



הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי

דין וחשבון

ירושלים, שבט התשע"ו, ינואר 2016

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

ירושלים: ט"ז בשבט התשע"ו
26 בינואר 2016
תיקנו: 803-09-2014-000099
סימוכין: 803-99-2016-008224

לכבוד
מר יהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה
כאן

שלום רב,

הנדון: המלצות הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי

אני מתכבדת להניח בפניך את הדין-וחשבון אשר גובש על-ידי הצוות שמונה על-ידיך בחודש אפריל 2014 לצורך בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי. המלצות הצוות הן פרי תהליך-עבודה מקיף וממושך לו היו שותפים נציגי משרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי.

הצוות מאמין כי ביישום ההמלצות שגובשו על-ידו יהיה כדי לתרום תרומה חשובה לצמצום ומניעת פרצות בחומות שלטון החוק וטוהר-המידות השלטוני, להשבחת תפקודן של הרשויות המקומיות ולחיזוק אמון הציבור בישראל בשלטון.

אבקש להביע את תודתי העמוקה לכלל חברי הצוות ולגורמים הרבים שנרתמו למלאכה, על ההשקעה, היצירתיות והמסירות בתיקון החברתי המוצע.

בברכה,



דינה זילבר

המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

העתיקים:

חבר-הכנסת אריה דרעי, שר הפנים והשר לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל

חברת-הכנסת איילת שקד, שרת המשפטים

מר שי ניצן, פרקליט המדינה

רב-ניצב רוני אלשיך, מפכ"ל המשטרה

חברי הצוות

תוכן עניינים

3.....	תקציר
7.....	א. מבוא – הצוות ועבודתו
10.....	ב. רקע
22.....	ג. נושאי הבחינה והמלצות הצוות הראשי וצוות-המשנה
22.....	ג.1. מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות
33.....	ג.2. מינוי וניהול ההון-האנושי ברשויות המקומיות
40.....	ג.3. מעמדם של "שומרי הסף" ברשויות המקומיות
50.....	ג.4. פעילות תובעים ופקחים ברשויות המקומיות
54.....	ג.5. מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות
62.....	ג.6. גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות
64.....	ג.7. השלכות מינהליות להיבטים פליליים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות
69.....	ג.8. הדין המשמעתי של עובדי הרשויות המקומיות
75.....	ג.9. כללי אתיקה לנבחרי הציבור בשלטון המקומי
80.....	ג.10. פעילותם של שדלנים ("מאכערים") ברשויות המקומיות
89.....	ג.11. שקיפות וחופש מידע בפעילותן של הרשויות המקומיות
95.....	ג.12. סוגיות נוספות במישור המינהלי
102.....	ג.13. המלצות צוות-המשנה לבחינת היבטי האכיפה הפלילית
109.....	ג.14. המלצות-ביניים של צוות-המשנה לבחינת היבטי האכיפה הכלכלית
111.....	ד. סיכום וריכוז ההמלצות
122.....	ה. נספחים
122.....	ה.1. כתבי-המינוי של הצוות
126.....	ה.2. רשימת הגורמים שהופיעו בפני הצוות
128.....	ה.3. טיוטת נוהל לאישור גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות

תקציר

1. דו"ח זה הוא תוצר מכלול עבודתו של צוות אשר מונה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין, בחודש אפריל 2014, לצורך בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי. הקמת הצוות נעשתה בהתאם לתכניתו של היועץ המשפטי לממשלה לקדם מדיניות לחיזוק החומות המגנות מפני שחיתות – בשלטון המרכזי והמקומי כאחד – וכחלק ממדיניותו הרחבה להגברת האכיפה ולביצור שלטון החוק וטוהר-המידות השלטוני באמצעות שילוב כלים מניעתיים משדות המשפט המינהלי והמשפט האזרחי עם האמצעים הננקטים בשדה האכיפה הפלילית. על רקע זאת, הטיל היועץ המשפטי לממשלה על הצוות להניח בפניו דו"ח בדבר הפרצות והחסרים המינהליים המאפשרים את התפשטותה של שחיתות בשלטון המקומי ובו המלצות באשר לדרכים הראויות לצמצום תופעה זו.

2. בתיאום עם שר הפנים דאז, חבר-הכנסת לשעבר גדעון סער, קבע היועץ המשפטי לממשלה כי הצוות יכלול נציגים בכירים מארבעת הגופים הנוגעים לעניין – משרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי. זאת, מתוך הכרה יסודית בכך ששיתוף-פעולה בין גורמים אלו הוא תנאי-שבלעדי-אין הן לצורך עצם קיומה של בחינה מקיפה ויסודית של הנושא, הן לצורך איתור ומיפוי הפרצות והחסרים וגיבוש המלצות מתאימות לטיפול בהם, והן לצורך הוצאתן לפועל של ההמלצות שתגובשנה. בהתאם לכך, מונו כחברים בצוות הגורמים הבאים: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), גב' דינה זילבר – ראשת הצוות; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רז נזרי; המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), מר אלי אברבנאל; המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יהודה שפר; מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מר ציון אילוז; מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, מר דן אלדד; פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), גב' ליאת בן ארי-שווקי; מנכ"ל משרד הפנים דאז, ד"ר שוקי אמרני, ולאחר סיום כהונתו – מנכ"לית משרד הפנים הנוכחית, גב' אורנה הוזמן-בכור; מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, מר מרדכי כהן; היועץ המשפטי למשרד הפנים, מר יהודה זמרת; ראש מטה שר הפנים דאז, מר ערן דוידי (שכיהן כחבר הצוות עד לסיום תפקידו במשרד הפנים); ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, ניצב מני יצחקי; ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויושב-ראש מרכז השלטון המקומי, מר חיים ביבס; ראש עיריית גבעת שמואל, מר יוסי ברודני; וראשת המועצה האזורית יואב, ד"ר מטי צרפתי-הרכבי. בנוסף לחברי הצוות, השתתפו בדיונים ובגיבוש ההמלצות מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מר שלמה דולברג; היועצת המשפטית למרכז השלטון המקומי, גב' נועה בן-אריה; סגן בכיר ליועץ המשפטי למשרד הפנים, מר נתן בביוף; ממלא-מקום ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרה (יאח"ה), ניצב-משנה ערן קמין; עוזר משפטי ביאח"ה, רב-פקד אלון צרפתי, וכן גורמים רבים ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

כמו כן, ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פעלו במקביל לצוות האמור שני צוותי-משנה: האחד, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), בחן היבטים הנוגעים לעניין בתחום האכיפה הפלילית; והשני, בראשותו של המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), בחן היבטים פיסקאליים שיש בהם כדי להועיל למטרה.

3. הצוות הראשי ושני צוותי-המשנה פעלו במשך תקופה של כשנה וחצי לצורך בחינת מכלול הסוגיות הנוגעות לעניין וגיבוש המלצותיהם. במהלך תקופה זו, קיימו חברי הצוות דיונים רבים וממושכים, אשר במסגרתם גם הביאו בפניהם דברים שורה ארוכה של גורמים בעלי מומחיות וניסיון בהיבטים שונים הקשורים לפעילות השלטון המקומי. על גורמים אלו נמנו ראשי רשויות מקומיות, בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות, אנשי אקדמיה המתמחים בדיני השלטון המקומי ובחקר שחיתות, משפטנים בעלי ניסיון בתחום בשלטון המקומי, גורמי אכיפת חוק, יועצים משפטיים לרשויות מקומיות, נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים וכן נציגי ארגוני חברה אזרחית.

4. ביסוד עבודת הצוות עמדה התפיסה שלפיה שחיתות שלטונית, **בכל מקום בו היא קיימת**, היא בעיה קשה הפוגעת בתפקודן של המערכות השלטוניות ומכרסמת בלגיטימיות שלהן. יצוין, כי אף שנשמעו בפני הצוות דעות שונות באשר להיקפם וחומרתם של מופעי שחיתות בשלטון המקומי, ובפרט באשר ליחס בין היקף התופעה האמורה בשלטון המקומי להיקפה בשלטון המרכזי, הצוות ביקש במודע להימנע מלעסוק (לא כל שכן – להכריע) בשאלות אלו. תפיסה זו התבססה על שלושה אדנים מרכזיים: **ראשית**, לאורך השנים הצטברו עדויות משמעותיות לקיומם של דפוסי-פעילות מושחתים ברשויות מקומיות שונות, לרבות פרשות שחיתות לא מעטות במעורבותם של ראשי רשויות ובעלי תפקידים בכירים אחרים אשר הגיעו עד לכדי הרשעות בעבירות פליליות חמורות, כמו גם ממצאי ביקורת של מבקר המדינה על אודות השלטון המקומי אשר הצביעו על התנהלות שאינה תואמת את דרישות הדין ואת הסטנדרטים המצופים מנבחרי ציבור ומעובדי ציבור בהיבטי טוהר-מידות. די בכך כדי להצדיק בחינה כוללת של הנושא. **שנית**, הן הספרות הקיימת בנושא והן הניסיון המקצועי של חברי הצוות והגורמים השונים אשר הופיעו בפניו מלמדים כי, מסיבות שונות הנדונות במסגרת הדו"ח והנוגעות, בין היתר, למבנה השלטון המקומי בישראל, תחומי ודפוסי פעילותו וטיב יחסיו עם השלטון המרכזי, השלטון המקומי בישראל מהווה קרקע פורייה במיוחד להתפתחותם ולקיומם של דפוסי-התנהלות מושחתים. מכאן, כי בלא להטיל כל דופי ביושרם ותקינות פעילותם של כלל נבחרי הציבור ועובדי הציבור בשלטון המקומי, ניכר כי קיים בו פוטנציאל משמעותי להתפתחותם של דפוסי-התנהלות מושחתים ושל הטיות אי-תקינות בפעילותן של הרשויות, אשר מצדיק, כשלעצמו, בחינה וטיפול. בהקשר זה, ראוי להזכיר גם כי התפיסה שלפיה השלטון המקומי, בהתחשב במאפייניו הייחודיים, עשוי להיות מוקד מרכזי לשחיתות במדינה, אינה ייחודית לישראל אלא רווחת גם במדינות אחרות, וכך גם ההבנה כי מאפייניו הייחודיים של השלטון המקומי והמוקדים הפוטנציאליים לשחיתות הקיימים בו, עשויים להצריך התייחסות מיוחדת. **ושלישית**, גם מבלי להידרש לשאלה האם היקפן של תופעות שחיתות בשלטון המקומי רחב יותר מזה הקיים בשלטון המרכזי, דומה שלא יכול להיות חולק על כך שקיומם של דפוסי-פעילות מושחתים ברשות מקומית משפיע באופן ישיר וניכר במיוחד על תפקודה של הרשות, שגשוגה החברתי-כלכלי, איכות השירותים הניתנים על-ידיה לתושבים, וכפועל יוצא מכל אלה – רווחת הציבור ומידת האמון שהוא רוחש לשלטון. לאור החשיבות היסודית הטמונה, אפוא, בהבטחת תקינותן השלטונית של הרשויות המקומיות, כמו גם לאור העובדה כי למרות חשיבותו והשלכותיו כאמור של נושא זה, הוא, כשלעצמו, לא זכה עד כה לבחינה מקיפה וסדורה על-ידי כלל הגורמים הנוגעים בדבר, סבר היועץ המשפטי לממשלה כי

הגיעה השעה לקיים בחינה זו, וכך הנחה הוא לעשות. מכוח הנחיה זו פעל הצוות וגיבש את המלצותיו.

5. ראוי להוסיף, כי הצוות נמנע מלדון ולהכריע בסוגיות-ליבה שונות הנוגעות להגדרת ייעודו של השלטון המקומי במערך השלטוני הקיים, מכלול תפקידיו וסמכויותיו, וחלוקת האחריות השלטונית בינו לבין גופי השלטון המרכזי. מדובר בסוגיות מורכבות וכבדות-משקל, אשר נדונו לאורך השנים במסגרות שונות, ובין היתר במסגרת הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, אשר לא הבשילה עד כה לכדי חקיקה. הצוות סבר כי עניינים אלו חורגים מן המנדט שהופקד בידי וקרא לשוב ולקדם את הדיון וההכרעה בהם באמצעות המנגנונים הפוליטיים והציבוריים המתאימים.

6. על רקע דברים אלו, ביקש הצוות לאתר מוקדים פוטנציאליים להתפתחותה של שחיתות במישורי-הפעולה השונים של השלטון המקומי, לרבות דרכי התנהלות שלטונית אשר קרובות במהותן לשחיתות או שיש בהן כדי לאפשר או להקל על קיומה של התנהלות מושחתת. סוגיות-הליבה שבהן בחר הצוות לדון הן: מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות (פרק ג.1); מינוי וניהול ההון-האנושי ברשויות המקומיות (פרק ג.2); מעמדם של "שומרי הסף" ברשויות המקומיות (פרק ג.3); פעילותם של תובעים ופקחים ברשויות המקומיות (פרק ג.4); מניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות (פרק ג.5); גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות (פרק ג.6); השלכות מינהליות להיבטים פליליים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות (פרק ג.7); הדין המשמעתי של עובדי הרשויות המקומיות (פרק ג.8); כללי האתיקה של נבחר ציבור בשלטון המקומי (פרק ג.9); פעילותם של שדלנים ("מאכערים") ברשויות המקומיות (פרק ג.10); והיבטי שקיפות וחופש מידע בפעילותן של הרשויות המקומיות (פרק ג.11). צוות-המשנה לתחום האכיפה הפלילית נדרש מצדו לאמצעים שונים לשיפור מנגנוני האכיפה הפלילית בתחום השחיתות השלטונית בשלטון המקומי והממשקים בין הגורמים השונים הפועלים בתחום (פרק ג.13). ככלל, ההמלצות שגיבשו הצוותים בגדרם של נושאים אלו – אשר מתוארות בפירוט בגוף הדו"ח ומרוכזות בפרק הסיכום שלו – נועדו לבסס ולחזק את הכלים הקיימים למניעת שחיתות ברשויות המקומיות ולהעמיד כלים ומנגנונים נוספים לצורך צמצום ההסתברות למימושו של פוטנציאל ההשחתה האמור.

7. בין היתר, המליץ הצוות לנקוט בשורה של צעדים לתיקון דיני המכרזים החלים על השלטון המקומי כך שהנורמות המחייבות בעניין זה יידמו, בשינויים המחויבים, לאלו הקבועות בשלטון המרכזי; לפעול לטיוב הליכי מינוי כוח-האדם ברשויות המקומיות; לנקוט צעדים שונים לחיזוק מעמדם של "שומרי הסף" בשלטון המקומי – בדגש על היועץ המשפטי לרשות המקומית, גזבר הרשות ומבקר הפנים של הרשות; לשפר את מנגנוני המניעה והטיפול במצבי ניגוד עניינים של נבחר ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות; להסדיר את נושא קבלתן של תרומות על-ידי רשויות מקומיות; לפעול לקידום איושן המלא של משרות התביעה והפיקוח ברשויות המקומיות לצורך הבטחת רמת אכיפה סבירה; לגבש ולפרסם הנחיות שיתרמו לצמצום הצורך בהסתייעות בשדלנים ברשויות המקומיות באמצעות שיפור השירות הניתן על-ידיהן לציבור והנגשתו; לטייב את אופן הפעלתו והטמעתו של הדין המשמעתי של עובדי הרשויות המקומיות ולקדם גיבושם ואכיפתם של כללי אתיקה שיחולו על כלל נבחר ציבור ברשויות; וכן להעלות את רמת השקיפות

המתחייבת בפעילותן של רשויות מקומיות באמצעות הרחבת סוגי ואופי המידע שלגביו יידרש פרסום יזום על-ידי הרשות. כל זאת ועוד, כמפורט, כאמור, לאורך הדו"ח ובסיכומו.

8. הצוות מבקש להודות לגורמים השונים שנרתמו למשימה וסייעו לעבודתו. יש לקוות כי בשיתוף-פעולה של כלל הגורמים הנוגעים בדבר, ניתן יהיה להביא להוצאתן של ההמלצות שגובשו מן הכוח אל הפועל, ובהקדם. לדעת חברי הצוות, תהיה בכך משום תרומה חשובה להשבחת תפקודן של הרשויות המקומיות ולחיזוק אמון הציבור בישראל בשלטון – המקומי והמרכזי כאחד.

**"הילחמו בשחיתות בכל עוז. אל תניחו
למלחמה יומם ולילה – בנפשנו הדבר, בנפשה
של המדינה ובנפשו של העם"** (שופט בית
המשפט העליון (בדימו') מישאל חשין ז"ל
בטקס פרישתו מכס השיפוט)¹

א. מבוא – הצוות ועבודתו

1. בחודש אפריל 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה, מר יהודה וינשטיין, על הקמת צוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי. זאת, בהתאם לתכניתו של היועץ המשפטי לממשלה לקדם מדיניות שתחזק את החומות המגנות מפני שחיתות והשחתה בשלטון המרכזי והמקומי כאחד, וכחלק ממדיניותו הרחבה להגברת האכיפה ולביצור שלטון החוק וטוהר-המידות השלטוני באמצעות שילוב כלים מניעתיים משדות המשפט המינהלי והמשפט האזרחי עם האמצעים הננקטים בשדה האכיפה הפלילית. במסגרת זו, הוטל על הצוות **"להביא בפני היועץ המשפטי לממשלה דו"ח בדבר הפרצות והחסרים המנהליים המאפשרים את התפשטות השחיתות, ואת הדרכים הראויות להטלת סייגים שיגבירו את הפיקוח ויקשו על הפריצות"**.²

2. בתיאום עם שר הפנים דאז, חבר-הכנסת לשעבר גדעון סער, ובעצה אחת עמו, החליט היועץ המשפטי לממשלה כי על מנת לאפשר בחינה מקיפה וכוללת של הסוגיה ולהבטיח את אפשרות יישומן של ההמלצות שתגובשנה, ראוי כי הצוות יכלול נציגים בכירים מארבעת הגופים הנוגעים לעניין – משרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי עצמו. בהתאם לכך, נבחרו לשמש כחברי הצוות הגורמים הבאים: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), גב' דינה זילבר – ראשת הצוות; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רז נזרי; המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), מר אלי אברבנאל; המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יהודה שפר; מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מר ציון אילוז; מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, מר דן אלדד; פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), גב' ליאת בן ארי-שווקי; מנכ"ל משרד הפנים דאז, ד"ר שוקי אמרני, ולאחר סיום כהונתו³ – מנכ"לית משרד הפנים הנוכחית, גב' אורנה הוזמן-בכור; מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, מר מרדכי כהן; היועץ המשפטי למשרד הפנים, מר יהודה זמרת; ראש מטה שר הפנים דאז, מר ערן דויד; ⁴ ראש אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל, ניצב מני יצחקי; ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויושב-ראש מרכז השלטון המקומי, מר חיים ביבס; ראש עיריית גבעת שמואל, מר יוסי ברודני; וראשת המועצה האזורית יואב, ד"ר מטי צרפתי-הרכבי. יצוין, כי בנוסף לחברי הצוות, השתתפו באופן פעיל בדיונים ובגיבוש ההמלצות מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מר שלמה דולברג; היועצת המשפטית למרכז

¹ דברים בטקס הפרידה בבית המשפט העליון שהתקיים ביום 16.2.2006, מצוטטים אצל דפנה ברק-ארז "המשפט המנהלי והמאבק בשחיתות השלטונית" **משפטים** 667, 671 (תשס"ז) (להלן: **ברק-ארז**).

² לשכת היועץ המשפטי לממשלה "סיכום דיון בנושא חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות" (29.4.2014). כתבי-המינוי של הצוות מופיעים בנספח ה.1. לדו"ח.

³ חברותו של ד"ר אמרני בצוות הסתיימה ביום 20.6.15, עם סיום כהונתו בתפקיד מנכ"ל משרד הפנים.

⁴ חברותו של מר דויד בצוות הסתיימה ביום 19.11.14, עם סיום כהונתו בתפקיד ראש מטה שר הפנים.

השלטון המקומי, גב' נועה בן-אריה; סגן בכיר ליועץ המשפטי למשרד הפנים, מר נתן בביוף; ממלא-מקום ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה במשטרה (יאח"ה), ניצב-משנה ערן קמין; עוזר משפטי ביאח"ה, רב-פקד אלון צרפתי, וכן גורמים רבים ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים.

3. בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פעלו במקביל לצוות האמור שני צוותי-משנה. צוות-משנה אחד, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רז נזרי, בחן היבטים הנוגעים לעניין בתחום האכיפה הפלילית. בהינתן היותו של תחום זה תחת אחריותן הבלעדית של רשויות אכיפת החוק, כלל צוות-משנה זה את חברי הצוות הראשי מקרב משרד המשפטים ומשטרת ישראל בלבד. צוות-משנה נוסף, בראשות המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יהודה שפר, בחן היבטים פיסקאליים שיש בהם כדי להועיל למטרה, והתמקד בפרט בנושא חובת הגשת הצהרת הון של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות ואפשרויות להגברת הפיקוח על פעילותם הפיננסית. צוות-משנה זה טרם השלים את גיבוש המלצותיו במועד הגשת הדו"ח, ועל כן, מתוארים בדו"ח עיקרי הנושאים הנבחרים על-ידי, ואילו ההמלצות הסופיות מטעמו תוגשנה בנפרד. ממצאי הבחינה וההמלצות של הצוות הראשי ושל צוותי-המשנה מרוכזים כולם בדין וחשבון זה. למען הסר ספק, יובהר, כי משרד הפנים ונציגי השלטון המקומי שותפים להמלצות הצוות הראשי בלבד, שכן הם לא לקחו חלק בעבודתם של צוותי-המשנה.

4. הצוות הראשי ושני צוותי-המשנה פעלו במשך תקופה של כשנה וחצי, שבמהלכה קיימו מספר רב של דיונים לצורך בחינת הסוגיות שהופקדו בידיהם וגיבוש המלצותיהם. במסגרת ישיבות הצוותים הופיעו בפניהם מספר רב של גורמים בעלי מומחיות וניסיון בהיבטים שונים הקשורים לפעילות השלטון המקומי בכלל ולסוגיות שעל הפרק בפרט. בכלל זאת, הביאו דברים בפני הצוותים ראשי רשויות מקומיות שונות, בעלי תפקידים בכירים ברשויות מקומיות, אנשי אקדמיה המתמחים בדיני השלטון המקומי ובחקר שחיתות, משפטנים בעלי ניסיון בתחום השלטון המקומי, גורמי אכיפת חוק, יועצים משפטיים לרשויות מקומיות, נציגי משרדי ממשלה רלוונטיים, נציגי ארגוני חברה אזרחית ועוד.⁵ כן קיים הצוות הראשי – ביוזמת מרכז השלטון המקומי – סיור-עבודה בעיריות נס-ציונה וחיפה, אשר כלל מפגש עם ראשי שתי הערים ועם גורמי המקצוע הבכירים המכהנים בהן.

5. דו"ח זה הוא תוצר מכלול עבודת הצוות. מבנה הדו"ח הוא כדלקמן: לאחר מבוא זה, פרק ב' לדו"ח יניח, בתמצית רבה ככל הניתן, את הרקע לעבודת הצוות. מבלי להתיימר למצות את הסוגיות, יתוארו בו מאפייניו המרכזיים של השלטון המקומי בישראל, על הכוחות הפועלים בו ומערכת האיזונים והמתחים הקיימים ביניהם, וכן עיקרי המסגרת הנורמטיבית הנדרשת לעניין. כן ייעשה ניסיון, גם אם בלתי-ממצה, להשיב על השאלה המתבקשת, לכאורה, מדוע, למעשה, נדרש עיסוק ממוקד בתופעת השחיתות בשלטון המקומי דווקא. על יסוד דברים אלו, פרק ג' לדו"ח – שהוא ליבו ועיקרו – יסקור את הנושאים השונים שנבחנו על-ידי הצוות הראשי ועל-ידי צוותי-המשנה, אשר פעלו לצדו, ויצג את המלצותיהם של אלו ביחס לכל תחום-פעולה שכזה. פרק זה כולל 14 תתי-פרקים: תחילה יידונו תחומי-הפעולה שבהם דן הצוות הראשי ויובאו המלצותיו

⁵ רשימת הגורמים שהופיעו בפני הצוות מפורטת בנספח ה.2. לדו"ח.

