרישה מן החייב לשלם את חובו כתנאי למתן התגמול או האישור או לביצוע הפעולה. רשות הפועלת בדרך של גבייה פסיבית חייבת לשלוח הודעה לחייב על קיום החוב ועל היותו נושא ריבית בתדירות שלא תפחת מפעם בשנתיים. יצוין כי לפי ההנחיה, יש לנקוט גבייה אקטיבית לפני נקיטת גבייה פסיבית.



מנתוני הדוחות  
המפורטים עולה כי  
חובם של כ-100 חברי  
מועצה ב-27 רשויות  
מקומיות לא שולם;  
כלל לא ננקטו  
אמצעים לגביית חובם  
של כמחצית החייבים

מנתוני הדוחות המפורטים עולה כי חובם של כ-100 חברי מועצה ב-27 רשויות מקומיות לא שולם, אף לא חלקית, עד למועד עריכת הדוחות. עוד עולה כי כלל לא ננקטו אמצעים לגביית חובם של כמחצית החייבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ככלל, כי עליהן לפעול בעקביות ובשיטתיות למיצי מלוא הסמכויות הנתונות להן בדין בכל הקשור לגביית חובות, ולעשות זאת ביתר שאת כאשר מדובר בנבחר ציבור.

## גבייה בשנת 2015

כאמור, חברי מועצה ב-74 רשויות מקומיות צברו חובות בגין אי-תשלום ארנונה, אגרת מים ותשלומי חובה אחרים. משרד מבקר המדינה בדק לגבי 17 מרשויות אלה (להלן - הרשויות שנבחנו) אם הן נקטו הליכי אכיפה וגבייה משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת נגד חברי המועצה החייבים. להלן הממצאים:

1. לגבי החייבים בארבע רשויות מקומיות, לא נקטו הרשויות כל הליכים לגביית החובות משנת 2015 ועד למועד סיום הביקורת:

א. **אשקלון:** בסוף שנת 2014 חב חבר מועצה מכהן כ-8,000 ש"ח לעירייה; על פי הדוח המפורט של העירייה, מועד היווצרותו של החוב היה כשלוש שנים קודם לכן. עד סוף שנת 2015 גדלה יתרת החוב של חבר מועצה זה ל-8,550 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2016 מסרה עיריית אשקלון כי הטיפול בגביית החוב של חבר המועצה נמסר לחברת גבייה, אולם מאחר שחברת הגבייה נכנסה להליכי פירוק נעצרו פעולות הגבייה. עיריית אשקלון הוסיפה כי לאחר שתיבחר חברת גבייה חדשה יתחדשו הליכי הגבייה בהתאם להוראות החוק. בספטמבר 2016 עיכנה העירייה את משרד מבקר המדינה כי היא גבתה את החוב באוגוסט 2016.

ב. **ג'ודיה-מכר:** בסוף שנת 2014 חבו למועצה המקומית שלושה חברי מועצה כ-26,000 ש"ח, כ-12,000 ש"ח וכ-32,000 ש"ח; מועד היווצרותם של חובות אלה היה בשנים 2007-2008, והם רשומים במערכת החשבונות של המועצה כחובות מסופקים, משמע - חובות שיש חוסר ודאות לגבי אפשרות גבייתם.

ג. **עילבון:** בסוף שנת 2014 חבו למועצה המקומית שני חברי מועצה כ-20,000 ש"ח, וכ-13,000 ש"ח. החובות נוצרו בשנים 2002-2004. עד סוף שנת 2015 גדלה יתרת החוב של שני חברי המועצה ל-21,500 ש"ח ול-13,500 ש"ח.

ד. **קלנסואה:** בסוף שנת 2014 חב חבר מועצה כ-173,000 ש"ח לעירייה; על פי הדוח המפורט של העירייה נוצר החוב בשנים קודמות. עד סוף שנת 2015 גדלה יתרת חובו של חבר המועצה לכ-199,000 ש"ח. חבר מועצה

אחר חב לעירייה בגין שנת 2014 כ-19,500 ש"ח. חובו לעירייה הופחת והסתכם בסוף שנת 2015 בכ-17,500 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ג'ודידה-מכר, עילבון וקלנסואה כי עליהן לנקוט פעולות לגביית החובות של נבחרי הציבור המכהנים בהן. אי-נקיטת פעולות כנדרש נגד חייבים, וכל שכן נגד נבחרי ציבור, עלולה להתפרש כדרך פעולה בלתי שוויונית של הרשות המקומית.