בעניינם; ולאחר מכן, יובאו המלצות צוות-המשנה בתחום האכיפה הפלילית והמלצות-ביניים של צוות-המשנה בתחום האכיפה הכלכלית.⁶ פרק ד' לדו"ח יסכם את מכלול עבודת הצוותים תוך פירוט עיקרי ההמלצות שגובשו על-ידיהם.

6. חיזוקם וביצורם של שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי הם יעד בעל חשיבות לאומית ראשונה במעלה. אכן, כדברי פרקליטת המדינה ושופטת בית המשפט העליון בדימ', גב' עדנה ארבל: **"המאבק נגד עבריינות פוליטית ושלטונית ולמען טוהר מידות בשירות הציבורי הוא יעד חברתי עליון שהותווה על-ידי בתי-המשפט שלנו, בראשות בית המשפט העליון. אין לנטוש מאבק זה, גם בימים וברגעים קשים. יש לבחון את הדרך מתוך יושר אינטלקטואלי ואחריות מקצועית, ועל בסיס ההנחה כי מדובר ביעד חברתי רב-חשיבות שלהשגתו צריכים להירתם כל הגורמים הרלבנטיים..."**⁷. יצוין, כי הצוות היה ער לכך שקידום התנהלות שלטונית תקינה ומניעת תופעות שחיתות עשויים להצריך הקצאת משאבים משמעותית. מודע למגבלות התקציביות המוכרות, הצוות ניסה להתמקד בגיבוש המלצות שאינן כרוכות בעלות תקציבית ניכרת. יחד עם זאת, כלולות בהמלצות גם כאלו המחייבות ומותנות בהשקעה כאמור, וזאת על יסוד התפיסה היסודית שלפיה תיקון ליקויים הפותחים פתח לשחיתות הוא ערך שראוי להשקיע בקידומו כספי ציבור, כמו גם על יסוד ההנחה כי בהשקעה זו תהיה לבסוף גם ברכה כלכלית, שכן יהיה בה כדי לצמצם את ההשלכות הכלכליות הקשות הנובעות מניה וביה מתופעות שחיתות.

7. הצוות מבקש להודות לגורמים השונים שסייעו לעבודתו. בפרט, הצוות מבקש להודות למי שתרמו עד מאוד לעבודת הצוות ולגיבוש המלצותיו: עו"ד נתן בביוף, עו"ד נועה בן-אריה, מר שלמה דולברג ועו"ד אריאל צבי. כן מבקש הצוות להודות לגורמי מחלקת ייעוץ וחקיקה אשר נרתמו למלאכה ובהם (לפי סדר א"ב): עו"ד יעל אחילאה, עו"ד חנן ארליך, עו"ד רותם ארנרייך, עו"ד חגית ברינקר, עו"ד כרמית יוליס, עו"ד עמית מררי, עו"ד יונתן נד"ב, עו"ד רפי סבג, עו"ד אביגיל סון, עו"ד נדים עבוד, עו"ד ערן עסיס ועו"ד אורי קוית. לבסוף, הצוות מבקש להביע תודתו העמוקה והערכתו לשלושה שתרמו תרומה ייחודית ליצירתו של דו"ח זה: לעו"ד דני חורין, ראש אשכול טוהר-מידות וביקורת שיפוטית במחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ), על ניצוח, הובלת והנעת תהליך-העבודה המורכב ותרגום החזון לצמצום תופעות שחיתות בשלטון המקומי לכדי המלצות קונקרטיות, תוך דיאלוג קונסטרוקטיבי בין ארבעת השותפים לדו"ח זה וכלל חברי הצוות; לעו"ד נטע קניגשטיין, על ריכוז עבודת הצוות, גיבוש ההמלצות וכתירתן, תוך הפגנת מצוינות משפטית לעילא שהיתרגמה להשקעה שקשה לכמת בחשיבה, כתיבה ויכולת ניתוח משובחות, שהן שהולידו את הדו"ח בתצורתו הנוכחית, ותוך יציקת התובנות התיאורטיות והמעשיות שאליהן נחשף הצוות לאורך עבודתו לכדי הזמנה לתיקון-של-אמת בשלטון המקומי; ולגב' דרור כהנר, שסייעה באיסוף החומרים וניתוחם ובמלאכת הכתיבה, על ליווי מסור, השקעה מרובה ותרומה של ממש להגעה אל קו-הגמר.

אנו מקווים כי בשיתוף-פעולה של כלל הגורמים הנוגעים לעניין, ניתן יהיה להביא להוצאתן של ההמלצות שגובשו מן הכוח אל הפועל, ובהקדם. יהיה בכך, לדעתנו, משום צעד חשוב בדרך אל

⁶ כאמור, נציגי משרד הפנים והשלטון המקומי בצוות הראשי לא היו חלק מצוותי-המשנה ועל כן הם גם אינם שותפים להמלצותיהם.

⁷ עדנה ארבל "אכיפת החוק על אנשי ציבור (המשפט הפלילי והזירה הציבורית בשנת ה-50 למדינה)" **משפטים** ל 437, 458 (תש"ס).

היעד – למען השבחת תפקודן של הרשויות המקומיות, הגברת אמון הציבור בישראל בשלטון – המקומי והמרכזי כאחד – וקידום האינטרס הציבורי בכללותו.

ב. רקע

"היקום בקליפת אגוז" – על השלטון המקומי בישראל

8. השלטון המקומי בישראל מונה כיום 257 רשויות מקומיות – 76 עיריות, 125 מועצות מקומיות, 54 מועצות אזוריות – המאגדות תחתיהן קרוב ל-1000 ועדים מקומיים – ו-2 מועצות מקומיות תעשייתיות, אשר בתחומן מפעלי תעשייה בלבד.⁸ על-פי נתונים מסוף שנת 2012, כ-74.4% מתושבי ישראל מתגוררים בתחומי עיריות, כ-15.1% בתחומי מועצות מקומיות וכ-9.7% בתחומי מועצות אזוריות (כ-60% מהם במושבים ובקיבוצים).⁹ יצוין, כי העיריות והמועצות המקומיות מאוגדות, באופן וולונטרי, במסגרת "מרכז השלטון המקומי בישראל" ואילו המועצות האזוריות מאוגדות בנפרד, במסגרת "מרכז המועצות האזוריות".

9. הרשויות המקומיות פזורות בכל רחבי המדינה, ומטבע הדברים, מתקיימת ביניהן שונות ניכרת. כך, בין היתר, בגודלן – החל מיישובים שמתגוררים בהם עשרות בודדות של תושבים וכלה בערים אשר בתחומן מתגוררים מאות אלפי תושבים; באופיין המינהלי והחברתי – וזאת לאור המנעד הרחב של סוגי היישוב (ישובים עירוניים, מושבים, מושבים שיתופיים, קיבוצים, ישובים קהילתיים, ישובים כפריים וישובים מוסדיים); במידת הפריפריאליות שלהן – שפירושה שקלול של מידת קרבתן הן זו אל זו והן אל מחוז תל אביב; בהרכבן הדמוגרפי ובכלל זאת ברמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה; וכן באיתנותן, ביכולתן הניהולית והתפקודית ובמידת העצמאות בניהולן. שונות זו, כשלעצמה, יוצרת מורכבות מְבִינִית בכל עניין הנוגע לבחינה ולהסדרה כוללת של פעילותן של הרשויות המקומיות.

10. מעבר למורכבות הנובעת מהשונות המתוארת, השלטון המקומי הוא, מעצם מהותו, ישות שלטונית מורכבת: **"ישות שהיא בירוקרטית אך גם דמוקרטית; ישות שהיא בעת ובעונה אחת פיצול אדמיניסטרטיבי של המדינה אך גם מגלמת התארגנות וולונטרית של קהילת אנשים"**.¹⁰ אכן, **מחד גיסא**, הרשויות המקומיות בישראל מופקדות על מתן מכלול השירותים המקומיים המוענקים לאזרחים בישראל ואף על חלק מהשירותים הממלכתיים, בייחוד בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות, הדת, התרבות והפנאי, כאשר במרבית הנושאים הן מונחות על-ידי מערכת כללים שנקבעו על-ידי השלטון המרכזי וכפופות לסמכויות פיקוח והתערבות מצדו.¹¹ בכך, מהווה השלטון המקומי מעין "זרוע-ביצועית" – הגם שרחבת-היקף – של השלטון המרכזי, ועל כן הוא גם נתפס כחלק ממנו. **מאידך גיסא**, הרשויות המקומיות הן גופים פוליטיים וייצוגיים, אשר ראשיהן

⁸ נתוני המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים:

www.moin.gov.il/OFFICEUNITS/LOCALGOVERNMENTADMINISTRATION/Pages/default.aspx (21.6.15). לסקירה בסיסית אודות השלטון המקומי ראו למשל: שירי ספקטור-בן ארי **רשויות מקומיות בישראל – מסמך רקע לוועדת הפנים והגנת הסביבה** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 17.4.2013).

⁹ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה **הרשויות המקומיות בישראל 2012** 9 (פרסום מס' 1573, יולי 2014).

¹⁰ ישי בלנק "מקומו של ה"מקומי": משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" **משפטים** לד(2) 197 (2004) (להלן: **בלנק**).

¹¹ שלום זינגר **דיני שלטון מקומי הווה ועתיד** 139 (2013) (להלן: **זינגר**).

נבחרים בבחירות דמוקרטיות ישירות, ואחת ממטרותיהן היא לאפשר לתושבים להשתתף בקבלת החלטות קולקטיביות ובעיצוב המרחב הציבורי הקרוב אליהם בהתאם לצרכיהם והעדפותיהם.¹² במובן זה, השלטון המקומי אינו רק ספק שירותים מקומיים או זרוע-ביצועית של השלטון המרכזי; "לא פחות מכך, ואולי אף יותר, הוא אתר לדמוקרטיה מקומית-השתתפותית, ביטוי להתארגנויות קהילתיות, ומתווך פעיל (mediator) בין השלטון המרכזי והלאום לבין קהילות מיעוט שונות".¹³ יפים בהקשר זה דברים שכתב פרופ' יצחק זמיר בספרו על אודות הסמכות המינהלית בנוגע לשלטון המקומי:

"הרשויות המקומיות הן, במסגרת המינהל הציבורי, איים של דמוקרטיה בים של בירוקרטיה. הן גם בנויות כמו דמוקרטיה בזעיר אנפין. יש לרשות המקומית מועצה נבחרת הממלאת תפקיד דומה לתפקיד של הרשות המחוקקת במדינה: היא מחוקקת חוקים מקומיים (הנקראים חוקי עזר), קובעת את תקציב הרשות, מתווה מדיניות ומפקחת על הרשות המבצעת. הרשות המבצעת היא ראש הרשות, ולצידו הנהלת הרשות ומנגנון הרשות, הבנוי מחלקות מחלקות, לפי תחומים. אפשר לומר כי יש לרשות המקומית גם רשות שופטת: בתי משפט לעניינים מקומיים, שהם בתי משפט לכל עניין ודבר, המהווים חלק מן הרשות השופטת במדינה, אך עיסוקם בעניינים מקומיים בלבד, ומבחינה מינהלית וכספית הם קשורים באופן הדוק לרשות המקומית, יותר מאשר להנהלת בתי המשפט".¹⁴

11. זאת ועוד. כאמור, הרשויות המקומיות מופקדות על תחומים רבים המעצבים את חיי היומיום של התושבים – מתן שירותי חינוך, תרבות, ספורט, רוחה, תכנון ובניה, שמירה על הסדר והניקיון, פיקוח על חנייה, תחזוקה של תשתיות ציבוריות, הסדרת רישיונות לבתי עסק וכדומה. בכך, הן עשויות להשפיע על חיי התושבים באופן ישיר ומהותי אפילו יותר מן המוסדות הפוליטיים בשלטון המרכזי.¹⁵ עמד על כך בית המשפט העליון באחת הפרשות בצינו כי: **"הרשות המקומית חולשת על מגוון פעולות וסמכויות בתחומי חיים שונים שלהם משמעות מרכזית בחיי האדם. לשירותים המוניציפליים למיניהם – חינוך, תרבות, חברה, בניה, מים, ניקיון, תחבורה וכיוצא באלה – חשיבות חברתית ראשונה במעלה לכלל ולפרט. ... המגזר המקומי מרכז בידיו כיום כוחות פוליטיים, כלכליים וחברתיים רבי עוצמה שהשפעתם על חיי האדם בישראל היא עמוקה ביותר"** (בג"ץ 7805/00 אלוני, **חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נו(4) 577, 590 (2003), להלן: **עניין אלוני**). הרשויות המקומיות הן, אם כן, גופים שלטוניים המאופיינים ב"שניות אינהרנטית" – מוסדות בירוקרטיים-ביצועיים המספקים שירותים חיוניים לאזרחים

¹² דורון נבות **שחיתות פוליטית בישראל** 400-401 (2012) (להלן: **נבות**).

¹³ ישי בלנק ואיסי רוזן-צבי "הצעת חוק העיריות: הווה ללא עבר, רפורמה ללא עתיד" **חוקים** א' 49, 134 (2009) (להלן: **בלנק ורוזן-צבי**).

¹⁴ יצחק זמיר **הסמכות המינהלית** 364 (מהדורה ראשונה, תשנ"ו). בספרו עומד פרופ' זמיר גם על חשיבותן של הרשויות המקומיות. וכדבריו: "כמה מעלות טובות לרשויות המקומיות: ראשית, עצם הביזור של המינהל הציבורי מאפשר לייעל שירותים שונים. שנית, הביזור של שירותים מסויימים בין רשויות מקומיות מאפשר להתאים את השירותים לצרכים או למשאלות של בני המקום, ובכך לנצל באופן ראוי יותר את המשאבים המוגבלים. שלישית, הרשויות המקומיות הן מרכיב חשוב במשטר הדמוקרטי: הן פותחות מסלול נוסף לשיתוף הציבור בהכרעות ובניהול, ומצמיחות מנהיגות מקומית שיכולה להשתלב לאחר זמן במנהיגות הלאומית. ורביעית, הרשויות המקומיות משרתות את התורה של הפרדת הרשויות (או, במתכונת המקובלת שלה, העקרון של בלמים ואיזונים) בכך שהן מוסיפות מימד של פיצול הכוח בחתך אנכי" (שם, בעמ' 364-365).

¹⁵ אף על פי כן, ראוי להזכיר בהקשר זה כי במהלך השנים חלה ירידה מתמשכת באחוזי ההשתתפות בבחירות לרשויות המקומיות, המלמדת על הקטנת המעורבות הציבורית בפעילותו של השלטון המקומי. שלום זינגר ושרית דנה "הצעת חוק העיריות: מפיקוח חיצוני למשטר של איזונים ובלמים" **חוקים** א' 7, 11 (2009) (להלן: **זינגר ודנה**).

מחד גיסא, ומוסדות דמוקרטיים שבהם קהילות מקומיות מגבשות את אופיין, תרבותן וערכיהן הפרטיקולריים מאידך גיסא.¹⁶ מטבע הדברים, מורכבות זו, יוצרת מתח מִבְּנָה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי באשר לחלוקת תחומי הסמכות והאחריות ביניהם.¹⁷

12. שני החוקים העיקריים שמכוחם מוקמות ופועלות רשויות מקומיות בישראל הם פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: **פקודת העיריות או הפקודה**) – לעניין עיריות; ופקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: **פקודת המועצות המקומיות**) – לעניין מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. מכוח פקודת המועצות המקומיות הותקנו, בין היתר, צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1951, צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן: **צו המועצות המקומיות (א)**, **צו המועצות המקומיות (ב)** ו-**צו המועצות האזוריות**, בהתאמה).¹⁸ בנוסף לאלו, דברי חקיקה רבים נוספים מסדירים היבטים שונים של פעילותן של הרשויות המקומיות.

13. על-פי הבסיס החוקי לפעילותן של הרשויות המקומיות, אשר מקורו בתשתית הנורמטיבית שכוננה לפני קום המדינה, השלטון המרכזי הוא ריכוזי והאוטונומיה הפוליטית והתפקודית שהשלטון המקומי זוכה לה היא מועטה יחסית. משרד הפנים הוא המשרד הממונה על אסדרת פעילות הרשויות המקומיות ובמסגרת זו נתונות בידיו של שר הפנים סמכויות שונות בכל הקשור לתפקודן. בכלל זאת, ממונה שר הפנים על המסגרת התקציבית של הרשויות, על אישור תקציבן ופעולות אחרות הקבועות בדין, והוא אף מוסמך להורות לרשות כיצד לפעול במקרה מסוים וליטול את סמכויותיה ככל שלא עשתה כן, ואף להורות על פיזור מועצת רשות ומינוי ועדה תחתיה במקרה של כשל תפקודי יסודי. בנוסף לכך, חלק נכבד של פעילויות הרשויות המקומיות, הן במסגרת תקציבן השוטף והן במסגרת תקציבי הפיתוח שלהן, מוסדר במערכות חקיקה המעניקות סמכות לשרים אחרים – כדוגמת שרי החינוך והרווחה – ונמצאות מחוץ להישג ידו של שר הפנים. יוצא, שרשות מקומית באה באופן שוטף במגע לא עם מערכת מרכזית אחת אלא עם מספר משרדי ממשלה, כאשר מידת הפיקוח והשליטה מצדם של האחרונים לעומת מידת חופש-הפעולה של הראשונה, משתנות בהתאם לרשות, למשרד ולעניין העומד על הפרק.¹⁹

¹⁶ בלנק ורוזן-צבי, בעמ' 56.

¹⁷ נבות, בעמ' 400-401. על-פי מחקרו של זינגר, קשרי השלטון המקומי עם השלטון המרכזי הם מורכבים ומגוונים בכל העולם, כאשר בהכללה ניתן לומר כי, בכל השיטות, השלטון המרכזי נוטה לשמר בידיו את השליטה בתפקוד הרשויות המקומיות והשוני בין השיטות מתבטא בעיקר בדרך שבה שליטה זו מתבצעת. לדבריו: "אפשר להצביע על כמה מודלים עיקריים: מודל השליטה הישירה בנוסח הצרפתי, שעיקרו מעורבות יום-יומית של השלטון המרכזי בנעשה בשלטון המקומי; מודל הגבלת שיקול דעת והעברת סמכויות לגופים הנשלטים על ידי השלטון המרכזי, כמו בבריטניה התאצ'ריסטית; והמודל של צפון אירופה (סקנדינביה) שעיקרו יצירת יחידות גדולות של שלטון מקומי הכפופות למערכת כללים דקדקנית וקבועה מראש, חלקה נקבעת על ידי השלטון המרכזי וחלקה מפקחת על ידיו. שיקול הדעת המקומי תחום בגבולות כללים אלו ויוצר, במידה רבה, שלטון מקומי טכנו-בירוקרטי ולא פוליטי. בשלושת המודלים התוצאה הסופית, כלומר הפיקוח והשליטה של השלטון המרכזי בתוצר הסופי של השלטון המקומי, ובמידה מסויימת גם בעלותו, מושגת. המודל הישראלי מורכב מרבדי התפתחות שונים, למן הפקודה המנדטורית, המהווה תמהיל של גישה פונקציונלית לצד פיקוח וראייה מחוזית ועד החקיקה הישראלית של שנות התשעים המזכירה במידה רבה את המגמות התאצ'ריסטיות של אותה תקופה" (שם, בעמ' 115).

¹⁸ יש לציין, כי דיני הרשויות המקומיות החלים במדינת ישראל אינם חלים במישרין על איזור יהודה ושומרון, הנתון תחת ממשל צבאי. הרשויות המקומיות באיזור זה כפופות, אפוא, לצווי אלוף ולתקנונים שהותקנו בעניינן. ראו: צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), התשל"ט-1979; צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981; תקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979 (להלן: **תקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון)**); ותקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן: **תקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון)**).

¹⁹ ראו והשוו: זינגר, בעמ' 122.

14. לצד מצב דברים זה, מחקרים רבים מראים כי במהלך השנים התרחש בישראל תהליך עקבי המתאפיין במעבר ממבנה שלטוני וממשלי ריכוזי למערכת מבוזרת יותר.²⁰ משמעותו של תהליך זה בהקשרו של השלטון המקומי היא הרחבה הדרגתית של סך הפעילות הנעשית בידי השלטון המקומי ושינוי במעמדו היחסי "מסוכן סביל ותלותי לסוכן פעיל בעל אוטונומיה רבה".²¹ בין היתר, נטען בהקשר זה כי למרות סמכויות הפיקוח הרחבות של השלטון המרכזי על השלטון המקומי, המבנה השלטוני העכשווי בישראל מבוזר הרבה יותר ממה שמקובל להניח, וכפי שנאמר: **"בניגוד לדימוי הרווח, השלטון המקומי בישראל אינו 'סניף' של השלטון המרכזי, אינו שלוחה מקומית שנועדה לשם נוחות מנהלתית ותו לא, כי אם שחקן רב-חשיבות לא רק בתחומי פעילות יומיומיים רבים כגון ביוזם ומים אלא גם בתחומים חשובים רבים אחרים כגון תכנון ובנייה, חינוך, רישוי עסקים ועוד. בהקשר זה, המבנה השלטוני העכשווי בישראל מבוזר הרבה יותר ממה שנוטים לחשוב: ליכולת הפיקוח הפורמלית המסורה לשלטון המרכזי על פעולות השלטון המקומי ולכוחו של הראשון להטיל וטו על החלטות רבות של הרשויות המקומיות יש משקל רב מדי בהערכת כוחו (ולמעשה: חולשתו) של השלטון המקומי. חרף סמכויות הפיקוח הדרקוניות של משרד הפנים על השלטון המקומי, הסמכויות הבסיסיות לפעול בתחומים רבים מצויות בידי השלטון המקומי".**²² על-פי דעה אחרת, אף שהאוטונומיה של הרשויות המקומיות נותרה מוגבלת מאוד בכל הנוגע להיקף סמכויות הפעולה הנתונות בידיה, הרי שהיקף השירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות הולך וגדל ועמו גם תקציביהן, ויחד עם העדר פיקוח אפקטיבי דיו מצד השלטון המרכזי, המצב שנוצר בפועל הוא מצב של מעין "אוטונומיה דה פקטו".²³

15. בנוסף למורכבות הנוגעת ליחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי ניתן להצביע גם על מורכבות נוספת הנוגעת לחלוקת הכוחות בתוך הרשויות המקומיות עצמן. כידוע, בשנת 1975 שונתה שיטת הבחירות לרשויות המקומיות משיטה המבוססת על בחירה בסיעות בלבד לשיטה הכוללת בחירה בסיעות לצד בחירה ישירה של ראש הרשות. המעבר לבחירה ישירה של ראש הרשות, לצד שינויים נוספים שהוכנסו בחוק בהמשך ובעיקר הפיכת ראש הרשות לזרוע המבצעת של הרשות, השפיעו באופן ממשי על דמותה של הרשות המקומית ועל אופן תפקודה.²⁴ בפרט, יש לציין כי הן להלכה והן למעשה, עיקר העוצמה השלטונית ברשות המקומית מרוכזת כיום בידי ראש הרשות, בעוד אורגנים אחרים של הרשות, כמו המועצה והדרג המקצועי, הם בעלי השפעה מועטה יחסית על התנהלות הרשות ועל אופן פעולתה.²⁵ כך, בין היתר, תפקידים וסמכויות המסורים לדרג המקצועי על-פי המבנה הביורוקרטי הקלאסי, בהיותם סמכויות ביצוע בשונה מסמכויות של קביעת מדיניות, נתונים בישראל הן על-פי המצב החוקי והן על-פי המצב בפועל, בידי הדרג הנבחר. כמו כן, אף בקרב הדרג הנבחר, לאור הסמכויות והכוחות המרוכזים הלכה ולמעשה בידי ראש הרשות, נטען כי מועצת הרשות מוגבלת מאוד ביכולתה למלא את תפקידה

²⁰ ראו למשל: עומר קמחי "מגמות בדיני השלטון המקומי – סיכום שנת המשפט תשע"א" **דין ודברים** 129, 131-132 (2012).

²¹ נחום בן-אליא, "הצעת חוק העיריות: קודיפיקציה של תפיסה ללא מוצא" **חוקים** א 135, 139 (2009) (להלן: **בן-אליא**); וכן אלון רובינשטיין "מסמך רקע בנושא: הרשויות המקומיות – בעיות מרכזיות וחלופות לפתרון" 4 (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2004) (להלן: **רובינשטיין, מרכז המחקר והמידע**).

²² בלנק, בעמ' 200.

²³ זינגר, בעמ' 134.

²⁴ זינגר ודנה, בעמ' 10.

²⁵ זינגר ודנה, בעמ' 15; בלנק ורוזן-צבי, בעמ' 106-112.

הייצוגי והדמוקרטי ולהוות מנגנון המאזן את כוחו.²⁶ על רקע זאת נטען לא אחת, כי יחד עם הקשיים הנובעים ממערך היחסים המורכב שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, המבנה הקיים של הרשויות המקומיות בישראל וחלוקת הכוחות והסמכויות בתוכן יוצרים מוקד כוח יחיד שאינו מאוזן כיאות על-ידי מוקדי כוח פנימיים נוספים, ועל כן אין בו כדי להבטיח ניהול תקין ומקצועי של הרשות.²⁷

16. נושאים אלו – היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי והמבנה הראוי לשלטון המקומי – כמו גם אתגרים נוספים אשר ניצבו וניצבים בפני הרשויות המקומיות בישראל ובפרט אלו הנוגעים ליישוב המערך הכלכלי שלהן, עומדים מזה עשרות שנים במרכזו של שיח ציבורי בקרב העוסקים בנושא. כך, בין היתר, הם היו במוקד דיון של ועדות ציבוריות שונות שהוקמו לאורך השנים במטרה ליתן מענה לבעיות השונות שהקשו ומקשות על תפקודן של הרשויות המקומיות,²⁸ כמו גם ביסוד יוזמות חקיקה שונות אשר קודמו בעניינם. בין אלו, ראוי להזכיר בפרט את הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007 (להלן: **הצעת חוק העיריות או הצעת החוק**), אשר הוגשה על-ידי הממשלה בשנת 2007 והתעתדה להביא לרפורמה כוללת בנושא הרשויות המקומיות בישראל, תוך החלפת פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וכן שורה של חיקוקים נלווים. הצעת החוק ביקשה להציע, חלף ההסדרים הקיימים, מודל כוללני ואינטגרטיבי שיתייחס ליחסים בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, המבנה הארגוני-ניהולי של הרשות המקומית, היחסים בין הדרג המקצועי לדרג הנבחר, היחסים בין האורגנים השונים בתוך הדרג הנבחר והיחסים בין הרשות המקומית לציבור.²⁹ בפרט, ביקשה ההצעה להעניק ביזור סמכויות לרשויות מקומיות המנהלות את ענייניהן ביעילות, מתוך הכרה בחשיבותן במדרג הדמוקרטי והמינהלי, מצד אחד, ולהביא לפיתוח מכשירי בקרה והתערבות כדי למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות מקומיות, מצד שני.³⁰ כאמור, הצעת החוק הוגשה בשנת 2007 על-ידי הממשלה בכנסת ה-17 (מ/292), היא עברה קריאה ראשונה ונדונה בוועדת הפנים של הכנסת לקראת קריאה שנייה ושלישית, אך הדיון בה לא הושלם בשל הקדמת מועד הבחירות ולא הוחל עליה דין רציפות. בהמשך, הונחה ההצעה בשנית ובשלישית באופן פרטי בתקופת כהונתן של הכנסת ה-18 (פ/4126/18) והכנסת ה-19 (פ/299/19), אך בסופו של יום היא לא הבשילה לכדי חקיקה.

17. מטרתו של הדו"ח הנוכחי צנועה וממוקדת יותר מזו שעמדה ביסוד מרבית הדיונים שהתקיימו בוועדות שנזכרו לעיל וכן מזו שעמדה ביסוד הצעת חוק העיריות, ובשונה מהם – הוא אינו מתיימר

²⁶ זינגר ודנה, בעמ' 15 ו-19.

²⁷ זינגר ודנה, בעמ' 9.

²⁸ כך, בין היתר, הוועדה לבדיקת שיטת המסים ברשויות המקומיות בראשות השופט אלפרד ויתקון (1964); הוועדה לבחינת דרכים לשיפור שיטת המימון של הרשויות המקומיות משנת 1976, בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר חיים קוברסקי; הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי משנת 1976, בראשות נגיד בנק ישראל והממונה על הכנסות המדינה לשעבר, מר משה זנבר, עליה הוטל לבחון את השלטון המקומי ואת היחסים בינו לבין שלטונות המדינה ורשויותיה; הוועדה הבין-משרדית לבחינת חלוקת התפקידים ונטל המימון בין הממשלה לבין הרשויות המקומיות בשירותי החינוך ובשירותים החברתיים משנת 1991, בראשות מנכ"ל משרד הכלכלה והתכנון דאז, מר יחזקאל הרמלך; הוועדה לקביעת קריטריונים לחלוקת מענק האיוון לרשויות המקומיות משנת 1992, בראשות פרופ' יצחק סוארי; הוועדה לבחינת האפשרויות לאיחוד רשויות מקומיות סמוכות משנת 1995, בראשות פרופ' אריה שחר; ולאחרונה – הוועדה הציבורית לבחינת מערכת הדיווח הכספי השלטון המקומי בראשות מנכ"ל משרד הפנים דאז, ד"ר שוקי אמרני, אשר מונתה בשנת 2012 והגישה את המלצותיה בשנת 2015. לפירוט ראו: רובינשטיין, מרכז המחקר והמידע; וכן בן-אליא, בעמ' 145-146.

²⁹ לתפיסות שביסוד הצעת החוק ולרציונלים המרכזיים להצדקתן, ראו: זינגר ודנה. לדיון נוסף בהצעת החוק (וכן דברי ביקורת) ראו, בין היתר, את האמור אצל: בלנק ורוזן-צבי; וכן: רון שפירא "ההרחקים על הצעת חוק עיריות חדש ושלטון מקומי דו-רבדי" **דין ודברים** ו' 677 (2012).

³⁰ דברי ההסבר להצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, ה"ח 292 (להלן: **הצעת חוק העיריות**).

לדון ולהכריע בסוגיות היסוד הנוגעות להגדרת ייעודו של השלטון המקומי במערך השלטוני הקיים ולחלוקת הסמכויות והתפקידים בינו לבין השלטון המרכזי. כאמור, סוגיות מורכבות אלו נדונו במהלך השנים במסגרות שונות, והגם שהן נמצאות ברקעם של הדברים וישבו ויוזכרו לאורכם, הן חורגות מן המנדט אשר הופקד בידי הצוות ויש לשוב ולקדם את הדיון וההכרעה בהן באמצעות המנגנונים הפוליטיים והציבוריים המתאימים. במקום זאת, מבקש הדו"ח הנוכחי לשים את הזרקור על נושא אחד בלבד – חשוב ומורכב כשלעצמו – והוא הצורך בקידום טוהר-המידות והתקינות השלטונית בהתנהלותן של הרשויות המקומיות. ברור, אמנם, כי דיון ממצה בנושא זה אינו יכול להתקיים במנותק לגמרי מן הדיון באותן שאלות-יסוד שהוזכרו.³¹ יחד עם זאת, לאור חשיבותו היסודית של נושא זה והשלכותיו המהותיות על תפקודן של הרשויות המקומיות ועל אמון הציבור בהן, וכן לנוכח העובדה כי בניגוד לנושאים אחרים, נושא זה כשלעצמו לא זכה עד כה לבחינה מקיפה וסדורה על-ידי כלל הגורמים הנוגעים בדבר, סבר היועץ המשפטי לממשלה כי הגיעה השעה לקיים בחינה זו, וכך הנחה הוא לעשות. מכוח הנחיה זו פעל הצוות וגיבש את המלצותיו.

שחיתות בשלטון המקומי בישראל – האמנם, כמה ולמה?

18. שחיתות שלטונית, בכל מקום בו היא קיימת, היא בעיה קשה הפוגעת בתפקודן של המערכות השלטוניות ומכרסמת בלגיטימיות שלהן. לא זו בלבד שקיומה של שחיתות שלטונית טומן בחובו פגיעה עמוקה בערכים הדמוקרטיים, עלול לחזק פערי אי-שוויון בחברה, לערער את הסדר החברתי, להביא לנזקים כלכליים ולפגוע בשירותים הניתנים לאזרח וברווחתו, אלא שבנוסף לכך, עצם התחושה הציבורית בדבר שכיחות התופעה, טומן בחובו פגיעה באמון הציבור במוסדות הציבוריים ומעודד את הפרט להסתייע בשחיתות כאמצעי להשגת מטרותיו. אכן, כפי שצוין במחקר משנת 2010 שעסק בנושא זה: "כאשר בציבור הרחב רווחת התפיסה כי מוסדות השלטון בחברה דמוקרטית האמורה להתבסס על שלטון החוק, נגועים בעצמם בשחיתות, מתערערת הלגיטימציה של מוסדות אלה וניתן הכשר ואף עידוד של האזרח מן השורה 'להסתגל' למציאות על ידי הסתייעות בשחיתות כאמצעי להשגת מטרותיו האישיות".³² להשלכותיה הרחבות של תופעת השחיתות במערכות השלטון ולחשיבותו של המאבק הציבורי והמשפטי בה התייחס לאחרונה גם שופט בית המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מר מני מזוז, בפסק הדין שעסק בהרשעת ראש עיריית בת-ים לשעבר בעבירות שחיתות. וכך נאמר שם: "ההשלכות של תופעת השחיתות במערכות השלטון, חורגות הרבה מעבר להיבט הצר של מעשה עברייני הפוגע בקרבן עבירה מוגדר. בניגוד לעבירות 'רגילות', קורבנותיה של השחיתות שלטונית הם הציבור כולו. השחיתות השלטונית מהווה איום אסטרטגי על החברה. לשחיתות השלטונית יש השלכות רחבות ועמוקות - חברתיות, פוליטיות, מוסריות, כלכליות ואחרות - להן פוטנציאל ממשי לפגיעה גם בחוסן הלאומי של המדינה. כישלון במאבק בתופעה זו עלול להביא להתפרקות

³¹ ראו למשל את הדיון בקשר שבין סוגיית הביזור השלטוני לרמת השחיתות: ברק כלב נייר עמדה: מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות (אוניברסיטת תל אביב, 2009).

³² אפי יער, גיורא רהב ואייל שכתור מדד השחיתות: דו"ח סופי 1 (אוניברסיטת תל-אביב, 2010) (להלן: מדד השחיתות).

חברתית ולקריסה כלכלית (רע"פ 3292/15 **לחיאני נ' מדינת ישראל**, בפסקה 5 לפסק דינו של השופט מזוז (פורסם בנבו, 17.11.2015), להלן: **עניין לחיאני**).

19. ככלל, על מנת לדון במאבק בשחיתות, מתבקש תחילה להגדיר אילו התנהגויות נחשבות למושחתות. דבר זה כשלעצמו אינו פשוט, שכן בידוע הוא כי שחיתות היא תופעה חברתית המכילה סוגי התנהגות רבים ומורכבים, אשר ההגדרות לה, לפחות בחלקן, הינן תלויות-תרבות, תלויות-הקשר ולעתים שנויות במחלוקת.³³ למרות זאת, בהכללה ניתן לומר כי בהינתן עיקרון-היסוד שלפיו רשויות השלטון ומשרתי הציבור הפועלים במסגרתן חבים בחובת נאמנות כלפי הציבור ועליהם לפעול לשם הגשמת האינטרס הציבורי במסגרת הסמכויות שהוקנו להם בדין, פעולה הנעשית על-ידיהם לשם הפקת רווח או תועלת אישית, בעבור משרת הציבור עצמו, בני משפחתו, מקורביו או קבוצה המועדפת עליו, פוגעת בשלטון החוק ובטוהר-המידות השלטוני והיא בגדר שחיתות שלטונית.³⁴ אכן, כפי שציין לאחרונה בית המשפט העליון: **"יש הגדרות שונות למושג 'שחיתות שלטונית', אך הגרעין של כולן זהה: ניצול לרעה של התפקיד או המעמד הציבורי לשם הפקת טובת הנאה, פרטית או אחרת, תוך הפרת חובת הנאמנות לציבור"** (עניין **לחיאני**, בפסקה 3 לפסק דינו של השופט מזוז).

כפי שצוין בראשיתם של הדברים, עניינו של דו"ח זה, בעיקרו, הוא בדרכים לחיזוק הכלים המניעתיים להגנה מפני שחיתות, היינו – אלו המצויים בשדות המשפט המינהלי והאזרחי, וזאת בשונה מההתמודדות עם ה"גרעין הקשה" של שחיתות שלטונית שעליו חלות הוראות המשפט הפלילי המהותי.³⁵ בנסיבות אלו, נאמץ לצורך הדיון כאן את ההגדרה הרחבה לתופעת השחיתות, המתייחסת לכלל המצבים של "ניצול תפקיד ציבורי לשם קידום אינטרסים פרטיים". כפי שציין פרופ' (וכיום שופטת בית המשפט העליון) דפנה ברק-ארז, הגדרה זו תואמת את התפיסה הציבורית לגבי מהותה של השחיתות, והיא הולמת ומספקת מקום בו עניינו בהתוויית דפוסי ההתנהגות הנאותים בשירות הציבורי, בשונה מהקשר האכיפה הפלילית, המחייב להקפיד על הגדרה צרה יותר.³⁶

20. אין זו המסגרת לקבוע האם הרשויות המקומיות בישראל נפגעות משחיתות יותר ממקבילותיהן בארצות אחרות, או אם היקף התופעה בשלטון המקומי רחב יותר מזה הקיים בשלטון המרכזי. למעשה, כפי שנטען באחד המחקרים, יתכן, כי בהשוואה להיקף הפעילות של הרשויות המקומיות וביחס לתיאוריות הבולטות במחקר שחיתות, היקפי התופעה הם, באופן יחסי, נמוכים.³⁷ יחד עם זאת, דומה כי לאורך השנים הצטברו עדויות מספיקות לקיומם של דפוסי פעילות מושחתים ברשויות מקומיות שונות, ודי בכך כדי להצדיק בחינה כוללת של הנושא. כך למשל, ניתן להזכיר,

³³ ברק-ארז, בעמ' 669.

³⁴ לדיון בהגדרת המונח שחיתות ובגישות הרווחות במחקר בתחום זה, ראו נבות, בעמ' 33-38; ברק-ארז, בעמ' 669; אסף מצקין **קרב מדי לקצה: סיפורה של השחיתות הישראלית** 23-25 (2012); וכן: יואב סגלוביץ' ואח' "שחיתות חוקית" (חוברת הכנה לכנס אלי הורוביץ לכלכלה וחברה 2014, המכון הישראלי לדמוקרטיה ופורום קיסריה, 2014).

³⁵ אכן, בידוע הוא כי באופן מסורתי התמקד העיסוק המשפטי בתופעת השחיתות בתחום המשפט הפלילי, ובפרט, באכיפה של העבירות הפליליות המתייחסות לשירות הציבורי כדוגמת עבירת השוחד והעבירה של מרמה והפרת אמונים. יחד עם זאת, הוכר זה מכבר בכך שלענפי האחרים של המשפט הציבורי, ולמשפט המינהלי בפרט, תפקיד חשוב במסגרת קידום המאבק בשחיתות השלטונית, בין היתר לאור החסרונות המאפיינים את ההתמקדות באכיפה פלילית. ראו: ברק-ארז, בעמ' 671-672.

³⁶ ברק-ארז, בעמ' 669.

³⁷ דורון נבות **אסטרטגיות לצמצום שחיתות והגברת השקיפות והאתיקה בשלטון המקומי בישראל** (שבי"ל, 2005).

כי בשנים האחרונות נחשפו פרשות שחיתות לא מעטות במעורבותם של בעלי תפקידים מכהנים ברשויות מקומיות שונות. הגם שלא בכל המקרים הבשילו אלו להליכים פליליים ובכלל זאת להרשעות, הרי שרק בשנים האחרונות הורשעו שניים מראשי עיריית ירושלים לשעבר,³⁸ ראש עיריית רמת-גן,³⁹ ראש עיריית נצרת-עלית,⁴⁰ ראש עיריית רמת-השרון⁴¹ וראש עיריית בת-ים⁴² בעבירות שחיתות חמורות. זאת, בנוסף לחקירות המתנהלות בימים אלו כנגד ראשי רשויות ובעלי תפקידים אחרים ברשויות מקומיות.⁴³ כמו כן, דו"חות הביקורת של מבקר המדינה על אודות השלטון המקומי העלו גם הם, לאורך השנים, דוגמאות להתנהלות אשר אינה תואמת את דרישות החוק ואת הסטנדרטים המצופים מנאמני ציבור בהיבטים של טוהר-מידות.⁴⁴ עוד ראוי להזכיר

³⁸ כך, הורשע ראש עיריית ירושלים לשעבר, מר אהוד אולמרט, בעבירות של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, התשל"ז-1997 (להלן: **חוק העונשין**) ובעבירה של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות לפי סעיף 415 סיפא לאותו חוק, וזאת בגין התנהלותו בפרשה שנודעה בציבור בכינוי "**פרשת טלנסקי**" (ת"פ (י-ם) 426/09 מ"י נ' **אולמרט** (פורסם בנבו, 30.3.2015)). ערעור שהגיש אולמרט על הרשעתו בעניין זה תלוי ועומד בפני בית המשפט העליון (ע"פ 4624/15 **אולמרט נ' מ"י**). בנוסף, הורשע אולמרט בפרשה שנודעה בכינוי "**פרשת מרכז ההשקעות**" וזאת בעבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין (ת"פ (י-ם) 426/09 מ"י נ' **אולמרט** (פורסם בנבו, 10.7.2012)). ערעור שהגיש המדינה תלוי ועומד (ע"פ 8080/12 מ"י נ' **אולמרט**). עוד הורשע אולמרט בעבירה של קבלת שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין בגין מעורבותו ב"**פרשת הולילנד**" (ע"פ 4456/14 **קלר נ' מ"י** (פורסם בנבו, 29.12.2015, להלן: **ערעור הולילנד**)). במסגרת **פרשת הולילנד**, הורשע גם מר אורי לופוליאנסקי, אשר כיהן אף הוא כראש עיריית ירושלים, וגם זאת בעבירות של קבלת שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין.

³⁹ ראש עיריית רמת-גן לשעבר, מר צבי בר, הורשע בארבע עבירות של שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין, בשתי עבירות של הלבנת הון לפי סעיף 3(א) לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 ובעבירה של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין (ת"פ (ת"א) 61784-01-13 מ"י נ' **בר** (פורסם בנבו, 26.2.2015)).

⁴⁰ מר שמעון גפסו, ראש עיריית נצרת-עלית, הורשע בעבירה של שוחד לפי סעיף 290 לחוק העונשין (תפ (חי) 37380-06-13 מ"י נ' **גפסו** (פורסם בנבו, 19.2.2015)). ערעורים שהגישו הצדדים על גזר הדין שהושת על גפסו תלויים ועומדים (ע"פ 3295/15 מ"י נ' **גפסו** וע"פ 4784/15 **גפסו נ' מ"י**). יצוין, כי לאחרונה זוכה גפסו במסגרת הליך פלילי אחר שהתנהל נגדו (ת"פ (חי) 37665-05-14 מ"י נ' **גפסו** (פורסם בנבו, 7.12.2015)).

⁴¹ מר יצחק רוכברגר, ראש עיריית רמת-השרון לשעבר, הורשע בעבירות של רישום כוזב במסמכי תאגיד, לפי סעיף 423 לחוק העונשין; מרמה והפרת אמונים בתאגיד, לפי סעיף 425 לחוק העונשין; זיוף מסמך בכוונה לקבל באמצעותו דבר, לפי סעיף 418 לחוק העונשין; ושימוש במסמך מזויף, לפי סעיף 420 לחוק העונשין (ת"פ (ת"א) 37164-05-13 מ"י נ' **רוכברגר** (פורסם בנבו, 28.12.2014)).

⁴² מר שלמה לחיאני, ראש עיריית בת-ים לשעבר, הורשע, במסגרת עסקת טיעון, בעבירות של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין (ת"פ (ת"א) 2906-10-13 מ"י נ' **לחיאני** (פורסם בנבו, 8.5.2014)). עונשו הוחמר על-ידי בית המשפט המחוזי בעקבות ערעור שהגיש המדינה ובקשת רשות ערעור שהגיש לחיאני לבית המשפט העליון נדחתה (ראו: **עניין לחיאני**). יצוין, כי לאחרונה גם נגזר דינו של ראש עיריית צפת לשעבר, מר עודד המאירי, אשר הורשע במסגרת הסדר טיעון בביצוע עבירות של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין, קבלת דבר במרמה לפי סעיף 415 רישא לחוק העונשין וזיקה פרטית לפי סעיף 278 לחוק העונשין (ת"פ (נצ' 1397/07 מ"י **פרקליטות מחוז הצפון-פלילי נ' המאירי** (פורסם בנבו, 20.1.2016)).

⁴³ כך למשל, בשנים האחרונות התנהלו חקירות פליליות כנגד מספר ראשי רשויות מקומיות, בהם ראש המועצה האזורית מטה יהודה, ראש עיריית אשקלון, ראש המועצה האזורית מגילות וראש המועצה האזורית תמר. ראו: יניב קובוביץ "פרשת ישראל ביתנו: המשטרה פרשה על משרדי הרשות לפיתוח הגליל" **הארץ** 30.12.2014 www.haaretz.co.il/news/law/1.2525159. כמו כן, בעיריית רמת גן התנהלה חקירה רחבת-היקף אשר במסגרתה נעצרו ראש העירייה וסגנו, ואף עוכבו לחקירה למעלה מ-20 עובדים בגין חשדות שונות ובהם לקיחת שוחד, קבלת דבר במרמה, הלבנת הון ועבירות מס. ראו: יניב קובוביץ "החשד לשחיתות ברמת גן: ראש העיר נשלח למעצר בית של 7 ימים" **הארץ** 15.12.2014 www.haaretz.co.il/news/law/1.2512381. בנוסף, בעקבות חקירות שנפתחו כנגד ראש המועצה האזורית מגילות וראש המועצה האזורית שומרון, פרשו השניים מתפקידים. ראו: רועי ינובסקי "התפטר ראש מועצת גלילות, שנעצר בפרשת השחיתות הציבורית" **Ynet** 17.8.2015 www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4691525,00.html; חיים לוינסון "ראש המועצה האזורית שומרון חתם על הסכם עד מדינה והשעה עצמו מתפקידו" **הארץ** 21.5.2015 www.haaretz.co.il/news/law/1.2642201.

⁴⁴ ראו למשל: מבקר המדינה **דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014** 93-109 (2014) (להלן: **דו"ח מבקר המדינה 2014**) – בפרק העוסק בשימוש אסור של ראשי רשויות במשאבי הרשות המקומית לצרכי בחירות. דו"ח נוסף הנוגע לעניין זה הוא הדו"ח המתאר את התנהלותו של ראש המועצה האזורית מטה יהודה, אשר מינה את סגניו בשכר לתפקיד של מנהלי אגפים בפועל תוך יצירת מצב של ניגוד עניינים ובאופן הפוגע במינהל התקין (ראו: דו"ח מבקר המדינה 2014 611-612). דוגמה נוספת היא הדו"ח שמטח ביקורת על התנהלות המועצה האזורית אל-בטוף ובפרט על המבנה הארגוני הלקוי של המועצה, אי-מינוי מבקר פנים, מחדלים בכינוס ועדות המועצה, מחיקת חובות ארנונה שלא כדין והתנהלויות נוספות שעלו כדי פגיעה בטוהר-המידות. ראו: מבקר המדינה **דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013** 569-594 (2013) (להלן: **דו"ח מבקר המדינה 2013**). ראוי להביא גם מדברים שציין מבקר המדינה בהקשר זה בדו"ח הביקורת על השלטון המקומי לשנת 2009, שם נאמר כי "משרד מבקר המדינה מייחס חשיבות רבה למאבק בשחיתות הציבורית למען טוהר המידות בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי. בשלטון המקומי מצוי כר פעולה נרחב לפעולה בנושא זה..." (מבקר המדינה **דו"חות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009** מבוא (2010)).