2. לגבי חייבים המכהנים בשמונה רשויות מקומיות - ג'יסר א-זרקא, ג'ת, כפר מנדא, מטה אשר, רהט, רמלה, שדות נגב ושפרעם - ננקטו נגדם הליכי גבייה מינהליים ואחרים<sup>59</sup> או נעשו עמם הסדרים לפירעון החובות או למחיקת חלק מהם (חלקם של ההסדרים יפורטו בהמשך).

3. לגבי יתר הרשויות המקומיות שנבחנו - אבו גוש, מבשרת ציון, הגלבע, מטה בנימין ומעלה יוסף - הועלה כי מסוף שנת 2014 ועד תחילת שנת 2016 הן גבו את מלוא חובות נבחריהן. משרד מבקר המדינה מציין לחיוב בעניין זה את חמש הרשויות האמורות.

## מחיקת חובות בגין שיהוי בהפעלת אמצעי אכיפה

פקודת המסים אינה מנחה את הרשות המקומית בנוגע לשאלות בתוך כמה זמן עליה להתחיל לנקוט הליכי גבייה וכיצד עליה לנהוג משפתחה בהליכי הגבייה. לפי פסיקת בתי המשפט<sup>60</sup> חלים על הליכי גבייה מינהליים דיני ההתיישנות. בחוק ההתיישנות, התשי"ח-1958, נקבעה תקופת ההתיישנות לשבע שנים (בשאינו מקרקעין). עם זאת, בנוגע לפעולות של רשויות מינהליות חלים לצד דיני ההתיישנות גם דיני השיהוי.

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין הליכי גבייה מינהליים מנחה את הרשויות המקומיות להימנע משיהוי בפעולות הגבייה, שכן "אין זה סביר שרשות מנהלית תנקוט הליכי גבייה מינהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב". בהקשר זה קובעת ההנחיה כי על הרשות המקומית לפתוח בהליכי גבייה בתוך פרק זמן סביר, וכי ראוי לפתוח בהליכים אלה בתוך שלוש שנים ממועד הפיכת החוב לסופי. בנסיבות חריגות ועל פי החלטה של היועץ המשפטי והגזבר של

59 לרבות משלוח דרישות תשלום והתראות, רישומי עיקול חשבון בנק ומיטלטליו, אכיפה משפטית ותביעת חוב בהליך פשיטת רגל.

60 בברע"א 187/05 **נעמה נסייר נ' עיריית נצרת עילית**, פ"ד סד(1) 215 (2010), נפסק כי דיני ההתיישנות גוברים על זכותה של הרשות לנקוט "הליכי גבייה אקטיביים", כלומר הליכים לגביית חובות שרשויות יוזמות מכוח פקודת המסים (גביה); בע"מ 8832/12 **עיריית חיפה נ' יצחק סלומון בע"מ** (פורסם במאגר ממוחשב, 15.4.15), נפסק כי יש להחיל את דיני ההתיישנות גם על "הליכי גבייה פסיביים".

הרשות המקומית יהיה ניתן לפתוח בהליכי גבייה גם לאחר שעברו שלוש שנים ממועד הפיכת החוב לסופי, ובלבד שלא יעברו שבע שנים ממועד זה, שאז יחולו דיני ההתיישנות.