בהקשר זה מחקר שנערך בבית הספר לממשל ומדיניות באוניברסיטת תל אביב ופורסם בשנת 2010 אשר בחן את השתקפותה של השחיתות בשלטון המקומי בארבעה מקורות: מאגרים משפטיים, פניות הציבור למשרד מבקר המדינה, עיתונות מודפסת וסקר דעת-קהל.⁴⁵ תוצאות המחקר העלו כי בשנים שנבדקו, חלה עלייה במספר פסקי הדין שבהם היו מעורבות רשויות מקומיות בכלל ובמספר פסקי הדין שעסקו בחריגה מטוהר-המידות בפרט;⁴⁶ אשר לסיקור העיתונאי, נמצא כי בין השנים 2002 ו-2007 חלה עלייה ניכרת במספר אירועי השחיתות שהעיתונות הארצית והמקומית דיווחה עליהם.⁴⁷ בנוסף, סקר דעת-הקהל שבוצע במסגרת המחקר ושבדק את תפיסות הציבור בנושא מצא כי 51% מהציבור סבורים שרבים או כמעט כל אחד בעיריות ובמועצות המקומיות מעורבים בשחיתות, ורק 14% ממנו חושבים שהתופעה מוגבלת למעטים בלבד.⁴⁸ בנוסף, העידו 52% מהנשאלים בסקר כי התנסו בעצמם או שמעו על מישהו שהתנסה בעצמו בשחיתות בשלטון המקומי בשנה האחרונה;⁴⁹ וכן, הנושא של "ניקוי המערכת השלטונית משחיתות" צוין יותר מכל נושא אחר במקום הראשון בחשיבות הנושאים שצריכים לעמוד בראש סדר-היום של החברה הישראלית, כאשר 60% מהציבור ראו בגופי השלטון העיקריים במישור הלאומי והמקומי – הכנסת, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות – כמערכות שיש בהן מידה רבה או מידה רבה מאוד של שחיתות, עם הבדלים זעירים ביניהם (61.4% ביחס לכנסת, 60.3% ביחס למשרדי הממשלה ו-58.9% ביחס לרשויות המקומיות). נוכח דברים אלו, נראה כי גם בלא תלות בשאלת ההיקף המדויק של תופעת השחיתות בשלטון המקומי, ואפילו אם נניח כי היקפה אינו, בהכרח, גדול מזה הקיים בשלטון המרכזי, הרי שבהתחשב בהשלכותיה הברורות והישירות על איכות החיים ורווחתם של התושבים ועל שגשוגה של הרשות, יש מקום לבחינה וטיפול כוללים בתופעה.

21. מעבר לכך, הן מן הספרות הקיימת בנושא והן מן הניסיון המקצועי של חברי הצוות והגורמים השונים אשר הופיעו בפניו, עולה כי, מסיבות שונות, השלטון המקומי עשוי להוות קרקע פורייה במיוחד להתפתחותם ולקיומם של דפוסי התנהלות מושחתים. נזכיר כמה מן הסיבות שאותן מקובל למנות בהקשר זה: **ראשית**, כפי שצוין, הרשויות המקומיות ממלאות כיום פונקציות שלטוניות מהותיות ומרכזיות בנושאים שונים ורבים שהם בעלי השלכה ישירה על חייהם של תושבי הרשות והפועלים בתחומה. במסגרת זאת, מתקיימת בשלטון המקומי, יותר מאשר ברשויות השונות הפועלות במסגרת השלטון המרכזי, קרבה רבה מאוד – הן פיסית והן רעיונית – בין נבחרי הציבור ועובדי הרשות לגורמים שונים בעלי אינטרסים ברשות הנזקקים לשירותיהם. קרבה זו, והנגישות הישירה שהיא יוצרת בין נבחרי הציבור ועובדי הרשות לגורמים האמורים, עלולה, מטבעה, לפתוח פתח הן ללחצים המופנים מצד אותם גורמים אל ממלאי התפקידים ברשות לצורך קידום ענייניהם, והן לנטייה יתירה של בעלי התפקידים ברשות, נבחרים ועובדים כאחד, לפעול לקידום האינטרסים של גורמים אלה. גם אם במרביתם המכריעה של המקרים הדבר נעשה מטעמים ענייניים ובדרכים כשרות, ברור כי זהו מוקד פוטנציאלי להתנהלות בלתי-

⁴⁵ ראו: מדד השחיתות.

⁴⁶ הגם שבדיקת מובהקות ההתפלגות של אחוזי החריגה מטוהר-המידות לא הגיעה לכדי מובהקות סטטיסטית. ראו: מדד השחיתות, בעמ' 10.

⁴⁷ כך, למשל, בשנת 2007 נמצאו 113 כתבות בנושא שחיתות ברשויות מקומיות לעומת 39 כתבות בשנת 2002. ראו: מדד השחיתות, בעמ' 8.

⁴⁸ מדד השחיתות, בעמ' 18.

⁴⁹ שם, בעמ' 24.

תקינה, אשר עלולה לעלות אף לכדי שחיתות. עמד על כך בית המשפט העליון באחת הפרשות בציינו:

"ההשקה בין פוליטיזציה למינהל ציבורי היא הרת סכנות. נבחר פוליטי, גם אם בא לראשית כהונתו בטוהר כוונות ובהגינות, והדעת נותנת שכך על פי רוב, זקוק להיבחר מחדש. על כן עלול הוא חלילה, ופירצה קוראת ולפתח חטאת רובץ, להיגרר למקומות שאינם מחוזות חפץ. לא אחת דרושות לפוליטיקאי תעצומות נפש כדי לעמוד בלחצים שונים – ויש המצליחים בכך, ויש – למרבה הצער – שלא. לא אחת גם היקשו סירכות של פוליטיזציה על פעולה תקינה של רשויות מוניציפליות. בשלטון המרכזי, הלוקה גם הוא בתופעות קשות של פוליטיזציה אשר מנוגדת לאינטרס הציבורי, המסורת של שלטון החוק ושל ערכי שירות הציבור, וכן מערכת האיזונים והשקיפות, יוצרות חסמים מסוימים – שכמסתבר ועל פי הניסיון אינם מספיקים – בפני תופעות לא תקינות [;] בשלטון המקומי, בחלקים ניכרים ממנו מכל מקום, דומה כי האתגר גדול אף יותר; הלוקליות של הגורמים הפועלים, מבלי לומר חלילה כי הכל או אף הרוב מציצים ונפגעים, יש בה פתח סכנה" (עע"מ 384/07 **אריאב נ' ראש עיריית נצרת עילית**, פסקה ו(2) לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 29.5.2008), להלן: **עניין אריאב**).

שנית, המבנה הארגוני ברשות המקומית, ובפרט הכוח השלטוני הרב המצוי בידיו של ראש הרשות, חולשתם המבנית של גורמים אשר יכולים היו להוות גורם מאזן לכוח זה, כמתואר לעיל, העדר הפרדת רשויות ומחסור במנגנוני פיקוח ובקרה יעילים על החלטותיו ומעשיו של ראש הרשות, מוזכרים גם הם בספרות כגורם שיכול באופן פוטנציאלי לתרום להטיה בפעילותן של הרשויות המקומיות, לעבר אי-תקינות, העדפת מקורבים ואף שחיתות.⁵⁰ בהקשר זה, יש להזכיר, כי חברי המועצה שאינם חלק מהגופים הביצועיים ברשות אינם מקבלים שכר, מה שמגביל את היקף הפיקוח של המועצה ואת פעילות הפיקוח שלה על ראש הרשות. כמו כן, כפי שיתואר בהמשך, "שומרי הסף" המוסדיים, ובהם היועץ המשפטי, מבקר הפנים והגזבר, כפופים לראש הרשות ותפקודם תלוי במידה רבה בנכונותו של האחרון לשתף-עמם פעולה. על-פי הנטען, **"תלות זו של שומרי הסף המוסדיים במבוקר הראשי פוגעת בעצמאותם וביכולת התפקוד שלהם, והדבר מפחית מההרתעה בנוגע למעורבות במעשי שחיתות ... גם אם השחיתות אינה קמה ונופלת על הרתעה, בדרך כלל היעדר בקרה, פיקוח ואכיפה מוביל בהכרח להיחלשות ההרתעה ולהתגברות השחיתות"**.⁵¹ גם מאזן הכוחות הפוליטי בתוך הרשות, ובפרט מצב של ריבוי סיעות ומפלגות, מוזכר בספרות כמי שיכול להשפיע על היווצרותה של שחיתות.⁵²

שלישית, מערכת היחסים המורכבת המתקיימת בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, העדר הגדרות ברורות של חלוקת הסמכויות ואחריות והתלות של השלטון המקומי בשלטון המרכזי בהיבטים שונים ובפרט בהיבט התקציבי, הוכרו גם הם כגורמים אשר יש בהם כדי להשפיע על תקינות התנהלותן של הרשויות. בעניין זה צוין, למשל, כי: **"החלוקה המורכבת של תחומי סמכות**

⁵⁰ זינגר ודנה, בעמ' 35; נבות, בעמ' 407.

⁵¹ נבות, בעמ' 407.

⁵² שם, בעמ' 406; אבי בן בסט ומומי דהן "המשבר ברשויות המקומיות: יעילות מול ייצוגיות" הכלכלה הפוליטית של הרשויות המקומיות 59 (אבי בן בסט ומומי דהן עורכים, 2009).

ואחריות בין הדרג המרכזי לשלטון המקומי פוגעת אפוא ביכולת המוסדית למסור לציבור דין וחשבון על פועלה של הרשות המקומית וביכולת של הציבור לדרוש מנבחריו לשאת באחריות על מעשיהם. תנאים כאלה, כאמור, נוחים יחסית להתפתחות דפוסי שחיתות⁵³. עוד נטען, כי היחסים הפוליטיים המורכבים – העולים לעתים לכדי תלות פוליטית – בין נבחרי הציבור בשלטון המרכזי לבין ראשי השלטון המקומי, יכולים להוות תשתית להתגבשות ואף להתמסדות של יחסים בלתי-פורמליים בין שתי המערכות השלטוניות, ליחסי "קח-תן" ו"שמור לי ואשמור לך", המהווים, מצדם, "חממה להתפתחות שחיתות"⁵⁴.

רביעית, יש להזכיר כי, כמתואר לעיל, בהשוואה לשלטון המרכזי, השלטון המקומי כולל מאות רשויות מקומיות השונות זו מזו בהיבטים שונים ופזורות בכל רחבי הארץ. היקפן הגדול של הרשויות המקומיות מבסס, כשלעצמו, פוטנציאל מוגבר לקיומן של תופעות שחיתות, ומעבר לכך, הוא יוצר קושי מִבְּנֵה לקיים מנגנוני פיקוח יעילים, כאשר העדרם של מנגנונים כאמור, או פעילותם בחסר, עשויים גם הם לאפשר התפתחותם של דפוסי התנהגות בלתי-תקינים או אף מושחתים.

חמישית ולבסוף, קיימת טענה כי היקפי השחיתות בשלטון המקומי הושפעו במשך השנים גם מן העניין התקשורתי המוגבל בנעשה במישור המקומי ובהעדר השקיפות היחסי במסגרות שונות של השלטון המקומי. אמנם, נראה כי קיימת בשנים האחרונות עלייה בהיקף הסיקור העיתונאי במישורים אלו, כמו גם התפתחויות בהטמעת עקרונות של שקיפות וחופש מידע בפעולתן של הרשויות המקומיות (ונידרש לכך בהמשך), אך, ככלל, ניתן לומר כי התקשורת הארצית ממעטת באופן יחסי לעסוק בנעשה במישור המקומי, וזאת, בין היתר, כפועל יוצא מסדר-היום הלאומי העמוס. כך גם, ככלל, למקומונים תקציב מוגבל לצורך ביצוע תחקירים על התנהלות הרשות, והם זוכים לעניין מוגבל בקרב תושבי הרשות המקומית בה הם פועלים וקל וחומר שבקרבת אזרחים שאינם מתגוררים בה.⁵⁵

22. במכלול היבטים זה, שאינו מתיימר כאמור למצות את הסוגיה, יש כדי לשקף את העובדה כי בלא להטיל כל דופי ביושרם ותקינות פעילותם של כלל נבחרי הציבור ועובדי הציבור בשלטון המקומי, הרי שהמבנה הקיים של השלטון המקומי בישראל, תחומי ודפוסי הפעילות שלו וטיב יחסיו עם השלטון המרכזי, טומנים באופן מִבְּנֵה פוטנציאל משמעותי להתפתחותם של דפוסי התנהלות מושחתים, ויוצרים תמריץ להתפתחותן של הטיות אי-תקינות בפעילותן של הרשויות.

23. בהקשר זה ראוי לציין, כי התפיסה שלפיה השלטון המקומי, בהתחשב במאפייניו הייחודיים, עשוי להיות מוקד מרכזי לשחיתות במדינה, אינה ייחודית לישראל, וזאת גם בהינתן השונות הברורה הקיימת במבנה ובסמכויות של הרשויות המקומיות במדינות שונות בעולם. וכך, למשל, צוין בהקשר זה בסקירה של ארגון "שקיפות בינלאומית" (Transparency International) בנושא:

"Anti-corruption initiatives often focus on abuses and illegal practices at the national level. Yet significant power is also vested in local government; for allocating state resources to

⁵³ נבות, בעמ' 402.

⁵⁴ שם, בעמ' 403-404.

⁵⁵ שם, בעמ' 406.

citizens and delivering public services directly. As a result, it is likely that in the course of their daily lives citizens have more contact with local agencies than with the national government. This proximity to the people and the discretion that local officials have in exercising their functions can make local government highly vulnerable to corruption.

... The experiences of many Transparency International (TI) chapters indicate that local government can be the prime locus of corruption in a country".⁵⁶

כן יפים בהקשר זה דברים שצוינו בסקירה מטעם הבנק העולמי :

"The concept of corruption at the local level means many different things to many different people and takes different forms around the world. Corruption is by no means a unique problem of a particular locality, country or region. However, this fact should not be a conclusion, nor does it render less urgent the tasks it must be undertake to end corruption at the local level".⁵⁷

עוד ראוי לציין, כי דומה שמקובלת בעולם התפיסה כי מאפייניו הייחודיים של השלטון המקומי והמוקדים הפוטנציאליים לשחיתות הקיימים בו, מצריכים התייחסות מיוחדת לצורך טיפול בבעיית השחיתות ברמה המקומית, וכפי שנאמר בדו"ח האמור של ארגון שקיפות בינלאומית :

"One of the reasons to target anti-corruption programmes locally is that the political economy of corruption is different at the local level. Theorists note that local public officials usually have greater discretion than national decision-makers and highlight the relative organizational complexity and freedom from oversight of local government bodies. As such, local leaders often have greater opportunities to take charge but also to abuse their position. Specifically, several corruption vulnerabilities can be identified at the local level..."

24. כשתובנות עקרוניות אלו באמתחתנו, נפנה עתה לפרטים. בפרקים הבאים נדון במנעד רחב של נושאים וסוגיות, אשר למרות היותם שונים ורחוקים לכאורה זה מזה, החוט-המקשר ביניהם הוא העובדה כי, בהתבסס על המידע שהובא בפני הצוות, הם בעלי נגיעה או השפעה על טוהר-המידות בהתנהלותן של הרשויות המקומיות. כאמור, הדו"ח מבקש לאתר מוקדים פוטנציאליים להתפתחותה של שחיתות שלטונית במישור המקומי – לרבות דרכי התנהלות שלטונית אשר

⁵⁶ Transparency International (the global coalition against corruption) "Corruption in Local Government" (Working Paper, 2009).
www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_05_2009_corruption_and_local_government

⁵⁷ Marina Gonzales de Asis "Reducing Corruption at the Local Level" (World Bank Institute, 2000)
siteresources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/municipal_eng.pdf

קרובות במהותן לשחיתות או שיש בהן כדי לאפשר או להקל על קיומה של התנהלות מושחתת. על בסיס זאת, מבקש הדו"ח לבסס ולחזק את מנגנוני המניעה הקיימים ולהציע מנגנונים נוספים אשר יהיה בהם כדי לצמצם את ההסתברות למימושו של הפוטנציאל האמור. ככזה, וזאת ראוי להדגיש, הדו"ח אינו מחפש אשמים, אלא מבקש להציע פתרונות – לחזק את הכלים הקיימים למניעת שחיתות ולהעניק כלים נוספים לצורך מטרה זו – בבחינת "להאיר להם את הדרך אשר ילכו בה" (נחמיה ט', י"ב). כל זאת, כאמור, מבלי להביע עמדה (לא כל שכן, להכריע) בשאלה האם ה"מקומי" מושחת יותר מן ה"כללי" או בשאלה האם ה"פוליטי" מועד יותר לכשלים מן ה"מקצועי" (או ה"פקידותי"/"בירוקרטי"). תהא עמדתו של כל אדם בעניין זה אשר תהא, האינטרס הציבורי מחייב כי כלל הגורמים הנוגעים בדבר יעשו ככל שידם מגעת לטובת צמצום תופעות של שחיתות שלטונית, שהלא, כפי שציין השופט (בדימו') מישאל חשין ז"ל בדבריו המצוטטים לעיל: "בנפשנו הדבר, בנפשה של המדינה ובנפשו של העם".

ג. נושאי הבחינה והמלצות הצוות הראשי וצוותי-המשנה

להלן יתוארו הנושאים השונים שבהם דנו הצוות הראשי וצוותי-המשנה ויפורטו המלצותיהם של הצוותים ביחס לכל אחד מנושאים אלו.

ג.1. מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות

רקע

25. כידוע, תכלית קיום הליך מכרזי לקראת התקשרות של גוף ציבורי, במקרה זה רשות מקומית, הנה כפולה: ראשית, ההליך המכרזי נועד לאפשר לרשות הציבורית להתקשר בעסקה כלכלית מיטבית, היינו – להגביר את היעילות הכלכלית של ההתקשרות, וזאת תוך התנהלות יעילה החוסכת כספי ציבור. מעבר לתכלית זו, מהווה המכרז אמצעי להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין, להגן על עיקרון השוויון, לשמור על טוהר-מידות ולמנוע משוא-פנים ושחיתות. עמד על כך בית המשפט העליון בפסיקתו עוד בשנות ה-70 בצינו כי: "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח הגינות, טוהר מידות ונקיון כפיים, שהם מסימניו של מימשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו" (בג"ץ 101/74 בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הבטחון, פ"ד כח(2) 449, 452-453 (1974)).⁵⁸

ביצוע התקשרויות באופן שאינו שקוף, תחרותי ושוויוני, לעומת זאת, עלול להוות פתח לקבלת החלטות שרירותיות או אף מושחתות, לרבות תוך העדפת מקורבים ותשלום סכומי כסף מופרזים

⁵⁸ כן ראו: ע"מ 8284/08 תעשיות אבן וסיד בע"מ נ' מינהל מקרקעי ישראל, פסקה 24 לפסק דינו של השופט פוגלמן (פורסם בנבו, 13.9.2010); ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן, פסקה ל"ט לפסק דינו של השופט רובינשטיין (פורסם בנבו, 13.1.2013) (להלן: עניין הרטמן).

למתקשרים המספקים לרשות שירותים וסחורות באיכות נמוכה.⁵⁹ ואכן, מדברי גורמים רבים שהופיעו בפני הצוות עלה כי בתהליכי ההתקשרויות של הרשויות המקומיות יש פוטנציאל משמעותי לסטייה מדפוסי התנהלות תקינים עד לכדי שחיתות, בין היתר נוכח העובדה שמדובר במסלול מרכזי שאליו מנותבים כספי ציבור. אמנם, לעתים מדובר בהתקשרויות בסכומים שאינם גדולים, אך לעתים דווקא היבט זה יכול לפעול לטובתו של מי שמבקש לסטות מן השורה, שכן מנגנוני הבקרה במקרה כזה מצומצמים יותר. בנוסף לכך, מאחר והתקשרויות כאלה הינן מרובות, הסכומים המצטברים הם, בסופו של יום, גדולים מאוד. בין כך ובין כך, מדובר בפעולה ציבורית הכרוכה בהוצאת כספי ציבור, וככזו, יש להקפיד הקפדה יתירה על האופן שבו היא מתנהלת. בכלל זאת, ועל מנת ששיטת המכרזים תוכל לסייע למניעת שחיתות ולהבטחת אמון הציבור בהליך המכרזי וברשות הציבורית בכלל, יש להקפיד הן על עצם קיומו של המכרז והן על ניהולו באופן שוויוני ונעדר משוא-פנים.⁶⁰ מכאן הצורך שראה הצוות בבחינה האם הכללים המחייבים ביחס להתקשרויותיהן של הרשויות המקומיות, כמו גם אופן יישומם, הלכה למעשה, מבטיחים שמירה על העקרונות האמורים.

26. ככלל, דיני המכרזים **בשלטון המרכזי** וברשויות ציבוריות נוספות מוסדרים באמצעות חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 ותקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: **חוק חובת המכרזים ותקנות חובת המכרזים**, בהתאמה; וביחד: **דיני המכרזים הכלליים**), כמו גם באמצעות תקנות נוספות ספציפיות שהותקנו לפי חוק חובת המכרזים. נורמות אלה עברו במהלך השנים תיקונים מקיפים. בין היתר, ניתן לציין את הרפורמה שנערכה בתקנות חובת המכרזים בשנת 2009, כמו גם תיקונים חשובים נוספים שבוצעו בשנת 2012. **השלטון המקומי**, לעומת זאת, כפוף לדיני מכרזים נפרדים, הקבועים, ביחס לעיריות – בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987 (להלן: **תקנות העיריות (מכרזים)**), וביחס למועצות מקומיות ואזוריות – בצו המועצות המקומיות (א) ובצו המועצות האזוריות (להלן יכוננו שלושה יחד: **דיני המכרזים המקומיים**). בשונה מדיני המכרזים הכלליים, דיני המכרזים המקומיים הותקנו בתצורתם הנוכחית בסוף שנות ה-80 ולא עברו מאז בחינה שיטתית, לא כל שכן – רפורמה מקיפה, אף כי הם תוקנו במהלך השנים בעניינים שונים. כך, נוצר פער נורמטיבי בין דיני המכרזים הכלליים לדיני המכרזים המקומיים, בין היתר בעניינים שעשויים להשליך על תקינות המינהל וטוהר-המידות. על רקע זאת, וכפי שיפורט להלן, הצוות מצא לנכון להמליץ על עריכת שורה של תיקונים בדיני המכרזים המקומיים, אשר החוט-המקשר ביניהם הוא השאיפה להתאים את הנורמות החלות על השלטון המקומי לאלו החלות על השלטון המרכזי. הכל, כמובן, בשינויים המחויבים ובשים לב למאפייניהן הייחודיים של הרשויות המקומיות.

הרכבה ותפקידה של ועדת המכרזים ברשות המקומית

27. ככלל, הרכב ועדת המכרזים משקף את התפיסה בדבר האיזונים והבלמים הראויים בין ייצוגיות למקצועיות בהחלטות הנוגעות להתקשרויותיה של הרשות. בדיני המכרזים הכלליים, המנהל הכללי של המשרד הממשלתי (או הרשות הציבורית הרלוונטית) הוא זה אשר ממנה את חברי הוועדה, בהתאם להרכב שנקבע בתקנות חובת המכרזים: המנהל הכללי של המשרד או נציגו –

⁵⁹ ברק-ארז, בעמ' 682.

⁶⁰ שם, בעמ' 684.

יושב-ראש הוועדה; חשב המשרד או נציגו; היועץ המשפטי של המשרד או עורך דין שמינה לנציגו; ועד שני חברים נוספים שימנה המנהל הכללי, מקרב עובדי המשרד, כאשר במקרים חריגים ניתן, באופן מנומק, למנות חברים שלא מבין עובדי המשרד.⁶¹ ניתן לראות, כי הרכב ועדת המכרזים בשלטון המרכזי כולל הן גורמים מקצועיים (המנכ"ל ועובדי המשרד) והן "שומרי סף" (החשב והיועץ המשפטי) באופן השואף להבטיח כי הוועדה תקבל החלטות מקצועיות, בהתאם לדיני המכרזים ותוך שמירה על מינהל תקין בעריכת המכרזים. בשלטון המקומי, לעומת זאת, ועדת המכרזים נתפסת כאחת מבין ועדות מועצת הרשות המקומית, ומכך נגזר, בין היתר, הרכבה של הוועדה. בהתאם לכך, קובעים דיני המכרזים המקומיים כי מועצת הרשות תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה.⁶² פירוש הדבר הוא כי ועדת המכרזים ברשויות המקומיות ממונה על-ידי נבחר ציבור – שהם גורמים פוליטיים – ומורכבת מנבחר ציבור בלבד.⁶³

28. לדעת הצוות, וכפי שעלה מעמדות של גורמים רבים שהופיעו בפניו, בהינתן כי ההחלטות המובאות לפתחן של ועדות המכרזים הן החלטות שהשיקולים המנחים בהן צריכים להיות שיקולים מקצועיים (להבדיל משיקולי מדיניות), ובהינתן כי מדובר בהחלטות בעלות אופי נקודתי-פרטני (כדוגמת: זהות הגורם אשר יזכה במכרז זה או אחר), בשונה מהחלטות בעלות אופי עקרוני הנדרשות לצורך כחלק מגיבוש וקביעת מדיניות הרשות (כדוגמת: גיבוש תקציב העירייה שעל בסיסו מתבצעות ההתקשרויות האמורות), אין הצדקה אמיתית לכך שחברי ועדת המכרזים יהיו גורמים נבחרים. יתרה מכך, מטבע הדברים, חברי המועצה עשויים להיות נתונים לשיקולים וללחצים פוליטיים, בעוד שההליך המכרזי, כהליך מקצועי הכרוך בהוצאת כספי ציבור, צריך להיות נקי מחשש לשיקולים פוליטיים, כמו גם מחשש לניגודי עניינים. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בהקשר דומה: **"גישת הבסיס היא, כי ראש רשות נתון ללחצים פוליטיים וחשון למשאלות בעלי אינטרסים שונים. על חלוקת משאבי העיריה להיעשות בהליך מסודר ושקוף, כדי למנוע – ושוב, איני מטיל דופי חלילה באיש – הקצאה לא שיוונית של משאבי העיריה" (עניין הרטמן, בפסקה ל"ד לפסק דינו של השופט רובינשטיין).** זאת ועוד, כידוע, האחריות הכוללת לניהול הרשות מוטלת על ראש הרשות, בעוד שלמועצה אין בדרך כלל סמכויות ביצוע ותפקידיה הם בעיקר תפקידי בקרה ופיקוח. לכן, הפקדת החלטות ביצועיות בידי חברי המועצה מהווה עירוב תחומים ויוצרת הפרדה בין הסמכות לאחריות.⁶⁴

29. ממכלול סיבות זה, ההרכב הנוכחי של ועדות המכרזים ברשויות המקומיות מעורר, לדעת חברי הצוות, קושי מִבְּנֵה, ובין היתר אינו נותן מענה מספק לחשש מפני פגיעה בטוהר-המידות ולצורך במניעת ניגוד עניינים בהתקשרויותיהן של הרשויות המקומיות. יצוין, כי בית המשפט העליון כבר הביע ספק בשאלה האם היותה של ועדת המכרזים בשלטון המקומי מורכבת מגורמים פוליטיים הוא בגדר מצב דברים ראוי, בצינו כי: **"ועדת המכרזים היא איפוא, על פי הדין המצוי, ועדה המורכבת פוליטית – נושא האומר כשלעצמו דרשני" (עניין אריאב, בפסקה ח' לפסק דינו של השופט רובינשטיין).** דברים אלו נאמרו על רקע עמדה כללית שהביע בית המשפט לטובת חיזוק

⁶¹ סעיף 8 לתקנות חובת המכרזים.

⁶² סעיף 148 לפקודת העיריות; סעיף 123 לצו המועצות המקומיות (א); 440 לצו המועצות האזוריות.

⁶³ בנוסף, הרכב ועדת המכרזים בעיריות צריך להיות תואם ככל הניתן להרכב הסיעתי של המועצה, ובהתאם לסעיף 150א לפקודת העיריות, עליו לכלול לפחות חבר אחד מקרב האופוזיציה.

⁶⁴ זינגר, בעמ' 214.

הדרג המקצועי בעבודת הממסד המוניציפלי בשלטון המקומי וקביעת בית המשפט, בהתייחס ל**וועדת הרכש** של הרשות המקומית, כי מדובר בוועדה מקצועית וכי כזה צריך להיות גם הרכבה (שם, בפסקה ט'). דומה כי הטעמים העומדים ביסוד קביעה זו יפים גם ביחס לוועדת המכרזים של הרשות. לפיכך, הצוות ממליץ כי הרכב ועדות המכרזים בשלטון המקומי ישונה כך שהוא יכלול את הגורמים המקצועיים הרלוונטיים: מנכ"ל הרשות, מקבילו או נציגו; גזבר הרשות או נציגו; והיועץ המשפטי או נציגו. יצוין, כי הרכב זה הוצע גם במסגרת הצעת חוק העיריות.⁶⁵

30. מעבר לשוני הקיים בהרכבי ועדות המכרזים בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי, הבדל ניכר קיים גם באשר לתפקידה וסמכויותיה של הוועדה. כך, בעוד שתפקידן של ועדות המכרזים הפועלות במסגרת השלטון המרכזי הוא להחליט בדבר כל התקשרות שמבצעת הרשות,⁶⁶ ברשויות המקומיות תפקיד ועדת המכרזים אינו נוגע לכל התקשרות, אלא מוגבל אך ורק למתן המלצה לראש הרשות בעניין התקשרות הטעונה מכרז, וראש הרשות הוא זה אשר בסמכותו לאשר את ההתקשרות. בהקשר זה קובעת החקיקה כי "תפקידה [של ועדת המכרזים] יהיו לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישורו".⁶⁷ ראש הרשות רשאי לא לאשר את ההצעה שעליה המליצה הוועדה וכן רשאי לאשר, באישור המועצה, הצעה שוועדת המכרזים לא המליצה עליה.⁶⁸ לפיכך, בהמשך להמלצה לשנות את הרכב ועדת המכרזים להרכב מקצועי, באופן שיידמה להרכב הקיים בוועדות הפועלות במסגרת השלטון המרכזי, הצוות ממליץ לקבוע כי, בדומה למצב החל בשלטון המרכזי, גם תפקיד ועדת המכרזים בשלטון המקומי יהיה מעתה להחליט, להבדיל מליתן המלצה גרידא, על כל התקשרויות הרשות, וזאת בין התקשרויות במכרז ובין התקשרויות בפטור ממכרז.

עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי

31. עקרונות המינהל התקין ודיני המכרזים מלמדים כי ככלל, קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת, למצער בהיעדר קביעה אחרת בחקיקה. בהתאם לכך, נקבע בתקנות חובת המכרזים כי "גוף ציבורי יעדיף לבצע התקשרות בדרך של מכרז פומבי רגיל גם מקום שהותר לו לפי תקנות אלה לבצע התקשרויות שלא בדרך של מכרז פומבי רגיל".⁶⁹ להוראה זו יש חשיבות רבה בשל התפיסה לפיה מכרז פומבי הוא הליך שקוף, הוגן ושוויוני. בדיני המכרזים המקומיים לא קיימת קביעה מפורשת כאמור ובית המשפט העליון כבר הביע את דעתו בעניין כי אף שאין התקנה שצוטטה לעיל חלה על עיריות (ולמעשה, על רשויות מקומיות בכלל), רוח הדברים והרציונלים שביסודם יפים גם ביחס אליהן.⁷⁰ לאור האמור, הצוות ממליץ לתקן את דיני המכרזים המקומיים בהקשר זה כך שהם יכללו הוראה לגבי עדיפות המכרז הפומבי, בדומה לזו הקיימת בדיני המכרזים הכלליים.

⁶⁵ סעיף 187 להצעת חוק העיריות.

⁶⁶ סעיף 8א לתקנות חובת המכרזים.

⁶⁷ סעיף 148 לפקודת העיריות; סעיף 123 לצו המועצות המקומיות א'; סעיף 40א' לצו המועצות האזוריות.

⁶⁸ סעיפים 148(ב) ו-149(ג) לפקודת העיריות; סעיפים 123(ב) ו-149(ג) לצו המועצות המקומיות (א); סעיפים 40א(ב) ו-149(ג) לצו המועצות האזוריות.

⁶⁹ תקנה 1ב(א) לתקנות חובת המכרזים.

⁷⁰ עניין הרטמן, בפסקה ל"ז לפסק דינו של השופט רובינשטיין. כן ראו: בג"ץ 3638/99 בלומנטל נ' עיריית רחובות, פ"ד נד(4) 220, 2000.

אישור התקשרות בפטור ממכרז

32. האפשרות לפטור מחובת קיום מכרז היא כלי אשר עלול להיות מנוצל לרעה ועל כן יש להבטיח כי השימוש בו יעשה רק במקרים המתאימים. לצורך כך, מעבר לעיקרון הכללי שלפיו קיימת עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז על פני דרך אחרת, נקבעו בדיני המכרזים הכלליים מנגנונים שנועדו להבטיח כי פטור מן החובה לערוך מכרז יינתן במקרים המצדיקים זאת בלבד. דבר זה נעשה באמצעות קביעת מדרג של גורמים שונים המוסמכים לאשר את מתן הפטור, בהתאם לשווי ההתקשרות. כך, החלטה על פטור ממכרז בסכום של עד 150,000 ₪ נעשית בידי ועדת המכרזים עצמה; החלטה של ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז בנוגע להתקשרות אשר שוויה עולה על 150,000 ₪ טעונה את אישורה של "ועדת פטור" משרדית, המורכבת ממנכ"ל המשרד, היועץ המשפטי למשרד והחשב – בעצמם;⁷¹ והחלטה של ועדת המכרזים על מתן פטור ממכרז בנוגע להתקשרות אשר שוויה עולה על 4,000,000 ₪ טעונה את אישורה של "ועדת פטור עליונה" הממונה על-ידי מנכ"ל משרד האוצר.⁷² ברשויות המקומיות, לעומת זאת, לא קיים מנגנון מדורג שכזה וכל ההחלטות בעניין פטור ממכרז הינן בסמכותו של ראש הרשות המקומית, ללא כל מעורבות של ועדת המכרזים ובלא תלות בשווי ההתקשרות. זאת, למעט במקרים ספציפיים שבהם נדרש כיום, על-פי דין, אישורה של המועצה ו/או אישורו של שר הפנים להתקשרות בפטור ממכרז.⁷³ על רקע זאת, הצוות ממליץ לאמץ ביחס להתקשרויות בשלטון המקומי מנגנון שירחיב את סמכותה של ועדת המכרזים גם לגבי ביצוע התקשרויות בפטור ממכרז, ואשר יכלול מבנה מדורג לצורך אישור פטור ממכרז, בדומה לקיים בשלטון המרכזי. בהתאם לכך, מתן פטור ממכרז בהתקשרויות בעלות מאפיינים ייחודיים שייקבעו, ובכלל זאת בהיקף כספי מעל סכום מסוים שייקבע, יהיה טעון אישור של "ועדת פטור רשותית", אשר בדומה למנגנון שנקבע בשלטון המרכזי, תורכב ממנכ"ל הרשות, גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות בעצמם, בשונה מוועדת המכרזים שעשויה להיות מורכבת מנציגיהם. כן מומלץ, כי בנוסף להוראות אשר דורשות כיום את אישור שר הפנים לפטור, תיבחן האפשרות לקבוע דרישה לקבלת אישור השר לצורך פטורים נוספים ממכרז, וזאת על רקע מאפיינים חריגים וייחודיים של ההתקשרות, כדוגמת כאשר מדובר בהתקשרות בהיקף כספי גדול במיוחד.

תחולת חוק חובת המכרזים על תאגידים עירוניים

33. בשנת 2004 חוקק תיקון מס' 14 לחוק חובת המכרזים, בו נקבע כי החוק יחול גם על תאגידים עירוניים וייכנס לתוקף עם התקנת תקנות לעניין עסקאות של תאגיד עירוני אשר תותקנה בתוך 90 יום. מאז חלף יותר מעשור וטרם הותקנו אותן תקנות. אמנם, ניתן לומר כי הליך התקנת התקנות צבר תאוצה בשנים האחרונות ובמסגרתו אף גובש נוסח תקנות ממשלתי שהוגש לאישור ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת. ואולם, במסגרת הדיונים לקראת התקנת התקנות בשנת 2013

⁷¹ תקנות 10א(א) ו-10א(ב) לתקנות חובת המכרזים.

⁷² תקנות 11-12 לתקנות חובת המכרזים. בין חברי ועדה זו נמצאים החשב הכללי או נציגו והיועץ המשפטי למשרד האוצר או נציגו.

⁷³ דוגמאות לכך הן סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 אשר קובע כי רשות מקומית רשאית באישור שר הפנים להתקשר בחוזה שפורסם על ידי משרד ממשלתי; תקנה 3(2)(ד) לתקנות העיריות (מכרזים) הקובעת כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז מקום בו מועברים מקרקעין למי שהסכים לפתח אותם לבקשת המועצה ובאישור שר הפנים; תקנה 3(9) לתקנות העיריות (מכרזים) הקובעת כי ניתן להתקשר בפטור ממכרז במקרה בו עסקין בחוזה לבניית מבנה ציבור או עבודת תשתית בשכונה חדשה, לבקשת המועצה ובאישור שר הפנים; תקנה 3(13) לתקנות העיריות (מכרזים), לפיה ניתן לקבל פטור ממכרז בהתקשרות עם תאגיד ממשלתי באישור שר הפנים ובהתקיים אחד מהתנאים שנקבעו בתקנה.

ביקשה הוועדה להכניס שינויים מרחיקי-לכת בנוסח התקנות, בהתאם לדרישת גורמים בשלטון המקומי. כך, בין היתר, הורחב משמעותית היקף הפטור ממכרז להתקשרויות בסכומים נמוכים באופן שעלול היה להביא לכך שמספר ניכר של תאגידים יבצעו למעשה את כל התקשרויותיהם ללא הליך תחרותי כלשהו; הורחב מאוד היקף ההתקשרויות שניתן לבצען כ"מכרז סגור" (לפי רשימה שנקבעה מראש), ללא מכרז פומבי; הורחב היקפם של פטורים שונים; בוטלה חובת אישור שר הפנים להתקשרויות מסוימות בפטור ממכרז בהן קיים מרכיב משמעותי של שיקול-דעת לעורכי המכרז; נקבע פטור נרחב להתקשרויות בתחום הניהול והפיקוח המכוון לחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי; וכן בוטלו חובות שקיפות שונות. מכלול השינויים האמור יצר קושי מבחינת האיזון הנדרש בין חובת המכרז הפומבי, לפי חוק חובת המכרזים, ובין האפשרות למתן פטור, מלא או חלקי מחובה זו, באמצעות תקנות לפי החוק. נוכח התפתחות זו, פנתה בשעתו המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), על דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, לשר הפנים, בבקשה שלא לקדם את התקנת התקנות בנוסח שאושר על-ידי הוועדה.⁷⁴ בעקבות כך ובעקבות עמדה דומה של שר האוצר בעניין, לא חתם שר הפנים על התקנות בנוסח שאושר על-ידי הוועדה.

34. על רקע מצב הדברים המתואר, הוחלט, במהלך ובמסגרת תקופת עבודתו של הצוות, על הקמת צוות-עבודה מצומצם אשר יפעל לגיבוש הסכמות בין נציגי הממשלה לנציגי השלטון המקומי בנוגע לנוסח התקנות אשר יחילו את חובת המכרז על תאגידים עירוניים, ואשר על בסיסן ניתן יהיה, בהמשך, לפעול במשותף לקידום התקנת התקנות. בצוות-עבודה זה לקחו חלק נציגי משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים ואיגוד התאגידים העירוניים. צוות-העבודה האמור הגיע, אמנם, להסכמות במספר עניינים, אולם גם בסיום עבודתו, נותרו מספר סוגיות עקרוניות שנויות-במחלוקת בין משרדי הממשלה לגורמי השלטון המקומי. על רקע זאת, הצוות ממליץ כי משרד הפנים יפעל כעת להשלמת ההליך ולהבאה בהקדם של נוסח סופי של התקנות לאישור הכנסת.

איסור אפליה

35. בחוק חובת המכרזים נקבע כי לא יפלה עורך מכרז בין מציעים מחמת מוגבלות, מין, נטייה מינית, מעמד אישי, גיל, הורות, גזע, דת, לאומיות, ארץ מוצא, השקפה או חברות במפלגה.⁷⁵ בדיני המכרזים המקומיים לא קיימת הוראה מקבילה, וזאת, כמובן, בלא לגרוע מהיותו של האיסור האמור בגדר עיקרון כללי שתוקפו מתוקף עקרונות היסוד של השיטה וכללי המשפט המינהלי. ברי, כי תכלית האיסור על אפליה אינה נוגעת במישרין להיבטים הקשורים לטוהר-מידות או למניעת שחיתות. יחד עם זאת, כבר הוכר בכך שגם בדוקטרינות שנועדו מלכתחילה להשגת מטרות אחרות, עשוי להיות טמון פוטנציאל חשוב לצורך מניעת שחיתות,⁷⁶ ומכל מקום, דומה שלא יהיה חולק על כי קביעת הוראה כאמור היא ראויה. על כן, הצוות ממליץ להוסיף לדיני המכרזים המקומיים הוראה מחייבת דומה לזו הקבועה בחוק חובת המכרזים, ולא להסתפק בקיומה כעיקרון כללי המשרה מרוחו על הנורמות החקוקות.

⁷⁴ מכתבה של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), עו"ד דינה זילבר, לשר הפנים דאז, מר אלי ישי (5.2.2013).

⁷⁵ סעיף 22 לחוק חובת המכרזים.

⁷⁶ כך נאמר, למשל, ביחס להוראות הנוגעות להעדפה מתקנת. הגם שתכליתה של זו לקדם אוכלוסיות הסובלות מאפליה מערכתית, בפועל היא מצמצמת גם את חופש הפעולה לגבי מינוי מקורבים, ועשויה לסייע במאבק כנגד מינויים פוליטיים. ראו: ברק-ארז, בעמ' 678, 683-684.

תנאים לדחיית הצעה

36. בתקנות חובת המכרזים נקבע כי במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח-אדם תדחה ועדת המכרזים הצעה כאשר המציע הורשע בהפרת דיני העבודה בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז או כאשר המציע נקנס על-ידי מפקח עבודה יותר מפעמיים בשנה שקדמה למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז.⁷⁷ הצוות ממליץ על קביעת הוראה דומה גם במסגרת דיני המכרזים המקומיים.

שימוש במידע מהמרשם הפלילי

37. בתקופה זו מתקיימת במשרד המשפטים ובמשרד האוצר עבודת-מטה שמטרתה להבנות את השימוש במידע מהמרשם הפלילי לצורך החלטת ועדת המכרזים בעניין ההצעות שלפניה, במטרה למנוע את אפשרות זכייתם של גורמים עברייניים במכרזים. כחלק מהעבודה המתבצעת בנושא תתקיים גם בחינת שימוש דומה במידע זה במכרזים ברשויות המקומיות, וזאת, בין היתר, בשים לב למאפיינים השונים של הגורמים המגשימים הצעות במכרזי השלטון המקומי לעומת משרדי הממשלה. גם נושא זה, ככל שיוחלט לקדמו, ידרוש עיגון נורמטיבי. לפיכך, הצוות ממליץ כי ההסדר שייקבע ביחס לשקילת מידע פלילי על-ידי ועדות מכרזים בשלטון המרכזי יוחל, בשינויים המחויבים, גם על השלטון המקומי.

אמות-המידה להמלצה על הצעה

38. בדיני המכרזים המקומיים נקבע כי ועדת המכרזים תמליץ על הצעת המחיר הזולה ביותר כל עוד המחירים שהוצעו הם הוגנים וסבירים ובהתחשב באומדן שבוצע.⁷⁸ אם החליטה הוועדה להמליץ על הצעה שאיננה הזולה ביותר, על הוועדה לציין בפרוטוקול את נימוקיה לכך.⁷⁹ לחלופין, נקבע כי הוועדה רשאית שלא להמליץ על ההצעה הזולה ביותר בהתחשב בכושרו, ניסיונו או יכולתו של המציע לבצע את החוזה המוצע.⁸⁰ בתקנות חובת המכרזים החלות בשלטון המרכזי קיימות הוראות דומות,⁸¹ אלא שבמקרה שלא נבחן המחיר בלבד, קיים פירוט של אמות-המידה לבחירת ההצעה, הנוגעות, בנוסף למחיר, גם לאיכות, אמינות, דרישות מיוחדות ועוד.⁸² הצוות ממליץ להבנות את שיקול-הדעת הנתון בידי ועדות המכרזים ברשויות המקומיות בקבלת הצעה שאינה הזולה ביותר בדומה לאופן שבו מְבָּנה שיקול-הדעת האמור בוועדות המכרזים בשלטון המרכזי. זאת, באופן שבו חובת קביעת אמות-המידה כדוגמת אלו המפורטות בתקנה 22א לתקנות חובת המכרזים תתווספנה גם לסעיפים העוסקים בכך בדיני המכרזים המקומיים: איכות הטובין או המקרקעין, העבודה או השירות המוצעים, או נתונים מיוחדים שלהם, והתאמתם לעורך המכרז; אמינותו של המציע, כישוריו, ניסיונו, מומחיותו ותחומי התמחותו; המלצות אודות המציע, אם נדרשו לפי תנאי המכרז, ומידת שביעות הרצון מאופן ביצוע התקשרויות קודמות; דרישות

⁷⁷ תקנה 6א לתקנות חובת המכרזים.

⁷⁸ תקנה 22(ב) לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 22(ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 22(ב) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁷⁹ תקנה 22(ג) לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 22(ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 22(ג) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁸⁰ תקנה 22(ה) לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 22(ה) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 22(ה) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁸¹ תקנה 21ב לתקנות חובת המכרזים.

⁸² תקנה 22 לתקנות חובת המכרזים.

מיוחדות של עורך המכרז ; והתנהלותו של המציע בנוגע לשמירת זכויות עובדים, לרבות קיומה של חוות-דעת שלילית בכתב או דו"ח ביקורת שלילי בעניין זה מאת משרד שאתו התקשר המציע במהלך שלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז.⁸³

תנאים לאישור "התקשרויות המשך"

39. "התקשרות המשך" היא התקשרות הנעשית לצורך הרחבה או הארכה של התקשרות ראשונה. בתקנות חובת המכרזים נקבעו הוראות בנושא התקשרויות המשך והתנאים שבהם יכולים ועדת המכרזים, ועדת הפטור או החשב הכללי לאשר התקשרויות כאלה.⁸⁴ זאת, מתוך הבנה כי במקרים רבים התנאים והנסיבות שהצדיקו התקשרות עם גורם מסוים, במיוחד כאשר מדובר בהתקשרות בפטור ממכרז, אינם בהכרח עומדים בתוקפם כשמדובר על התקשרות המשך, וכי גם אם היה מקום לאפשר פגיעה מסוימת בעיקרון השוויון במסגרת ההתקשרות הראשונה, יש לשוב ולבחון זאת כשהתקשרות נוספת עומדת על הפרק. ואולם, בעוד בדיני המכרזים הכלליים ישנו מתווה מפורט וסדור לצורך אישור התקשרות המשך, בדיני המכרזים המקומיים ההתייחסות לעניין זה מצומצמת ומבוססת על בחינת שיעור הגדלת ההוצאות של העירייה בהתקשרות ההמשך ביחס לחוזה הקיים.⁸⁵ על רקע כלליותו של הסדר זה, הצוות ממליץ לאמץ לדיני המכרזים המקומיים מנגנון דומה לזה הקבוע בדיני המכרזים הכלליים, אשר יבנה את שיקול-הדעת של הרשות בנוגע לאישור התקשרויות המשך, תוך הגדרת מהות ההתקשרות שתיחשב בגדר התקשרות המשך, ובפרט אמות-המידה לאישור ביצוע התקשרות כאמור, כך שהתנאי לאישורה לא יתבסס עוד על מבחן "טכני" הנגזר מהיקף ההתקשרות המבוקשת באחוזים מעלות ההתקשרות הקודמת בלבד.