בפקודת העיריות, בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, נקבעה סמכותה של הרשות המקומית לפעול, על פי התנאים המפורטים בפקודה ובצווים ובאישור הגורם המוסמך במשרד הפנים, למחיקת חובות ארנונה וחובות אחרים שנראה כי היא אינה יכולה לגבות אותם.<sup>61</sup> בדצמבר 2012 פרסם משרד הפנים נוהל למחיקת חובות, אשר נועד להסדיר את הליכי מחיקת החובות לפי הדינים האמורים. על פי נוהל זה, בהתקיים התנאים המפורטים בו יכולה רשות מקומית למחוק לחייב חלק מחובו, באמצעות הסדר פשרה בינה ובין החייב, כנגד תשלום יתרת החוב; ככלל, על פי הפקודה והצווים האמורים, הסדרי פשרה בין רשויות מקומיות לחייבים טעונים אישור של הגורם המוסמך במשרד הפנים - שר הפנים או הממונה על המחוז הרלוונטי במשרד.<sup>62</sup>

מנתוני הדוחות המפורטים וכן מבדיקת הרשויות שנבחנו, לגבי חובם של 16 נבחרים המכהנים ב-10 מהרשויות<sup>63</sup>, עולה כי החוב מיועד למחיקה או שהתבקש אישור של משרד הפנים למחיקתו. בדוחות לא צוינו הסיבות למחיקת החוב. כמו כן הועלו מקרים שבהם לא נקטו הרשויות המקומיות צעדי אכיפה, בשל התיישנות החוב, או מאחר שהחוב מיועד למחיקה בשל התיישנותו; להלן דוגמאות:

1. בדצמבר 2013 נקבע הסדר לפירעון חלקי של חוב (להלן גם - ההסדר המקורי), שנצבר לחבר מועצה מכהן בעיריית רמלה. בהסדר נקבע כי החייב ישלם כ-67,000 ש"ח, בפריסה ל-40 תשלומים חודשיים. בדצמבר 2014 הייתה יתרת החוב המקורי כ-322,000 ש"ח, ומכאן שההסדר לא כלל את תשלום עיקר החוב. בתשובת העירייה למשרד מבקר המדינה מיולי 2016 נאמר כי במקביל להסדר התשלומים כאמור, הגישה העירייה תביעה משפטית נגד החייב לתשלום מלוא חובותיו לסוף שנת 2014, וכי בעקבות תביעה זו ביקש החייב להגיע לפשרה שעל פיה ישלם 50,000 ש"ח לכיסוי מלוא חובותיו. העירייה ניאותה לבקשת החייב בהסתמכה על חוות דעת משפטית שקיבלה, ולפיה התיישן עיקר החוב ואינו ניתן לגבייה. באפריל 2016, לאחר שנפרעו 28 מ-40 תשלומי ההסדר המקורי, שהסתכמו בסך כ-47 אלפי ש"ח, בוטל אותו ההסדר ונחתם תחתיו הסכם פשרה עם החייב, ולפיו הוא ישלם לעירייה 50,000 ש"ח לשם סילוק מלא וסופי של תביעתה, זאת בכפוף לקבלת אישורי ועדת ההנחות

61 סעיפים 338, 339 לפקודת העיריות; סעיף 186 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיף 81 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

62 אישורו של הגורם המוסמך במשרד הפנים אינו נדרש במקרה שבו הכריז שר הפנים על הרשות המקומית - רשות איתנה על פי חוק. ראו החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 135), התשע"ד 2014, שהוראותיו הוחלו בשינויים המחויבים על המועצות המקומיות והאזוריות.

63 ג'ודידה-מכר, ג'יסר א-זרקא, דבוריה, טורעאן, טירה, כפר כנא, מטה יהודה, רהט, רמלה, שפרעם.