פטור "ספק יחיד"

40. בדיני המכרזים המקומיים נקבע כי רשות יכולה להתקשר ללא מכרז אם הספק הוא היחיד בארץ שמספק את אותם טובין או המומחה היחיד לביצוע אותה עבודה, ובתנאי שמומחה שזימנה ועדת המכרזים קבע שאכן מדובר בספק או המומחה היחיד בארץ.⁸⁶ בתקנות חובת המכרזים, לעומת זאת, הדרישה לקבלת פטור ספק יחיד מחמירה יותר, ומעבר לקבלת חוות-דעת של גורמי המקצוע כי אכן מדובר בספק יחיד, הרשות נדרשת לפרסם באתר האינטרנט את כוונתה להתקשר בפטור עם מי שלדעתה הוא ספק יחיד, כך שאדם הסבור כי קיים ספק אחר המסוגל לבצע את ההתקשרות יכול לפנות אל היחידה המזמינה, ובעל הסמכות המקצועית במשרד יחווה את דעתו בנוגע לפנייה זו.⁸⁷ יודגש, כי פטור "ספק יחיד" הנו פטור שנעשה בו שימוש נרחב, וככל שהוא מוענק ללא בחינה מספקת, הוא עלול להוות פתח לסטייה מעקרונות השוויון גם במקרים שבהם משוכנעת הוועדה, בתום-לב, כי מדובר בספק יחיד, ולו מחמת העדר ידיעה מספקת. על רקע זאת, נראה כי הדרישה לצורך קבלת פטור ספק יחיד במכרזים ברשויות המקומיות מקלה יחסית לעומת זו הקבועה בתקנות חובת המכרזים, וקיים חשש כי במקרים רבים אין בה כדי להבטיח

⁸³ תקנה 22א לתקנות חובת המכרזים.

⁸⁴ תקנה 3(4) לתקנות חובת המכרזים.

⁸⁵ סעיף 3(7) לתקנות העיריות (מכרזים).

⁸⁶ תקנה 3(4) לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 3(4) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 3(4) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁸⁷ תקנה 3א לתקנות חובת המכרזים.

בחינה אמיתית של השאלה האם אכן מדובר בספק יחיד. לכן, גם בעניין זה, הצוות ממליץ לאמץ לדיני השלטון המקומיים מנגנון דומה לזה הקיים בשלטון המרכזי.

פטור ממכרז בעסקה לרכישת מקרקעין על-ידי רשות מקומית

41. בדיני המכרזים המקומיים קיימת הוראת פטור מחובת מכרז בחוזה לרכישת מקרקעין על-ידי הרשות המקומית,⁸⁸ כאשר לפי הפרשנות שניתנה בפסיקה למונח "מקרקעין" הוא כולל כל טובת-הנאה בקרקע.⁸⁹ לעומת זאת, תקנה 3(14א) לתקנות חובת המכרזים פוטרת את המדינה ממכרז לרכישת זכויות במקרקעין רק אם הם דרושים למתקשר מפת מיקומם המיוחד או תכונותיהם המיוחדות, או בשל צורך דחוף מטעמים של ביטחון הציבור, השלכות כלכליות משמעותיות וכיוצא בכך. היקף הפטור הנתון כיום לרשויות מקומיות רחב, אפוא, יותר מזה הקיים לרשות המדינה בהתאם לדיני המכרזים הכלליים. בעניין זה, הצוות ממליץ להבנות ולצמצם את היקף הפטור, כך שייקבע כי רשויות מקומיות תהיינה זכאיות לפטור מביצוע מכרז בהתקשרות לרכישת זכויות במקרקעין רק בנסיבות דומות לאלו אשר בהתקיימן המדינה פטורה ממכרז, וזאת בשינויים המחויבים בשים לב למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות.

פטור ממכרז בהתקשרות עם בעלי-מקצועות המתאפיינים ביחסי-אמון או ידע ומומחיות מיוחדים

42. ככלל, אף שבעיקרון מנחה יש לשאוף כאמור לקיים מכרז פומבי לצורך התקשרויותיהן של רשויות ציבוריות, מקובלת ההכרה בכך שישנם מקרים שבהם עשויה לקום הצדקה מהותית שלא לקיים הליך כאמור, וזאת, בין היתר, מקום בו נכון לאפשר לרשות יתר גמישות וזמינות בהתקשרויותיה, ותוך שמירה, במידה האפשרית, על עקרונות של שקיפות ושוויוניות. כך למשל, תקנות חובת המכרזים קובעות, בנוסף לפטורים גורפים מחובת מכרז, פטורים מסויגים לגבי התקשרות עם בעלי-מקצועות המתאפיינים ביחסי-אמון או ידע ומומחיות מיוחדים, אשר במסגרתם נקבע כי ההתקשרות במקרה כזה תיעשה ככל הניתן בדרך של פנייה תחרותית להציע הצעות, ואם קבעה ועדת המכרזים שאין זה אפשרי או מוצדק לערוך את ההתקשרות בדרך זו, תיעשה ההתקשרות לאחר בדיקת כמה הצעות הבאות בחשבון ותיערך פנייה לקבלת הצעות, ככל הניתן, בסבב מחזורי.⁹⁰ בעוד שדיני המכרזים המקומיים כוללים גם הם מספר פטורים בהתקשרויות כאמור,⁹¹ הם רחבים יותר ואינם כוללים הוראות לעניין הצורך בקיומו של הליך נוסף לפני ההתקשרות, כפי שקיימות כאמור בשלטון המרכזי.⁹² לפיכך, הצוות ממליץ לקבוע בדיני המכרזים המקומיים הוראות שיאמצו מנגנון דומה לזה הקיים בשלטון המרכזי, כמתואר לעיל, ותוך מתן המשקל הנדרש למאפיינים הנוגעים לרשויות המקומיות.⁹³ יצוין, כי בהתאם להנחייתו של בית המשפט

⁸⁸ תקנה 3(1) לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 3(1) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 3(1) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁸⁹ בג"ץ 273/60 גיבשטיין נ' עיריית ראשון לציון, פ"ד טו(2) 916 (1961).

⁹⁰ תקנה 5 לתקנות חובת המכרזים.

⁹¹ תקנות 3(5) ו-3(8) לתקנות העיריות (מכרזים) וכן פרטים 3(5) ו-3(8) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א) ופרטים 3(5) ו-3(8) לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁹² יש להוסיף, כי בביקורת שנערכה בשנת 2015 מצא מבקר המדינה ליקויים רבים בתחום זה בקרב הרשויות המקומיות, שהתבטאו בפרשנות מרחיבה שנתנו רשויות שונות להוראות החוק בעניין זה, שאיננה עולה בקנה אחד עם הפסיקה, כמו גם פערים בין רשויות מקומיות שונות בכל הנוגע להסדרת התקשרויותיהן עם יועצים חיצוניים. ראו: מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2015 3-12 (2015) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2015).

⁹³ יצוין, כי המלצה זו עולה בקנה אחד עם עמדת מבקר המדינה בדבר הצורך להסדיר את נושא הפטור ממכרז בהתקשרות עם יועצים ועם המלצתו כי משרד הפנים ייזום הליכים לתיקון הוראת הדין בעניין זה (שם, בעמ' 16).

העליון,⁹⁴ פועל משרד הפנים בימים אלו להשלמת נוהל, אשר יעוגן כחוזר מנכ"ל, בעניין הסדרת התקשרויות עם יועצים ברשויות המקומיות. הצוות ממליץ, אפוא, כי משרד הפנים ישלים הליך זה בזמן הקרוב ויביא לפרסום הנוהל כנדרש.

"מכרזי זוטא"

43. בדיני המכרזים המקומיים נקבע כי בהתקשרויות בסכומים נמוכים (עד 127,000 ₪ כאשר מדובר בעיריות, ואילו במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות הסכומים נמוכים יותר),⁹⁵ לרשות המקומית ישנה אפשרות להתקשר במכרז שאינו פומבי ("מכרז זוטא"), אשר נועד לאפשר לה גמישות תפעולית ותפקודית.⁹⁶ מכרז זוטא מתבסס, למעשה, על יצירת מאגר של ספקים, ממנו נבחרים ספקים לביצוע התקשרות מסוימת. יצוין, כי בשלטון המרכזי "מכרז זוטא" מכונה "מכרז סגור" ונקבעו לגביו הוראות ברורות ואכיפות המסדירות את אופן עריכתו, בין היתר בעניין דרכי הכללת ספקים במאגר והוצאתם ממנו ובעניין אופן שליפת הספקים מהמאגר.⁹⁷ בדו"ח מבקר המדינה לשנת 2013 בנוגע לשלטון המקומי עלו ליקויים רבים באשר להתקשרויות של רשויות מקומיות במכרזי זוטא.⁹⁸ כך, נמצא כי אף שניהול ספר ספקים הוא תנאי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא, ברשויות מקומיות רבות לא התבצע ניהול תקין של ספר הספקים: בחלקן ספר הספקים לא היה מעודכן ולא וידאו שהקבלנים איתם התקשרו הם בעלי סיווג וכשירות מתאימים לביצוע העבודות; ובחלקן לא נמחקו מספר הספקים קבלנים שהיו תלונות על תפקודם.⁹⁹ בנוסף, נמצאו ליקויים בהתנהלות ועדות מכרזים, אשר לא קבעו ולא פעלו בהתאם לאמות-מידה בפניה לספקים הכלולים בספר הספקים של הרשות. כן נמצאו רשויות מקומיות שבהן ועדות המכרזים אישרו להתקשר במכרז זוטא עם ספקים אשר כלל לא נכללו בספר הספקים.¹⁰⁰ על רקע ממצאים אלו, ובהתחשב בחשש המיוחד לפגיעה בטוהר-מידות הקיים במכרזי זוטא, הצוות ממליץ כי ייקבעו בדיני המכרזים המקומיים הוראות בנוגע לאופן עריכת מכרז זוטא, בדומה להוראות הקיימות בעניין עריכת "מכרז סגור" בתקנות המכרזים הכלליות, ובכלל זאת בעניין קביעת נוהל כתוב על-ידי ועדת המכרזים שיביא לשליפת הספקים מתוך המאגר באופן המבטיח קיומו של סבב מחזורי שוויוני ובעניין ניהול ממוכן של ספר הספקים.¹⁰¹

102 מניעת ניגוד עניינים במסגרת ההליך המכרזי

44. על יסוד העיקרון הכללי בדבר איסור על הימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים, נקבע בדיני המכרזים הכלליים כי חבר ועדת מכרזים שיש לו או לקרוביו עניין אישי או מוסדי בנושא הנדון בוועדה לא ישתתף בדיון באותו העניין.¹⁰³ הוראה דומה אינה קיימת בדיני המכרזים המקומיים וזאת למרות שעצם קיומה של החובה האמורה אינו טעון חקיקה אלא הוא בבחינת מושכלות-

⁹⁴ עניין הרטמן, בפסקה מ"א לפסק דינו של השופט רובינשטיין.

⁹⁵ פרט 8 לתוספת הרביעית לתקנות העיריות (מכרזים) ופרט 8 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁹⁶ תקנה 8 לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 8 לתוספת הרביעית לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 8 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

⁹⁷ תקנה 16א לתקנות חובת המכרזים.

⁹⁸ דו"ח מבקר המדינה 2013, בעמ' 93-132.

⁹⁹ שם, בעמ' 101.

¹⁰⁰ שם, בעמ' 102-105.

¹⁰¹ תקנות 16 ו-16א לתקנות חובת המכרזים.

¹⁰² נושא מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות יידון בהרחבה בפרק ג.5. לדו"ח.

¹⁰³ תקנה 10(ג) לתקנות חובת המכרזים.

יסוד של דיני ניגוד העניינים. יחד עם זאת, למען הסר ספק ומכשול ועל מנת למנוע חשש מפני קבלת החלטות הנגועות בשיקולים זרים ולא ענייניים או מהתנהלות המעלה חשש למשוא-פנים של מי מחברי ועדת המכרזים, הצוות ממליץ להוסיף לדיני המכרזים המקומיים הוראה דומה לזו הקיימת בעניין זה בדיני המכרזים הכלליים.

45. סיטואציה בעייתית נוספת עלולה להתעורר מקום בו גורם חיצוני לוועדת המכרזים פונה למי מחברי ועדת מכרזים בהנחיה כיצד להצביע במסגרת הוועדה. ברי, כי הנחיה כאמור עלולה לגרום לחבר הוועדה לקבל החלטה שלא בהכרח מקדמת את האינטרס הציבורי, דבר העלול להביא לפגיעה קשה בטוהר-המידות, בשוויון ההזדמנויות, בעיקרון התחרות ההוגנת בין המציעים וביעילות ההתקשרות, ובמקרים מסוימים אף יכול להוות עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין. בהתייחס לסיטואציות שכאלה קודמה על-ידי משרד המשפטים בשנה האחרונה הצעה אשר לפיה תיקבע במסגרת הוראת התכ"ס המסדירה את פעילות ועדות המכרזים בשלטון המרכזי,¹⁰⁴ חובה שתוטל על חברי ועדות המכרזים לחתום על הצהרה שלפיה לא קיבלו הוראה או הנחיה כיצד להצביע; כי אינם נמצאים במצב של ניגוד עניינים; וכי תמיכתם תינתן להצעה הטובה ביותר, בהתאם לתנאי המכרז. ואכן, הנושא עוגן לפני ימים ספורים במסגרת הוראת התכ"ס האמורה.¹⁰⁵ על רקע זאת, הצוות ממליץ כי תיבחן החלטת ההוראה שנקבעה כאמור ביחס למכרזים בשירות המדינה גם על הרשויות המקומיות.

שקיפות בהתקשרויות הרשות

46. כאמור, אחת מתכליות ההליך המכרזי היא להבטיח כי חלוקת משאבי הרשות תיעשה בהליך מסודר ושקוף. ביצוע התקשרויות באופן שאינו שקוף עלול להוות קרקע פורייה לפגיעה בכללי המינהל התקין ובטוהר-המידות, וכפי שנאמר: **"הקשר שבו נודעת חשיבות מיוחדת לחיזוק המגמה של שקיפות וגילוי הוא תחום דיני המכרזים: ככל שהליכי המכרז והמסמכים המוגשים בו יהיו חשופים יותר לעיון ולגילוי, כן יקשה על גורמים מעוניינים להטות את תוצאותיו"**.¹⁰⁶ לפיכך, ישנה חשיבות יתרה להגברת השקיפות בכל הנוגע להתקשרויות שמבצעת הרשות.¹⁰⁷ בהקשר זה, דיני המכרזים הכלליים קובעים, בין היתר, כי גוף ציבורי שהחליט לבצע התקשרות שלא באמצעות מכרז יפרסם את החלטתו המנומקת על כך באתר האינטרנט שלו,¹⁰⁸ וכן קיימות הוראות לגבי זכות עיון של המשתתפים במכרז בפרוטוקול המכרז ובמסמכים שונים הנוגעים אליו.¹⁰⁹ בדיני המכרזים המקומיים אין הוראות דומות. יצוין, כי בפסיקה כבר נקבע ביחס להתקשרות בפטור ממכרז כי למרות שחובת הפרסום לא נזכרת באופן מפורש בדיני המכרזים המקומיים, רק הפרסום יבטיח שההתקשרויות שתופטרנה מחובת מכרז תהיינה אלה שאכן אין

¹⁰⁴ הוראת תקנון, כספים ומשק 7.2.2. "ועדת מכרזים" (22.10.2014).

¹⁰⁵ ראו: החשב הכללי "התחייבות חבר ועדת מכרזים להעדר ניגוד עניינים, עצמאות שיקול הדעת, שמירה על תקינות הליכים ועל סודיות", טופס מס' 7.2.2.18.

¹⁰⁶ ברק-ארז, בעמ' 699.

¹⁰⁷ עמדה זו עולה גם מדו"ח מבקר המדינה בנושא "מכרזים שאינם פומביים והיבטים בהתקשרויות בפטור ממכרז ברשויות מקומיות". ראו: דו"ח מבקר המדינה 2013, בעמ' 93.

¹⁰⁸ תקנה 11 לתקנות חובת המכרזים.

¹⁰⁹ תקנה 21(ה) לתקנות חובת המכרזים.

מנוס מביצוען בפטור ממכרז.¹¹⁰ לאור האמור, הצוות ממליץ להרחיב את חובות השקיפות ביחס להתקשרויות הרשויות המקומיות, וזאת כמפורט להלן:

(1) רשות מקומית תמסור לכל משתתף במכרז הודעה על ההחלטה הסופית של ועדת המכרזים.¹¹¹ כמו כן, תיקבע זכות עיון למשתתף במכרז בפרוטוקול של ועדת המכרזים ובחומרים נוספים, בדומה לדין החל על משרדי הממשלה.¹¹²

(2) רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת הזוכים במכרזים שערכה במועד שיהיה סמוך לאחר בחירת ההצעה הזוכה. רשימה זו תכלול את שם הזוכה ותיאור של השירותים או הטובין מושא ההתקשרות.

(3) רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה החלטות על ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז, בצירוף הנמקה בדבר עילת הפטור ממכרז, וזאת בדומה לחובת הפרסום החלה על משרדי הממשלה, כאמור. על מנת שלא להכביד יתר על המידה על עבודת הרשות, ובדומה לדין החל על משרדי הממשלה, חובה זו לא תחול במקרה של החלטה על התקשרות בפטור שעילתו היקפה הנמוך של ההתקשרות.¹¹³

(4) רשות מקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת הספקים והקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא הנערכים על-ידיה. הרשימה תעודכן אחת לשנה לפחות,¹¹⁴ ותכלול גם את תנאי הכשירות להיכללות ברשימה ואת אמות-המידה שעל-פיהן תיעשה הפנייה אל הספקים והקבלנים המופיעים ברשימה.¹¹⁵

2. ג. מינוי וניהול ההון-האנושי ברשויות המקומיות

רקע

47. כמו בכל רשות ציבורית, ההון-האנושי ברשות המקומית הוא "הלב הפועם" של הרשות – עובדי הרשות הם אלה שמוציאים לפועל את מדיניות הרשות לאחר שזו נקבעה על-ידי נבחר הציבור; אחראים לתפקודה השוטף של הרשות ולביצוע הסמכויות המוקנות לה בדין במגוון תחומי פעילותה; מעניקים שירותים לתושביה; ומהווים את פניה של הרשות כלפי חוץ. לא בכדי, סוגיית המינוי והניהול של כוח-האדם ברשות המקומית טומנת בחובה חשיבות רבה, הן מבחינת אופן ניהול ההליך והן מבחינת תוצאתו והשלכותיו על תפקודה התקין והמקצועי של הרשות. אכן, כפי שציין בית המשפט העליון לא פעם: **"מינוי מועמדים מתאימים למשרות בכירות בשירות הציבורי הוא גורם בעל השפעה מרכזית בקביעת רמתו ואיכותו של השירות הציבורי, בשמירה**

¹¹⁰ בר"ם 2349/10 **שעשועים וספורט נ' עיריית בני ברק**, פסקה 14(ו) לפסק דינו של השופט מלצר (פורסם בנבו, 20.5.2010).

¹¹¹ בדומה לתקנה 21(ד) לתקנות חובת המכרזים.

¹¹² תקנה 21(ה) לתקנות חובת המכרזים. יצוין, כי הדין כיום מאפשר לכל משתתף במכרז, לאחר קבלת החלטה סופית של הוועדה, לעיין בהחלטתה הסופית של הוועדה ובהצעת הזוכה במכרז, אולם הצוות מציע להרחיב חובה זו. ראו: תקנה 22(ט) לתקנות העיריות (מכרזים).

¹¹³ תקנה 11 ג לתקנות חובת המכרזים.

¹¹⁴ בדומה לחובה הקבועה בדיני המכרזים הכלליים, וראו תקנה 16(ב) לתקנות חובת המכרזים.

¹¹⁵ ראו סעיף 8 לתקנות העיריות (מכרזים); פרט 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א); ופרט 8 לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות.

על מקצועיותו וטוהר המידות שבו, וכן בגיבוש האמון שהציבור רוכש לו" (בג"ץ 4646/08 לביא נ' ראש הממשלה, פסקה 9 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 12.10.2008)).

48. מינויים של מועמדים ראויים לתפקידים בשירות הציבורי – אלו בעלי היכולת המקצועית וההתאמה הערכית הנדרשת לביצועו של התפקיד הציבורי – תלוי במידה רבה בטוהר הליך המינוי ובתקינותו. הזיקה המובהקת בין תקינות הליך המינוי לבין שירות ציבורי מקצועי ונטול-פניות היא ממושכלות-היסוד של שיטת המינויים בשירות הציבורי, וכפי שנאמר:

"חוסנו וכוחו של השירות הציבורי תלויים ברמתם האישית והמקצועית של עובדיו. רמה זו בנויה על שני נדבכים עיקריים: הכושר המקצועי לעמוד במשימות התפקיד, והרמה המוסרית-ערכית שנועדה להבטיח הגנה ראויה על נורמות וערכים הנדרשים בשירות הציבורי. הכוח והחוסן של השירות הציבורי מותנים בגורם האנושי והמקצועי המאייש את השירות הציבורי, ובמיוחד באנשים הנבחרים לעמדות ההנהגה של שירות זה. **הליך מינוי תקין שיבטיח את כשירויות המועמד הוא תנאי חיוני בשמירת רמתו של השירות הציבורי והוא מנשמת אפו. בלעדיו, מעמדו ויכולתו לשאת באחריות המוטלת עליו לא יובטחו**" (בג"ץ 5657/09 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל, פסקה 67 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה (פורסם בנבו, 24.11.2009), ההדגשה הוספה).

לעומת זאת, מינויים הנעשים שלא על-פי אמות-מידה ברורות או בהליכים שאינם סדורים ושאינם כוללים מנגנוני בקרה ואיזון מתאימים, פותחים פתח להכנסת שיקולים בלתי-ענייניים להליך המינוי, להעדפה פסולה של מועמדים ולניצול לרעה של שיקול-הדעת המוקנה לבעל סמכות המינוי. סופם של אלו, כאמור, לפגוע במקצועיותה ובתפקודה הכולל של הרשות. כך ביחס לכל רשות, ובכלל זאת הרשות המקומית. לא בכדי, ציינו רבים מן הגורמים שהופיעו בפני הצוות כי ניהול כוח-האדם ברשות הוא אחד התחומים שלגביהם מתקיים חשש מרכזי לסטייה מטוהר-המידות השלטוני. לא זו אף זו. הליכי מינוי בלתי-תקינים, בהקרנתם על נורמות ההתנהלות הרווחות ברשות, משפיעים גם על אמון הציבור בה; ולהיפך – הסדרה נאותה של הליכי המינוי ויישומה כראוי הלכה למעשה, עשויים לתרום לשימורו וחזוקו של אמון הציבור בשלטון. לכך יש להוסיף, כי כידוע, חלק משמעותי מתקציבן של הרשויות המקומיות מושקע בכוח-האדם המרכיב אותן. הבטחת טוהר הליכי המינוי ותקינותם עשויות להשפיע, אפוא, גם על ניהולה התקין והיעיל של הרשות מבחינה תקציבית.

מינוי עובדים ברשויות המקומיות – עיקרי הדין המצוי והצעות שנבחנו לשיפור

49. מינוי וניהול ההון-האנושי ברשויות המקומיות נעשים בהתאם לשורה ארוכה ומורכבת של הוראות, המעוגנות בחקיקה, בפסיקה ובנהלי משרד הפנים. אלו הם, בתמצית רבה ככל הניתן, עיקרי הדברים: ככלל, הליך קבלת עובד לרשות מקומית נעשה באמצעות מכרז. כך, בפקודת העיריות נקבעה חובה לערוך מכרז למינוי עובדים בעירייה, לפי כללים שנקבעו בתקנות,¹¹⁶ כאשר תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979 (להלן: **תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים)**), מעניקות לראש העיר את מירב הסמכויות הנוגעות למינוי עובדים, ובכלל זה – קביעת תנאי סף למשרה, קביעה האם יש צורך במבחנים למשרה, עריכת המבחנים והפיקוח עליהם

¹¹⁶ סעיף 170 לפקודת העיריות.

ועוד.¹¹⁷ **במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות**, לעומת זאת, הדין שונה במהותו, תוך שמנגנון המינויים מרוכז במידה רבה, ולפחות להלכה, על-ידי גוף מטה בשלטון המרכזי, בדומה למקובל בשירות המדינה.¹¹⁸

50. בכל הנוגע ל**מינוי עובדים בכירים**, פקודת העיריות מסדירה בפירוט את הליכי המינוי והפיטורין של עובדים כאמור **בעיריות** והסדרים משלימים נקבעו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. רשימת העובדים הבכירים כוללת כיום את בעלי התפקידים הבאים: מנכ"ל, מזכיר, מהנדס, רופא וטרינר, היועץ המשפטי, מנהל מחלקת חינוך, מבקר וגזבר,¹¹⁹ ואילו בכל הנוגע להליך בחירתם של בעלי תפקידים אלו, נקבע כי זה יעשה באמצעות מכרז פומבי,¹²⁰ כאשר בוועדת הבחירה, היא "ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים", חברים חמישה: ראש העיר (או נציג מקרב סגניו), שני חברי מועצה (אשר לרוב, נהוג כי אחד מהם הוא מן האופוזיציה),¹²¹ מנכ"ל העירייה ונציג מעירייה אחרת שימנה שר הפנים.¹²² ביחס ל**מועצות אזוריות ומקומיות**, נקבע כי מועצה תעסיק מזכיר או מנכ"ל,¹²³ גזבר, מהנדס¹²⁴ ומבקר פנימי;¹²⁵ וכי ראש המועצה ימנה מנכ"ל, ככל שלא מונה מזכיר.¹²⁶ בדומה לעיריות, גם במועצות חלה חובה לקיים מכרז לצורך מינוי של עובדים בכירים אלו,¹²⁷ כאשר ועדת הבחינה מורכבת מנציג מינהל השירות (קרי – נציג משרד הפנים), נציג ועדת מינהל השירות, נציג הרשות המקומית (אשר לרוב יהא ראש הרשות או נציגו), נציג הסתדרות העובדים הכללית ונציג הציבור המקומי.¹²⁸

51. מצב הדברים המתואר מעלה כי קיימים פערים משמעותיים ביחס למינוי עובדים בעיריות ובמועצות, כאשר מצד אחד, בעיריות, מוטלת האחריות בנושא זה בעיקרה, על כתפי ראש העיר, תוך שניכר כי מנגנוני הבקרה על אופן הפעלת שיקול-דעתו בעניין מצומצמים; ומן העבר השני, במועצות המקומיות מנגנון המינוי כולל ריכוזיות ומעורבות משמעותית של משרד הפנים, אשר

¹¹⁷ ראו: תקנות 3, 9, 11-13 ו-16 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים).

¹¹⁸ בכל זאת, שר הפנים ממנה ראש מינהל שירות עובדים ברשויות המקומיות ותשעה חברים לוועדת מינהל שירות עובדים. בנוסף, נקבע הסדר מפורט בנוגע לקליטת עובדים חדשים, המבוסס במידה רבה על ההסדר הנוהג בשירות המדינה: החלטות עקרוניות מתקבלות על-ידי ראש מינהל השירות, שהוא בעל תפקיד במשרד הפנים (המקביל לנציג שירות המדינה) ועל-ידי ועדת מינהל השירות (המקבילה לוועדת שירות המדינה). ראש המינהל הוא הממנה את הנציגים בוועדות הבחינה למכרזים לקליטת עובדים, לפי הצעת הרשות, תוך שבצו נקבעו הרכבים לוועדות הבחינה, לפי מקצועות, והם כוללים, בדרך כלל, נציגות מן הרשות המקומית, מועד העובדים, ממינהל השירות, מוועדת מינהל השירות ומהציבור המקומי. ראו: סעיפים 2-3 לצו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962 וכן סעיף 28 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן: **צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים)**).

¹¹⁹ התוספת החמישית לפקודת העיריות.

¹²⁰ סעיף 169ב לפקודת העיריות.

¹²¹ לשון הסעיף קובעת כי לפחות אחד מחברי המועצה יהיה "נציג סיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, ואם כל הסיעות מיוצגות בוועדת ההנהלה, חבר המועצה שאינו חבר בוועדת ההנהלה". לרוב, חברי ועדת הנהלה יהיו חברים מסיעות הקואליציה, כך שבועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים נהוג כי חבר שאינו חבר ועדת הנהלה, יהיה נציג מסיעות האופוזיציה. בעניין ועדת ההנהלה ראו סעיף 147 לפקודת העיריות.

¹²² לגבי מינוי המנכ"ל, שהוא בגדר "משרת אמון" של ראש הרשות, הוועדה היא ועדה ממליצה בלבד.

¹²³ סעיף 139 לצו המועצות המקומיות (א). ראש המועצה רשאי למנות מנכ"ל ובלבד שהמועצה לא מינתה מזכיר, בעוד מועצה רשאית להעסיק מזכיר, אם לא מונה מנהל כללי.

¹²⁴ סעיף 139א(א) לצו המועצות המקומיות (א).

¹²⁵ סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, המחיל הוראות מסוימות מפקודת העיריות, לרבות ההוראה המחייבת מינוי מבקר, וכן סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות, המחיל הוראות מסוימות מפקודת העיריות, לרבות ההוראה המחייבת מינוי גזבר.

¹²⁶ סעיף 139ב(ב) לצו המועצות המקומיות (א).

¹²⁷ סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות, המחיל את סעיף 170(ב) לפקודת העיריות.

¹²⁸ סעיף 61 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים). יצוין, כי הליך מינויו של המנכ"ל שונה – הוא ממונה על-ידי ראש הרשות ומינויו טעון אישור הוועדה למינוי מנהל כללי. ראו: סעיף 139ב(ג) לצו המועצות המקומיות (א).

דומה כי אינה נדרשת ואף פוגעת בעצמאות המתבקשת ונדרשת לרשות המקומית בניהול ענייניה. בשני המקרים, נראה כי קיים חסר מסוים במנגנון ניהול מקצועי של ענייני כוח-האדם ברשות; ואף ההצדקה לפערים הקיימים בנושאים אלו בין עיריות למועצות אינה ברורה. יצוין, כי בהקשר אחרון זה נמסר לצוות על-ידי משרד הפנים כי אכן מתבצע כיום מהלך להאחדת הדינים בתחומים אלו ולהחלת הדין החל על העיריות גם על המועצות המקומיות והאזוריות.

במסגרת תהליך גיבוש המלצותיו של הצוות, נשקלו הצעות שונות שהועלו לצורך שיפור מצב הדברים האמור באופן שיבטיח קיום הליכי מינוי תקינים ושמירה טובה יותר על טוהר-המידות. כך, בין היתר, הוצע כי בכל רשות ימונה "מנהל משאבי-אנוש" אשר בידיו תופקדנה מרבית הסמכויות הנתונות כיום לראשי הרשויות לעניין מינוי עובדים שאינם בכירים; כי הרכב ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים ישונה באופן שיצמצם את מידת השליטה של ראש הרשות על ההליך ועל תוצאתו; וכי קובץ "ניתוח עיסוקים ותיאורי תפקידים בשלטון המקומי", המופץ על-ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות כקובץ מנחה, יקבל מעמד ותוקף מחייבים. ביחס להצעות אלו נשמעו דעות שונות בקרב גורמים שונים במשרד המשפטים, במשרד הפנים ובמרכז השלטון המקומי, אך בסופו של יום, לא נתקבלו המלצות חד-משמעיות בעניין. לפיכך, ומבלי לשלול את האפשרות כי יהיה מקום לבחון הצעות אלו ואחרות בהמשך, הצוות החליט שלא לבוא, בשלב זה, בהמלצות בעניין. לצד זאת, הצוות סבר כי לטובת קידום טוהר-המידות בתחום זה נדרש לקדם שינויים בנושאים שיפורטו להלן.

פרסום מכרזי כוח-אדם

52. על-פי הדין, על כל רשות מקומית לפרסם מכרז לקבלת עובדים בלוח המודעות של הרשות ובשני עיתונים שאחד מהם לפחות הוא עיתון יומי.¹²⁹ בנושא זה נמסר לצוות כי משרד הפנים בוחן את האפשרות לפרסום כלל מכרזי כוח-האדם של הרשויות המקומיות באופן מרוכז, במסגרת אתר האינטרנט של משרד הפנים או במסגרת אחרת שתיקבע. ניתן להעריך כי פרסום המכרזים באופן זה יביא לעלייה במספר המועמדים לכל משרה, ישפר את ההיתכנות לבחירת מועמד מתאים וראוי מבין כלל המועמדים האפשריים, וכן – בהיבטי טוהר-המידות – יביא לחיזוק רמת השקיפות בפעילות הרשות בתחום זה. הצוות ממליץ, אפוא, כי משרד הפנים יפעל להשלמת הליך הבחינה האמור ולקידום פרסום מרוכז של כלל מכרזי כוח-האדם של הרשויות המקומיות.¹³⁰ כן מומלץ, בלא תלות בהליך זה, כי הרשויות המקומיות תידרשנה לפרסם את מכרזי כוח-האדם שלהן גם באתר האינטרנט של הרשות, וזאת בנוסף לפרסום המתחייב כאמור על-פי הדין בלוח המודעות של הרשות ובעיתונות.

הרכב ועדות הבחינה למינוי עובדים

53. תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) מסדירות את קיומה של ועדת בחינה שתפקידה לבחור את המועמד המתאים למשרה מבין המועמדים במכרז. לפיהן, הסמכות לקביעת הרכב ועדת הבחינה מסורה, ככלל, לראש העירייה: ראש העירייה קובע רשימה של נציגים לוועדת הבחינה, אשר נדרש כי תכלול את נציגי העירייה ונציג הציבור המקומי או נציגי מוסדות אחרים, וכן ממנה

¹²⁹ תקנה 6 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) וסעיף 44 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים).
¹³⁰ יודגש, כי בשלב זה, ההמלצה מסתכמת בפרסום מרוכז של המכרזים, בשונה מיצירת אפשרות להגשת מועמדות מקוונת במכרזים, עניין אשר עודנו מצוי בבחינה במשרד הפנים.

את ועדת הבחינה מתוך הרשימה האמורה. עוד נקבע בתקנות, כי יושב-ראש ועדת הבחינה יהיה נציג עירייה וכי בין שאר חברי הוועדה יהיה לפחות נציג ציבור אחד.¹³¹ לעומת זאת, בהוראות הקבועות בתקנות אין כל הבניה של ההליך או מנגנון שיבטיח כי הרכב ועדת הבחינה יהיה כזה שיאפשר את הבחינה הנדרשת של המועמדים לתפקיד ובחירת המועמד המתאים ביותר. מצב זה מעורר לטעמנו בעייתיות מיוחדת כאשר מדובר במינויים של עובדים בתחומים מקצועיים מובהקים הדורשים ידע מקצועי ספציפי, כגון מתכננים, פסיכולוגים, אדריכלים וכיוצא בזה. זאת, שכן ביחס למינויים לתפקידים אלו מתבקש כי בתהליך בחינת המועמדים יהיה מעורב גורם מקצועי המחזיק בכישורים ובניסיון המתאימים לצורך בדיקת התאמתם לתפקיד. על רקע זה, הצוות ממליץ לערוך שינויים בתקנות החלות לעניין זה על העיריות, תוך שתיקבע רשימת מקצועות הדורשים כשירות וניסיון מקצועי ייחודי ושלגביהם יידרש כי נציג הציבור החבר בוועדת הבחינה יהיה בעל מומחיות בתחום או בעל תפקיד מקביל לזה העומד בפני איוש ברשות מקומית אחרת. כן מומלץ כי ההסדר שייקבע יחול, בשינויים המחויבים, גם על מינויים מן הסוגים האמורים במועצות המקומיות והאזוריות.

זיקת מועמד לחבר מועצה

54. סוגיה בעייתית בהליכי מינוי עובדים, ובפרט אלו הבכירים, היא האפשרות לקיומה של זיקה אישית, עסקית או פוליטית בין ראש הרשות או חבר מועצה אחר לבין מועמדים לתפקידים שונים ברשות המקומית. כיום, הנושא מוסדר אך ורק בכל הנוגע להעסקת קרובי משפחה של ראש העירייה או אחד מסגנו, נושא שנידרש אליו בהמשך. לעומת זאת, אין כל מגבלה על מינוי אדם שיש לו זיקה אחרת – החורגת מקרבת משפחה – כל עוד התמלאו הכללים המקובלים לגבי אותו הליך. בעניין זה, קיים חשש ממשי כי ניסיונות להביא למינוי של מועמד לתפקיד זה או אחר ברשות המקומית על רקע זיקה אישית או פוליטית (של המועמד או של קרובו), מהווים פתח של ממש לפגיעה בסדרי המינהל התקין ולמינויים לא מקצועיים, ועלולים להוות, במקרים המתאימים, גם עבירה פלילית של מרמה והפרת אמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין. בחלק מהמקרים, הניסיון למנות מועמד בעל זיקה או מקורב אינו סותר אף אחת מן הדרישות הפורמליות של הליך המינוי, אך נותר רושם כי המינוי נעשה משיקולים זרים ולא ענייניים, דהיינו – על רקע קשרים ולא על בסיס כישורים.

55. כמובן, אין מניעה כי אדם שהוא או קרובו מדרגה ראשונה הוא בעל זיקה לראש הרשות או לחבר מועצה יחזיק בכישורים המתאימים למלא את התפקיד הרלוונטי ברשות ויגיש את מועמדותו אליו. יחד עם זאת, במצב דברים שבו הליך המינוי נשלט במידה רבה על-ידי ראש הרשות, כמתואר לעיל, גובר החשש ששליטה זו תנוצל לרעה לצורך מינוי מקורבים, גם אם אינם המתאימים ביותר. לפיכך, הצוות סבור כי במקרים שבהם המועמד שנבחר הוא בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לנבחר ציבור באותה רשות, ראוי כי החלטת ועדת המכרזים תהיה טעונה אֶשְׁרֹר על-ידי ועדה שתבחן את ההתאמה של המועמד ואת שאלת כשירותו המיוחדת למילוי התפקיד בהתחשב בקיומה של הזיקה האמורה. בשלב ראשון, מוצע להחיל דרישה זו על

¹³¹ תקנות 22 ו-23 לתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים).

מינויים של בעלי התפקידים הבכירים על-ידי ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים,¹³² אך בעתיד, לאחר בחינת השפעת הצעד האמור, יהיה מקום לבחון את אפשרות החלתה של דרישה זו גם ביחס למשרות זוטורות יותר.

56. אשר לעצם הקביעה כי קיימת זיקה בין מועמד מסוים לראש הרשות או לחבר מועצה, הרי שקביעה זו עשויה להיות מורכבת ותלויה נסיבות. מוצע, אפוא, כי לצורך בירור השאלה האם מתקיימת זיקה כאמור, יידרשו המועמדים להשיב על שאלון מיוחד בנושא – בדומה לשאלון למועמדים לוועדת איתור בשירות המדינה; וכי האחריות לקביעה כי מתקיימת זיקה תופקד בידי היועץ המשפטי של הרשות, המשמש ממילא כמשקיף בוועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים. עוד מוצע, כי לשאלון תצורף הצהרה על אמיתות הדברים שנמסרו בו. במקום שבו יקבע היועץ המשפטי כי המועמד שנבחר הוא בעל זיקה אישית, עסקית או פוליטית לראש הרשות או לאחד מחברי המועצה, תהיה הבחירה טעונה אישור של הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני, אשר תוסמך לבחון אף מינויים מן הסוג המדובר.¹³³ לצורך כך, הצוות ממליץ לעגן את סמכותה של ועדה זו לבחון גם מינויים של מועמדים בעלי זיקה כאמור. לצורך אישור המועמד בעל הזיקה, ייבחנו כישוריו ובפרט ייבחן אם הוא בעל כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת, בין היתר בהשוואה לכישורי המועמדים האחרים שהתמודדו במכרז לאותה המשרה, המצדיקים מינויו על אף זיקתו. עוד מומלץ, כי במסגרת דיוניה של הוועדה במינוי כאמור, יכהן בהרכב הוועדה במקום מנכ"ל הרשות המקומית גורם חיצוני שייקבע. לבסוף, מוצע כי ביחס למינוי היועץ המשפטי לרשות – תימסר הקביעה בשאלה אם מתקיימת זיקה, מלכתחילה, לוועדה עצמה.

שקילת עבר פלילי במכרזי כוח-אדם

57. היבט נוסף העשוי להיות רלוונטי למינוי עובדים ברשויות המקומיות, בין אם הם בכירים ובין אם הם זוטרים, הוא כאשר עובד הרשות המקומית, או מי שמועמד להיות עובד, הוא בעל עבר פלילי. כיום, על-פי חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 (להלן: **חוק המרשם הפלילי**), מידע בדבר עבר פלילי של אדם הוא חסוי וניתן למסור אותו רק לגורם שהוסמך לכך בחוק ובתנאים שנקבעו בחוק המרשם הפלילי. כך למשל, בהתאם לחוק המרשם הפלילי, נציב שירות המדינה רשאי לקבל מידע לגבי מי שמועמד לתפקיד בשירות המדינה,¹³⁴ וזאת לצורך התכלית המובהקת של הבטחת טוהר-המידות בשירות המדינה. בשנת 2012 תוקנה התוספת הראשונה לחוק המרשם הפלילי והוקנתה בה סמכות לקבל מידע פלילי בנוגע למינויים בכירים ברשויות המקומיות. תיקון התוספת חל, בעיקרו, על מינויים בכירים (המשרות המנויות בתוספת החמישית לפקודת העיריות וכן משרת פקח), שכן הוא מקנה אפשרות לקבל מן המרשם מידע בהיקף רחב, הנוגע גם לתיקים שהתיישנו (אך טרם נמחקו). בנוגע למשרות ותפקידים אחרים יצוין, כי בדין וחשבון שפרסמה בשנת 2010 הוועדה הציבורית שמונתה לבחינת חוק המרשם הפלילי – היא "ועדת קנאיי" – הוער בכל הנוגע לקבלת מידע ביחס לעבר פלילי של מועמדים לתפקידים ברשויות מקומיות, כי האיזון הנכון בין האינטרס הציבורי במסירת מידע פלילי לצרכי

¹³² מטבע הדברים, המלצה זו לא תחול על מינוי מנכ"ל הרשות, אשר ממילא אינו נבחר לתפקיד בהליך תחרותי ומהווה כאמור איש אמונו של ראש הרשות.

¹³³ תקנה 5 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006.

¹³⁴ פרט 11 לתוספת הראשונה לחוק המרשם הפלילי.

העסקת עובדים לבין זכותו של בעל הרישום לפרטיות ולמטרת החוק לשקמו ולאפשר השתלבותו בחברה, צריך לבוא לידי ביטוי במתן סמכות לקבל לגביהם מידע עד תקופת ההתיישנות בלבד. זאת, בשים לב לכך שלעובדי השלטון המקומי יש מגע ישיר ובלתי-אמצעי עם האזרח. כן עמדה הוועדה על כך שראוי כי תתבצע העברת המידע בנושא המרשם הפלילי לצורך מינוי עובדים, ביצוע עבודה, תפקיד או שירות.¹³⁵ הערה זו מלמדת כי יש צורך בקבלת מידע על עבר פלילי לא רק ביחס למועמדים המתמנים באמצעות הליך מכרזי, אלא גם ביחס ליועצים חיצוניים וביחס למי שמועסק ופועל במסגרת הרשות המקומית בדרך אחרת, כגון נותן שירות באופן ארעי.

58. לצורך יישום המלצות ועדת קנאי, ועל רקע הצורך המתבקש לאפשר קבלת מידע פלילי לגבי מי שמועסק ברשויות מקומיות, פנתה מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי) במשרד המשפטים למשרד הפנים, על מנת שזה יפעל לתיקון פקודת העיריות, כך שלרשות המקומית תוקנה סמכות לשקול מידע הנוגע לעבר פלילי לצורך מינוי עובדים, ביצוע עבודה, תפקיד או שירות למען הרשות המקומית, באופן שיאפשר לגורם הממנה ברשות לקבל מידע מן המרשם הפלילי. תיקון פקודת העיריות יאפשר את קבלת המידע בהיקף הקבוע בסעיף 6 לחוק המרשם הפלילי, קרי – עד תום תקופת ההתיישנות. לאור האמור לעיל בדבר החשיבות בקבלת מידע זה לצורך הבטחת טוהר-המידות בשלטון המקומי, הצוות מצטרף להמלצה זו שלפיה משרד הפנים יפעל לקידום התיקון האמור. כמו כן, יש לבצע תיקונים מקבילים בכל הנוגע למועצות המקומיות והאזוריות.

העסקת קרובי משפחה בתאגידים עירוניים

59. סעיף 174א לפקודת העיריות מטיל מגבלות שונות על העסקת קרובי משפחה, ובכלל זאת מגבלה על קרוב משפחה של ראש העיר או סגנו מלעבוד באותה עירייה ומגבלות על קרבה משפחתית בנסיבות של יחסי-כפיפות. ככלל, המגבלות האמורות אינן חלות על העסקת קרובי משפחה כאמור בתאגידים עירוניים, כהגדרתם בסעיף 249א לפקודת העיריות.¹³⁶ זאת, הגם שמדובר בתאגידים שהם, הלכה למעשה, בגדר "זרועה הארוכה" של העירייה, המחזיקה בשליטה בהם, והגם שדומה כי ברור לכל כי העסקת קרובי משפחה של עובדי ונבחרים רשות מקומית בתאגיד עירוני, בנסיבות האסורות כאמור ביחס לעובדי הרשות עצמה, מעוררת קושי הן בהיבט של החשש לשיקולים זרים הכרוכים במינוי והן בהיבט של החשש להימצאות הצדדים במצב של ניגוד עניינים עקב הקרבה המשפחתית.

יצוין, כי פקודת העיריות מסדירה את האפשרות למתן היתר חריג להעסקה בניגוד למגבלות המתוארות, בהתקיים נסיבות מיוחדות, וזאת על-ידי ועדת שירות מטעם שר הפנים ולאחר מכן על-ידי שר הפנים עצמו.¹³⁷ בעניין זה נקבע מפורשות בחקיקה כי ההיתר יחול על העסקה של עובדי עירייה, ומכאן כי סמכות הוועדה למתן היתר כאמור לא חלה על העסקה בתאגיד עירוני.

¹³⁵ הוועדה לבחינת חוק המרשם הפלילי ותקנת השבים, התשמ"א-1981 **דין וחשבון** (2010).

¹³⁶ יש לציין, עם זאת, כי הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות הביעה בעבר דעתה כי "יש לפרש את סעיף 174א ככוללת גם איסור על העסקת קרובו של ראש עירייה או סגנו – בשירות גוף הנתון לשליטת העירייה". ראו: "חבר מועצה, קרוביו או חבריו" (חוות-דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ציבור ברשויות המקומיות 17 (מאי 2013)).

¹³⁷ סעיף 174א(ה) לפקודת העיריות.

ביחס לעובדי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות קיים איסור דומה לזה הקיים בעיריות, אך מצומצם יותר, ולפיו לא יתקבל אדם לעבודה ברשות המקומית למשרה עליה ממונה קרוב משפחה שלו וכן לא יועסק או יתמנה ממונה ביחידה בה עובד קרוב משפחה שלו.¹³⁸ לצד זאת, במועצות האזוריות קיים איסור נוסף שלפיו לא יכהנו בוועד מקומי שני קרובי משפחה או יותר.¹³⁹ לדעת הצוות, אין הצדקה לדין השונה בעניין זה בעיריות ובמועצות מקומיות ואזוריות.

60. על רקע דברים אלו, המלצות הצוות בנושא זה הן כדלקמן: **ראשית**, הצוות ממליץ לתקן את סעיף 174א לפקודת העיריות באופן שבו המגבלות הקיימות על העסקת קרוב משפחה של עובד עירייה יחולו מעתה בנוסף גם ביחס להעסקה בתאגידים עירוניים, בשינויים המחויבים. בתוך כך, יחול איסור על קיום קרבת משפחה בין מועמד למשרה בעירייה או בתאגיד עירוני לבין עובד העירייה או עובד התאגיד העירוני, וזאת בנסיבות המנויות בפקודה. כמו כן, אדם לא יוכל להיות מועסק בתאגיד עירוני או באחת מיחידותיו, ככל שקרוב משפחתו ממונה על התאגיד או על יחידה מסוימת בו. **שנית**, הצוות ממליץ לתקן את סעיף 174א(ה) לפקודת העיריות באופן שבו ועדת השירות תהיה רשאית להתיר העסקת קרוב משפחה, בנסיבות מיוחדות כאמור, גם ביחס לעובדי תאגידים עירוניים. **שלישית**, הצוות ממליץ לתקן את הדינים המסדירים נושא זה במועצות מקומיות ואזוריות באופן שיביא ליצירת הסדר אחיד לגבי כלל הרשויות המקומיות.