- של העירייה ומשרד הפנים; יובהר, כי סכום הפשרה בסך 50,000 ש"ח כולל את הסך ששולם על ידי החייב עד לאותה העת ולא מתווסף אליו.
2. בספטמבר 2015 עמדה יתרת חובו של חבר מועצה מכהן בעיריית שפרעם על סך כ-170,000 ש"ח. העירייה הגישה למשרד הפנים בקשה לאישור הסדר פשרה עם החייב, שעל פיו יהא ניתן למחוק כ-153,000 ש"ח מיתרת החוב. לגבי חלק עיקרי מהחובות המיועדים למחיקה, בסך כ-85,000 ש"ח, טענה העירייה כי מדובר בחובות ארנונה, מים, ביוב ואגרות חינוך שנצברו לחייב לפני שנת 2005 והתיישנו. הבקשה הושבה לעירייה בלי שנבדקה, מכיוון שהעירייה לא חתמה עליה כנדרש.
  3. כאמור, בסוף שנת 2015 קיימות יתרות חוב לשני חברי מועצה מכהנים במועצה המקומית עילבון בסך כ-21,500 ש"ח וכ-13,500 ש"ח. לטענת המועצה לא ננקטו פעולות אכיפה לגביית החובות מכיוון שהחובות נוצרו לפני שנת 2004 והתיישנו, ולפיכך לא ניתן לנקוט בגינם הליכי גבייה. עוד ציינה המועצה כי אחד החייבים הגיש לה בקשה למחיקת החוב, בשל "התיישנות החוב".
  4. בסוף שנת 2014 קיימת לחבר מועצה מכהן במועצה המקומית דבוריה יתרת חוב בסך כ-166,000 ש"ח. בדוח המפורט של המועצה צוין כי החוב מיועד למחיקה מכיוון שנוצר לפני שנת 2000. בדוח לא צוין אם נעשו במשך השנים פעולות לגביית החוב.
  5. בסוף שנת 2014 קיימת לחבר מועצה מכהן במועצה המקומית אל-ליקיה יתרת חוב בסך כ-127,000 ש"ח; החוב נוצר לפני יותר מעשר שנים. על פי המצוין בדוח המפורט של המועצה, החוב התיישן ולא ננקטו צעדים לגבייתו.

הדוגמאות שלעיל מלמדות כי הימנעות הרשויות המקומיות מלגבות את החובות הביאה להתיישנותם והקימה לנבחרים החייבים עילה לתביעת מחיקתם.

משרד מבקר המדינה מדגיש בפני הרשויות המקומיות כי עליהן להקפיד להימנע מכל שיהוי בנקיטת הליכי גבייה נגד חייבים, מאחר שהדבר עלול לפגוע ביכולתן לגבות את החובות וממילא לפגוע במקורות הכנסתן. יתרה מזו, אי-נקיטת הליכי גבייה נגד חייבים שהם נבחרים ציבור עלולה להתפרש כאכיפה שאינה שוויונית של הרשויות וכפגיעה שלהן בעקרון השוויון.

## הסדרי תשלום

בחוק ריבית והצמדה נקבע כי רשות מקומית רשאית לקבוע הסדר תשלומים שיימשך שנה לכל היותר, לפירעון ארנונה כללית ומס עסקים; על ההסדר לכלול הפרשי הצמדה. עוד נקבע כי רשות מקומית רשאית לקבוע הסדר תשלומים שיימשך שנתיים לכל היותר, לפירעון תשלומי חובה המנויים בתוספת לחוק, כדלהלן: אגרת הנחת צינורות, היטל ביוב, אגרת כבישים, היטל כבישים, השתתפות בעלים לכבישים,



השתתפות בעלים למדרכות ואגרת תיעול וניקוז. בחוק לא נקבעו הוראות בנוגע להסדרי תשלומים הנמשכים יותר משנתיים.

מדוחות הביקורת המפורטים עולה כי לגבי חובותיהם של כרבע מחברי מועצות ב-74 רשויות מקומיות, שהסתכמו בכ-3.4 מיליון ש"ח, קבעה הרשות המקומית עם החייב הסדר תשלומים, או שנעשה הסדר פשרה שבמסגרתו אישר משרד הפנים לרשות המקומית למחוק חלק מהחוב, כנגד תשלום יתרת החוב על ידי החייב. יודגש כי דוחות הביקורת המפורטים אינם מציינים אם החייבים כיבדו את ההסדרים.

הועלה כי חלק מהסדרי התשלומים שקבעו הרשויות שנבחנו לחברי מועצה, עתידים להימשך זמן רב הרבה יותר מהזמן הקבוע בחוק ריבית והצמדה. להלן פירוט:

1. עד סוף שנת 2014 נצברו לראש המועצה המקומית גולדידה-מכר חובות בסך כ-595,000 ש"ח. בדצמבר 2014 נחתם הסכם בין המועצה לחייב, ובו נקבע כי החייב יפרע את מלוא החוב ב-46 תשלומים חודשיים שינוכו משכרו מינואר 2015 ועד אוקטובר 2018. הועלה כי עד למועד סיום המעקב - מרץ 2016 - עמד ראש המועצה בתנאי ההסדר.
2. מהדוחות המפורטים עולה כי לשלושה חברים במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא נצברו חובות במשך פרקי זמן שנעו בין ארבע שנים ליותר מעשור. חובם של השלושה הסתכם בכ-762,000 ש"ח. להלן פירוט ההסדרים שנעשו עמם:
  - א. בסוף שנת 2014 הסתכם חובו של חבר מועצה אחד בכ-197,000 ש"ח. ביוני 2014 אישר משרד הפנים הסדר פשרה, ובו נקבע כי החייב ישלם כ-90,000 ש"ח, ויתרת חובו תימחק. המועצה קבעה הסדר לפריסת 66,000 ש"ח מסכום הפשרה שנקבע לתשלום, ל-44 תשלומים חודשיים. במועד הביקורת עמד החייב בהסדר התשלומים שנקבע.
  - ב. בסוף שנת 2014 נצברו לחבר מועצה אחר חובות בסך כ-504,000 ש"ח. ביוני 2014 אישר משרד הפנים הסדר פשרה, ובו נקבע כי החייב ישלם כ-101,000 ש"ח, ויתרת חובו תימחק. המועצה קבעה הסדר לפריסת 82,000 ש"ח מסכום הפשרה שנקבע לתשלום ל-41 תשלומים חודשיים. במועד הביקורת עמד החייב בהסדר התשלומים שנקבע.
  - ג. לגבי עוד חבר מועצה, עד סוף שנת 2014 נצברו לו חובות בסך כ-61,000 ש"ח, ועד אוגוסט 2015 גדלה יתרת חובו לכ-72,000 ש"ח. המועצה קבעה הסדר לפריסת תשלום מלוא החוב ל-48 תשלומים חודשיים. במועד סיום המעקב עמד החייב בהסדר התשלומים שנקבע.
3. עד סוף שנת 2014 נצברו לחבר המועצה האזורית מטה אשר חובות בסך כ-92,000 ש"ח. המועצה האזורית קבעה הסדר תשלומים עם החייב - שנועד לכיסוי חובות הפיגורים שצבר - בסך 300 ש"ח לחודש החל מינואר 2015. סכום זה ינוכה משכרה החודשי של בת זוגו, שהיא עובדת של המועצה. על פי ההסדר האמור תכוסה יתרת קרן החוב בלבד בתוך 26 שנה.

עוד הועלו מקרים שבהם לא עמדו החייבים בהסדרים שנעשו לפירעון החובות, כדלהלן:

1. בסוף שנת 2014 נצברו לחבר מועצה מכהן במועצה המקומית ג'יסר א-זרקא חובות בסך כ-454,000 ש"ח. בדצמבר 2014 אישר משרד הפנים הסדר פשרה, ובו נקבע כי החייב ישלם כ-110,000 ש"ח, ויתרת חובו תימחק. ואולם החייב לא שילם סכום זה, ואף לא חלק ממנו. יצוין כי המועצה לא קבעה הסדר לפריסת תשלום סכום הפשרה שאושר. באוגוסט 2015 הופסקה כהונתו של החייב במועצה בשל אי תשלום החוב. בפברואר 2016 רשומה יתרת חובו בספרי המועצה, לאחר קיזוז סכום המחיקה שאושר בהסדר הפשרה, בסך כ-138,000 ש"ח. יצוין כי מסמכי המועצה מעידים שהמועצה נקטה אכיפה מינהלית מתמשכת נגד החייב לשם גביית החוב.
2. באפריל 2014 נקבעו שני הסדרי תשלום לפירעון חוב בסך כ-140,000 ש"ח שנצבר לחבר מועצה מכהן בעיריית רמלה. בהסדר הראשון נקבע כי החייב ישלם כ-55,000 ש"ח, בפריסה ל-39 תשלומים חודשיים. בהסדר השני נקבע כי החייב ישלם עוד כ-85,000 ש"ח, בפריסה ל-40 תשלומים חודשיים. החייב שילם את חמשת התשלומים הראשונים על פי ההסדר הראשון ולאחר מכן הפסיק לעמוד בתשלומים וההסדר בוטל. ההסדר השני בוטל גם הוא, שכן החייב לא שילם על פיו אף לא תשלום אחד. יצוין כי באוקטובר 2015 הגישה העירייה לבית משפט השלום תביעה משפטית נגד החייב לתשלום מלוא חובותיו, בסך כ-137,000 ש"ח, עד לסוף שנת 2014. בפברואר 2016 ביקש החייב מבית המשפט לעניינים מינהליים לתת צו שיוורה על ביטול החלטת העירייה מאותה עת להפסיק את כהונתו במועצה בשל אי-תשלום חובותיו. על פי המלצת בית המשפט לעניינים מינהליים הגיעו הצדדים באפריל 2016 לפשרה זמנית, ועל פיה ימשיך החייב לכהן בתפקידו במועצה עד לסיום ההליך המשפטי המתנהל נגדו בבית משפט השלום, וכן ישלם חלק מהחוב, בסך כ-49,000 ש"ח, ב-24 תשלומים חודשיים החל ממאי 2016. עד מועד הביקורת עמד החייב בתשלומי ההסדר כאמור.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות ג'ודידה-מכר, ג'יסר א-זרקא, מטה אשר ורמלה כי תקופת פריסת התשלומים שקבעו לשם פירעון החובות חרגה מתקופת הפריסה הקבועה בהוראות חוק ריבית והצמדה. הדבר נובע מכך שמדובר בחובות עבר שהצטברו לסכומים גבוהים מאוד, ואין לאל ידם של החייבים לפרוע אותם בפרק הזמן שנקבע לכך. על הרשויות המקומיות לנקוט פעולות החלטיות וחד-משמעיות כדי לגבות את חובות נבחריהן זמן סביר לאחר היווצרותם של החובות, ולכלל היותר עד תום תקופת הפריסה שנקבעה לכך, בהתאם לסמכויות המוקנות להן בחוק ריבית והצמדה - על מנת למנוע הצטברות של חובות לסכומים גבוהים. כמו כן, על הרשויות להקפיד על עמידתם של החייבים בהסדרים שנקבעו.

## חדלות כהונה של נבחר ציבור

כאשר חבר מועצה אינו פועל כנדרש ממנו להסדרת חובו, על כהונתו במועצה להיפסק, בכפוף להליך הקבוע בדין

כאמור, על פי התיקון לסעיף 120 לפקודת העיריות, שמכוחו תוקנו סעיפי הדין החלים על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, מי שחב לרשות המקומית חוב סופי בשל ארנונה או אספקת מים בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד תשלום חלקו האחרון של החוב במשך תקופה העולה על שנה, פסול מלכהן כחבר מועצה ברשות המקומית.

הוראות הדין כאמור קובעות כי לנבחר החייב תישלח הודעת התראה מגזבר הרשות המקומית, ולפיה עליו לשלם את חובו או להסדירו באמצעות פריסה. כהונתו של הנבחר החייב תיפסק בתוך 60 יום ממשלוח ההודעה, זולת אם הסדיר את החוב בתוך 30 יום ממשלוח ההודעה או הגיש בקשה לבית משפט לביטול ההודעה, או שהשולח ביטל את ההודעה מאחר שהתבררו נסיבות שאינן מחייבות את שליחתה. גזבר הרשות יודיע לממונה על המחוז במשרד הפנים על הפסקת כהונתו של חבר המועצה. הממונה יודא קיומן של ההוראות האמורות.

מנתוני הדוחות המפורטים ומבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשויות שנבחנו, עולה כי משנת 2014 ועד למועד סיום הביקורת הופסקה כהונתם של עשרה חברי מועצה בלבד שלא פרעו את חובם<sup>64</sup>.

יתרה מזו, נמצאו מקרים שבהם מי שהיו להם חובות לרשויות המקומיות במשך שנים, וננקטה נגדם אכיפה עקבית ללא תוצאות, נבחרו לכהן כחברי מועצה והמשיכו לכהן בתפקיד באין מפריע, בלי שחובם נפרע או הוסדר. להלן דוגמה:

עד סוף שנת 2014 נצברו לשני חברים במועצה האזורית מטה אשר חובות בסך כ-15,000 ש"ח וכ-92,000 ש"ח, בגין אי-תשלום מסי ארנונה ואגרות מים וביוב במשך שנים. לגבי חבר המועצה הראשון, שחובותיו נצברו משנת 2010, הוטלו באופן תדיר עיקולים על חשבון הבנק ועל מיטלטלין שלו, וכן הוצא צו כינוס לנכסיו. לגבי חבר המועצה השני, שחובותיו נצברו משנת 2004, הוטלו גם כן באופן תדיר עיקולים על חשבון הבנק ועל מיטלטלין שלו. חברי מועצה אלה נבחרו שוב לכהונתם, אף שהיו בעלי חוב, וחברותם במועצה לא הופסקה, אף שחובם מעולם לא הוסדר.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי אסור להן על פי דין לאפשר לנבחר ציבור לכהן בתפקידו, כל עוד הוא רשום כחייב במערך הגבייה של הרשות וכל עוד לא פעל להסדרת החוב. כאשר חבר מועצה אינו פועל כנדרש ממנו להסדרת חובו, על כהונתו במועצה להיפסק, בכפוף להליך הקבוע בדין.

יודגש כי בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים כי עליו לוודא כי הוראת סעיף 120(10) לפקודת העיריות בעניין פסלות כהונה של חברי מועצה חייבים, ידועה ונאכפת.

דוחות הביקורת המפורטים אמורים לשמש למשרד הפנים בין השאר כלי ניהולי לצורך מעקב אחר תיקון הליקויים שהתגלו ברשויות המקומיות<sup>65</sup>.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי במסגרת המעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדוחות המפורטים, עליו לוודא שבמועצות של הרשויות המקומיות לא מכהנים חברי מועצה שהם פסולי כהונה בגין חובות שיש להם לרשויות המקומיות, ובמידת הצורך, בתוקף תפקידו כמאסדר של פעילותן של הרשויות המקומיות, עליו לגבש אמצעים שיבטיחו זאת.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיוני 2016 כי עם קבלתם של הדוחות המפורטים באגף בכיר לביקורת, הוא שלח מכתבים לכל ראשי הרשויות המקומיות שבהן נמצאו נבחרים אשר צברו חובות, ובהם צוינה ההוראה בעניין הפסקת הכהונה של חייבים. לרשויות שלא הגיבו על המכתבים, נשלחו תזכורות.

65 ראו בעניין זה מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015**, בפרק "העסקת מערך רואי חשבון על ידי משרד הפנים לביקורת החשבונות ברשויות המקומיות", עמ' 105-69.

## סיכום

עיקר האחריות לקיום הוראות החוק ולהתנהגות אתית נאותה מוטלת על נבחר הציבור, שבתוקף תפקידם עליהם לשמש דוגמה להתנהגות אזרחית נאותה. דוח זה כולל ממצאים הנוגעים להיבטים חוקיים ואתיים שונים בפעילותם של נבחר הציבור: אי-הגשת הצהרות הון כנדרש בחוק הצהרת הון; אי-יישום החלטות הוועדה למניעת ניגוד עניינים ופעולה בניגוד עניינים; אי-דיווח על ניגוד עניינים כנדרש בחוק; ואי-תשלום חובות כספיים. ממצאים אלו מלמדים שלא תמיד נוהגים נבחר הציבור כנדרש וכמצופה מהם.

המעקב העלה כי חלק מהליקויים שצוינו בדוח הקודם תוקנו. עם זאת, עדיין יש עניינים הדורשים תיקון, אם מבחינת אכיפת הדין על נבחר הציבור ואם מבחינת אימוץ הסדרים חוקיים: הטלת עיצומים על ראשי רשויות וסגנים שאינם מגישים הצהרת הון כנדרש בחוק הצהרת הון; החלת דין אתי על הנבחרים; ואימוץ המתווה, לשם אכיפתם של כללי אתיקה בשלטון המקומי ולשם טיפול בעבירות אתיקה של נבחרים. מן הראוי שמשד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, יפעלו ליישום הנדרש כאמור.