ג. מעמדם של "שומרי הסף" ברשויות המקומיות

רקע

61. בדומה למקובל בכלל הרשויות הציבוריות, גם ברשויות המקומיות מכהנים מספר בעלי תפקידים, אשר לצד תפקידם בקידום ומימוש מטרות הרשות ויעדיה, כפי שאלה הוגדרו על-ידי הדרג הנבחר בה והמנהל אותה, הם נדרשים לוודא ולשמור כי פעילות הרשות תעשה בכפוף לכל דין. נוכח תפקידם אחרון זה מקובל לכנות בעלי תפקידים אלה, שעמם נמנים היועץ המשפטי, גזבר הרשות ומבקר הרשות, כ"שומרי סף".¹⁴⁰

62. כתפקידם של שומרי הסף בשלטון המרכזי, גם ברשויות המקומיות כרוך התפקיד במורכבות מְבִנִית: מחד גיסא, הם נחשבים חלק אורגני מן הרשות ועליהם לסייע לרשות ולבעלי התפקידים בה במימוש מדיניותם וסמכויותיהם. במסגרת זו נדרש היועץ המשפטי, למשל, להציג פתרונות משפטיים לבעיות העומדות בפני מקבלי ההחלטות ברשות במסגרת יישום מדיניות הרשות. מאידך גיסא, עליהם, כאמור, להוות גורם המבקר ומפקח על פעילות הרשות, על מנת להבטיח כי זו נעשית בהתאם לדין. במסגרת זאת, הם נדרשים, לעיתים, לקבוע כי יישומה של מדיניות מסוימת בדרך שנבחרה הוא בלתי-חוקי וכי אין לפעול בדרך זו. על אף המורכבות האמורה, יש להדגיש כי בין שני פניהם של תפקידים אלו אין בהכרח סתירה, שהרי בהבטחת תקינות פעילותה של הרשות מסייע שומר הסף לנבחרי הציבור לממש את מדיניותם וסמכויותיהם, אשר ממילא

¹³⁸ סעיף 107 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים).

¹³⁹ סעיף 106(ג) לצו המועצות האזוריות.

¹⁴⁰ יצוין, כי גם תפקידו של מהנדס הרשות המקומית כולל בחובו היבטים שונים של "שמירת סף". יחד עם זאת, בהתחשב בכך שסוגיות שונות הנוגעות לתפקודם של מהנדסי הרשויות המקומיות נדונו והוסדרו לפני זמן לא רב במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה משנת 2014, הצוות סבר כי אין מקום לשוב ולעסוק בעניין זה במסגרת הדו"ח הנוכחי.

צריכות להיות בגבולות הדין. מכל מקום, ברי, כי פן "שמירת הסף" בתפקידים האמורים מהווה מרכיב חשוב בהבטחת תקינות פעילותו של השלטון המקומי, העולה אף לכדי תנאי חיוני למניעת תופעות של פגיעה בטוהר-המידות. דברים אלו נכונים בפרט ככל שמדובר בתחומי-הפעילות של הרשות המקומית החשופים במיוחד לחשש מפני התנהלות בלתי-תקינה בתחום טוהר-המידות, ובכללם תחומי התכנון והבניה, הקצאות המקרקעין, התקשרויות הרשות, תמיכות הניתנות על-ידי הרשות ומינויים הנערכים בה.

63. זאת ועוד. הבטחת יכולתם של שומרי הסף לממש את תפקידם זה הולכת ונעשית חיונית אף יותר בהינתן המגמה הגוברת להענקת עצמאות גדולה יותר לשלטון המקומי, ובתוך כך צמצום הפיקוח של השלטון המרכזי על התנהלותן השוטפת של הרשויות המקומיות, למשל אגב תיקון מס' 135 לפקודת העיריות, אשר במסגרתו נקבעו פעולות שאותן תוכלנה "עיריות איתנות" לבצע מבלי לקבל את אישור שר הפנים. בהקשר זה, יוזכר, כי חיזוק מרכיבי הבקרה הפנימיים יחד עם הרחבת הסמכויות המוענקות לרשויות מקומיות המתנהלות באופן תקין, היה אחד מהיסודות החשובים שעליו התבססה הצעת חוק העיריות, והוא היה אף נדבך מרכזי בתיקון 101 לחוק תכנון והבניה, אשר במסגרתו הורחבו הסמכויות שאותן תוכל להפעיל ועדה מקומית שהוסמכה לכך. התפיסה המרכזית החוזרת כחוט-השני בדברי חקיקה אלה היא הרצון להעניק יותר סמכות ואחריות לרשות מקומית, אך זאת בכפוף לבחינה כי הרשות המקומית אכן ערוכה לכך, הן בהיבטים המקצועיים והן בהיבטי ההתנהלות השוטפת. בהקשרי שלטון החוק, נדרש כי המנגנונים התאגידיים הפנימיים שברשות יתנהלו באופן תקין, יהיו מנגנוני בקרה ואיזון אפקטיביים, ויפעלו תוך חתירה לשוויון וללא משוא-פנים.

64. במהלך דיוני הצוות עלו טענות ונשמעו עדויות לקשיים משמעותיים שונים שבהם נתקלים שומרי הסף ברשויות המקומיות בעת ביצוע תפקידם, וזאת, בין היתר, נוכח מבנה חלוקת הסמכויות ברשות, אופן הגדרת מעמדם על-ידי הנהלת הרשות, הגדרת תפקידם וסמכויותיהם בדין והכלים שהוקנו בידיהם לשם ביצוע תפקידם. חלק מהטענות בפני הוועדה ואף חלק מחבריה סבורים כי קשיים אלה נובעים מהדיכוטומיה האינהרנטית השלובה בתפקידי שומרי הסף, אשר מקשה עד מאוד על ביצוע אפקטיבי של תפקידם ככאלה. לפי טענה זו, העובדה כי בעלי התפקידים האמורים כפופים מינהלית להנהלת הרשות ולעומד בראשה, העובדה כי ראש הרשות מכריע בבחירת בעלי התפקידים ואחראי למעשה לתנאי העסקתם, והעובדה כי במערכת התאגידית הסגורה של הרשות המקומית יש יחסי-קרבה משמעותיים בין בעלי התפקידים להנהלת הרשות ולראש הרשות, מקשות, הלכה למעשה, על תפקודם האפקטיבי כשומרי סף, ולכן ההנחה כי בעלי תפקידים אלה יפעלו בנמרצות בהקשרי הגנה על שלטון החוק וטוהר-המידות מעוררת קושי. בהתאם לכך, סברו חלק מחברי הצוות כי נכון יהיה להמליץ על שינויים שיגבירו את עצמאותו של היועץ המשפטי לרשות המקומית, ובכלל זאת לעניין מינויו, הנחיתו המקצועית והיבטים נוספים הנוגעים לתפקודו. בסופו של דבר, עמדה זו לא התקבלה.

65. מן העבר השני, נשמעו בפני הצוות עמדות של חלק מנבחרי הציבור בשלטון המקומי, לפיהן צברו שומרי הסף, ובמיוחד היועצים המשפטיים לרשויות, כוח רב מדי, באופן אשר מכביד על נבחרי הציבור לממש את מדיניותם, ולעיתים אף מסכל לחלוטין את יכולתם לעשות כן. לדעתם, בעובדה כי לחוות-הדעת של שומרי הסף השפעה משמעותית על התנהלות הרשות, יש כדי להוביל לתופעות

של "שלטון הפקידים", אשר מונעות מהגוף הנבחר ברשות ליישם את תפיסת-עולמו ואת מדיניותו אשר בשלהן נבחר. גורמים אלה סבורים כי אין כל צורך לחזק את שומרי הסף וכי יש בעיקר להדגיש את המסקנה, אשר עליה אין חולק, ולפיה כל עוד פעילותם של נבחרים הציבור תואמת את הדין – על היועץ המשפטי ובעלי התפקידים האחרים לעשות ככל הדרוש למימושה, בהתאם להוראות הדין.

66. על רקע המורכבות היסודית הכרוכה כאמור בתפקידם של שומרי הסף ברשות, ובהתחשב בדעות השונות שנשמעו בפני הצוות ובקרבם באשר להסדרה הראויה של מסגרת תפקידם, הצוות בחן שורה ארוכה של הצעות שנועדו להבטיח כי גם בהינתן מורכבות זו והדעות החלוקות בעניינה, יהא ביכולתם של בעלי התפקידים האמורים למלא את תפקידם, וזאת תוך הפעלת שיקול-דעת עצמאי וחופשי מלחצים חיצוניים ובאופן שיקדם את טוהר-המידות בהתנהלותה של הרשות המקומית. לבסוף, הצוות מצא לנכון להמליץ על השינויים המפורטים להלן.

היועץ המשפטי לרשות המקומית

67. חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן בפרק זה: **חוק הייעוץ המשפטי** או **החוק**) קובע כי רשות מקומית חייבת בקבלת ייעוץ משפטי וכי רשות מקומית תמנה עורך דין שיהיה יועצה המשפטי. על-פי החוק, היועץ המשפטי של עירייה וכן היועץ המשפטי במועצה מקומית שקבע שר הפנים, יהיה עובד העירייה או עובד המועצה המקומית. החוק מוסיף וקובע כי היועץ המשפטי לרשות מקומית יוזמן לישיבות המועצה ותינתן לו הזדמנות לחוות את דעתו לפני קבלת כל החלטה. לצד זאת, נקבע בחוק כי מליאת המועצה תהיה רשאית לאמץ חוות-דעת משפטית אחרת שהוצגה בפניה באותה ישיבה. ביחס להיקף תחולתה של הוראה זו קבע בית המשפט העליון בעניין **הרטמן**, מפי השופט רובינשטיין, כי אימוץ חוות-דעת נוגדת כאמור ייעשה במקרים נדירים בלבד, "במשורה שבמשורה", וכי "**ראוי לה למועצה שתשקול היטב היטב בטרם אימוץ חוות דעת משפטית אחרת, ותפנה ליועץ המשפטי לממשלה לשם חוות דעתם בטרם תנקוט צעד קיצוני**".¹⁴¹ עוד קבע בית המשפט כי ראש הרשות לא יוכל לפעול כנגד חוות-דעתו של היועץ המשפטי של הרשות שלא באמצעות החלטה של המועצה, שכאמור צריכה להיות נדירה מאוד.¹⁴²

68. ככלל, חוק הייעוץ המשפטי אינו קובע כי היועץ המשפטי לרשות כפוף להנחיות היועץ המשפטי לממשלה,¹⁴³ ובהתאם לכך, על-פי התנהלות המקובלת לאורך השנים, ליועצים המשפטיים לרשויות המקומיות נתון שיקול-דעת עצמאי. מטעם זה, אימוץ של עקרונות אשר נקבעו בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה נעשה עד כה, במקרים המתאימים, באמצעות חוזר מטעם מנכ"ל משרד הפנים.

¹⁴¹ שם, בפסקה מ"ד לפסק דינו של השופט רובינשטיין. תפיסה דומה עולה גם מחוות-הדעת של חבריו להרכב, השופטת ברק-ארז והשופט פוגלמן, אשר ציינו שניהם כי במקרה של חילוקי דעות בין ראש הרשות או נושא משרה אחר לבין היועץ המשפטי לרשות, יש מקום לפנות למשרד הפנים או ליועץ המשפטי לממשלה, שהם בבחינת הגורם המשפטי המוסמך והבכיר. יצוין כי אמרות-אגב אלו, שלא התגבשו לכדי הלכה, מגלות פנים לכאן ולכאן והצוות לא נדרש לדיון והכרעה בהן.

¹⁴² שם.

¹⁴³ על הזיקה בין הייעוץ המשפטי לרשות המקומית והייעוץ המשפטי לממשלה נאמרו בפסיקה, בהקשרים שונים, אמרות-אגב שונות, אותן יש לבחון בזהירות המתבקשת. ראו לעניין זה למשל: בג"ץ 5277/07 **מרזל נ' מפקד משטרת מחוז ירושלים**, פסקה 8 לפסק דינה של הנשיאה ביניש (פורסם בנבו, 20.6.2007). כאמור, מדובר באמרות-אגב אשר לא התגבשו לכדי הלכה, והצוות לא נדרש אליהן בדיוניו.

69. כפי שעולה מהוראות חוק הייעוץ המשפטי, בחלק מהרשויות המקומיות – שאינן עיריות – אפשרי הדבר, כי היועץ המשפטי הקבוע של הרשות לא יהיה עובד הרשות המקומית. מעבר לכך, גם ברשויות שבהן יש יועץ משפטי קבוע שהוא עובד הרשות, המציאות מלמדת כי לא פעם נדרשות רשויות מקומיות להסתייע בעורכי דין חיצוניים, בין היתר, לצורך ניהול הליכים משפטיים בערכאות או לצורך קבלת ייעוץ בתחומים הדורשים מומחיות מיוחדת, החורגים מתחומי-הליבה של דיני השלטון המקומי. למעשה, התמונה שהצטיירה בפני הצוות בעניין זה היא כי קיימות רשויות מקומיות, אשר עיקר הייעוץ המשפטי ניתן להן באמצעות עורכי דין חיצוניים. בוודאי נכון הדבר ביחס למועצות מקומיות או אזוריות, שבהן אין חובה על נטילת שירותים של יועץ משפטי פנימי. ואולם, התמונה שנחשפה בפני הצוות גילתה, כי גם בעיריות רבות יש היעזרות משמעותית, בתחומי-הליבה של הרשות ובאופן קבוע, ביועץ משפטי חיצוני. בחלק מהעיריות הגיע מצב לידי כך, שהייעוץ המשפטי הפנימי עוסק בנושאים שבהם מתחייב העיסוק הפרטני שלו מכוח הדין בלבד (תביעה פלילית או מתן חוות-דעת סטטוטורית) ובכל יתר פעולות-הליבה של הרשות, עוסקים עורכי-דין חיצוניים. ביחס לאחת מהעיריות בארץ, אף נמצא כי בחוזה ההעסקה של היועץ המשפטי נקבע במפורש כי עליו לעסוק אך ורק בנושאים שהדין מחייב פעולה של היועץ המשפטי לעירייה, ובכל היתר יעסקו יועצים חיצוניים!

70. להשלמת התמונה יצוין, כי בשנת 2014 פורסמו במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 2/2014 הוראות שונות בדבר מינויים והעסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים קבועים ברשויות מקומיות שלהן אין יועץ משפטי שהוא עובד הרשות.¹⁴⁴ במסגרת דיוני הצוות נשמעה ביקורת על הנוהל שפורסם במסגרת החוזר, אשר הליך המינוי בו מוטה, על-פי הטענה, לכיוון "המחיר הזול ביותר", ולפיכך אין בו כדי להבטיח את בחירתו של היועץ המשפטי החיצוני הטוב ביותר עבור הרשות. עוד יצוין, כי בעבר, פרסם משרד הפנים גם נוהל אשר הסדיר מסירת עבודות מסוימות ליועצים משפטיים חיצוניים, אולם תחולתו של נוהל זה הוקפאה.

71. על רקע מצב דברים כולל זה, לדעת הצוות יש מקום לפעול לביצוע שינויים בכל הנוגע למערך הייעוץ המשפטי לרשויות המקומיות, בנושאים הבאים:

א. מעמד היועץ המשפטי: אחת הטענות המועלות מפעם לפעם, ואשר נשמעה גם בפני הצוות ועל-ידי חלק מחבריו, היא כי לצורך חיזוק מעמדו והבטחת תפקודו של היועץ המשפטי לרשות כ"שומר סף", יש מקום לקבוע כי היועץ המשפטי לרשות ימונה בידי גורם חיצוני לרשות המקומית ויהיה כפוף מבחינה מקצועית לגורם חיצוני לרשות המקומית. דבר זה יחזק, על-פי הטענה, את עצמאותם של היועצים המשפטיים אל מול גורמי הרשות. בעמדה זו החזיקו, בין היתר, חברי הצוות מקרב הפרקליטות והמשטרה. הצוות נתן דעתו לאפשרות זו, אך בסופו של יום סברו רוב חבריו כי אין מקום לאמצה, בין היתר מאחר והיא אינה עולה בקנה אחד עם העובדה כי על-פי המבנה השלטוני הקיים, השלטון המקומי בישראל הוא, ככלל, גורם שלטוני עצמאי. אמנם, כפי שכבר צוין, הרשויות המקומיות כפופות לדין

¹⁴⁴ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2014 "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית" (25.2.2014) www.moin.gov.il/Documents/02-01-2014.pdf (להלן: חוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית").

ובנושאים מסוימים להנחיות מטעם משרד הפנים ומטעם גורמים נוספים בשלטון המרכזי. ואולם, במרבית העניינים, הן מתנהלות, כידוע, באופן עצמאי. הכפפה מינהלית של בעל תפקיד משמעותי ברשות המקומית לגורמי השלטון המרכזי אינה עולה בקנה אחד עם מעמדה העצמאי של הרשות ועלולה לפגוע בו. מעבר לכך, נראה כי קיימת חשיבות לעובדת היותו של היועץ המשפטי חלק אורגני מן הרשות המקומית – כפי שעולה מהוראות החוק בעניין זה כיום – התואמת את תפקידו כמי שאמור לסייע לרשות בהפעלת סמכויותיה ובביצוע תפקידיה. בהקשר זה ראוי להזכיר דברים שנאמרו על-ידי בית המשפט העליון בהקשר אחר, ולפיהם: **”בפירוש חוק שעניינו יחסי שלטון מרכזי ושלטון מקומי ראוי שינחה אותנו – אותנו כפרשני חוק ואת רשויות השלטון המרכזי כמחזיקות בסמכויות על-פי חוק – עקרון האוטונומיה של הרשות המקומית, ... קרי: זיקתה הישירה של רשות מקומית לחוק, בלא תיווכן של רשויות שלטון אחרות”** (בג”ץ 3791/93 משלב נ’ שר הפנים, פ”ד מז(4) 126, 131-132 (1993)). לפיכך, הצוות סבור כי על היועץ המשפטי לרשות המקומית להמשיך ולהיות חלק אורגני מן הרשות וכי אין לפגוע בהקשר זה באוטונומיה שהקנה המחוקק לשלטון המקומי. הצוות לא ראה, אפוא, להמליץ על שינוי כלשהו בעניין כפיפותו המינהלית של היועץ המשפטי לרשות.

ב. היחס בין היועץ המשפטי (הפנימי) לרשות ליועצים משפטיים חיצוניים: כפי שצוין, קיימות רשויות מקומיות רבות הנסמכות על יועצים משפטיים חיצוניים. ביחס לחלקן (שאינן עיריות) אין כלל חובה למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות, ובאחרות, נאלצת הרשות, מסיבות שונות, להסתייע ביועצים משפטיים חיצוניים בנוסף על הייעוץ המשפטי הפנים-רשותי. כאמור, מהתמונה שנפרשה בפני הצוות עלה כי בחלק מהעיריות, שבהן ייעוץ משפטי פנימי הוא בגדר חובה, מתן הסיוע של היועצים המשפטיים החיצוניים הפך ברבות השנים לעיקר, תוך שהיועץ החיצוני מקיים את מירב הפונקציות הנדרשות מיועץ משפטי פנימי, ובכלל זאת מלווה ועוסק בתחומי-הליבה המרכזיים של הרשות המקומית, ואילו היועץ הפנימי מקיים אך את הפונקציות שהן חובה על-פי דין (תביעה ומתן חוות-דעת סטטוטוריות).

בפני הצוות נפרשו דעות שונות בנוגע ליתרונות ולחסרונות הקיימים בהעסקת יועצים משפטיים חיצוניים. בין היתר, נשמעה בפני הצוות עמדה התומכת בהסתמכות משמעותית של הרשות המקומית על עבודתם של יועצים משפטיים חיצוניים, על יסוד הטענה כי יועץ חיצוני, שאינו מועסק באופן בלעדי על-ידי הרשות, יהיה חופשי יותר מלחצים חיצוניים מיועץ משפטי פנימי, אשר תלוי באופן מוחלט ברשות לפרנסתו, ומשכך – יוכל להעניק ייעוץ משפטי טוב יותר. עוד נשמעה בהקשר זה הטענה, כי הסתייעות ביועצים חיצוניים מאפשרת לרשות ולעומד בראשה לקבל שירות משפטי משובח על-ידי מיטב עורכי-הדין בארץ, בעוד שהשכר המשתלם ליועץ משפטי פנימי, ובוודאי למשפטנים בלשכה המשפטית ברשות, אינו אטרקטיבי מספיק, ועל כן מקשה על היכולת לגייס כוח-אדם איכותי לתפקידים אלו. לבסוף נטען, כי לחלק לא מבוטל של הרשויות המקומיות, במיוחד לקטנות שבהן, אין יכולת אמיתית לעמוד במימון של משרת יועץ משפטי במשרה מלאה, אלא אך בשירותים משפטיים לפי הצורך.

מאידך גיסא, קיימת הדעה כי בעוד שמיועץ משפטי שהוא עובד הרשות ניתן לצפות כי יפעל כ"משרת הציבור" (או לפחות יעשה מאמץ אמיתי לפעול כך), לא בהכרח ניתן לצפות זאת מיועץ משפטי חיצוני, הנשכר על-ידי ראש העיר, תלוי בו, ונאמנותו היחידה נתונה לו, כאשר כל סטייה מנאמנות זו, אף בשעה שהיא מתחייבת נוכח שורת הדין, עלולה להביא להפסקת תפקידו. בהמשך לכך נטען כי יש חשיבות מכרעת לכך שהיועץ המשפטי יהיה כפוף לדיני המשמעת ולכלל ההוראות החלות על עובדי ציבור, וכי יהווה למעשה חלק מהרשות הציבורית.

במחלוקת עקרונית זו, עמדת הצוות היא כי אף שאין זה מעשי או רצוי לשלול את אפשרותן של רשויות מקומיות להסתייע במקרים המתאימים ביועצים משפטיים חיצוניים, הרי שככלל יש ללכת בדרך לפיה עיקר הייעוץ המשפטי לרשות – למצער בנושאי-הליבה של דיני השלטון המקומי – יינתן על-ידי היועץ המשפטי הפנימי לרשות ועל-ידי הלשכה המשפטית הכפופה לו, ולא על-ידי יועצים משפטיים חיצוניים. הצוות לא סבור כי ייעוץ משפטי חיצוני ממי שאינו מועסק בידי הרשות, מבטיח בהכרח את עצמאותו ואיכותו של הייעוץ המשפטי כנטען, ומסתבר יותר כי הוא עלול להוביל דווקא לתוצאה ההפוכה. הצוות רואה חשיבות רבה בכך שהייעוץ המשפטי יהיה חלק מהארגון של הרשות המקומית, ולמעשה – עובד ציבור, על כל המשתמע מכך. זה המקום להזכיר, כי בהצעת חוק העיריות הוצע בשעתו להחיל את החובה למנות יועץ משפטי פנימי על כלל הרשויות המקומיות, הצעה שהוסברה בכך ש"ניסיון החיים מלמד שנוכחותו של יועץ משפטי במשרה מלאה ברשות המקומית לא רק מאפשר לה ליהנות מליווי משפטי שוטף ומהיר יותר, אלא גם עשוי להוזיל משמעותית את עלות השירות. זאת, לצד היתרונות המובנים שיש ליועץ משפטי שהוא עובד הרשות, המכיר לעומק את הרשות, עובדיה, דרכי עבודתה ההיסטוריה הארגונית והמשפטית שלה, מחויב לה ולה בלבד, חלות עליו החובות המוגברות מתחום המשפט הציבורי הפלילי ועוד".¹⁴⁵ לצד זאת, הצוות סבר כי יש להבטיח כי ליועץ המשפטי הפנימי יינתנו הכלים לביצוע עבודתו כראוי, וכן למנוע מצבים בהם ייעשה ניסיון להצר את צעדיו תוך שימוש באמצעים אדמיניסטרטיביים. לפיכך, הצוות ממליץ בעניין זה כדלקמן:

(1) כעיקרון מנחה, יש לפעול לכך שבכלל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית. זאת, תוך שימוש ככל הנדרש בסמכות הקבועה בחוק הייעוץ המשפטי שלפיה שר הפנים יכול להחיל את החובה על העסקת יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית גם על המועצות המקומיות. עם זאת, ברי כי יישום עיקרון זה אינו יכול להיות אחיד בכל הרשויות המקומיות. כך למשל, יש ליתן את הדעת לכך שמועצות מקומיות ואזוריות מסוימות, עלולות להתקשות להעסיק יועץ משפטי פנימי במשרה מלאה, וזאת בשל גודלן, היקף פעילותן ויכולתן הכספית, ואפילו בהינתן החיסכון הכספי שצפוי לנבוע מצמצום הצורך ברכישת שירותים משפטיים חיצוניים. במסגרת דיוני הצוות הועלו מספר הצעות לצורך התמודדות עם קושי "כלכלי" זה. כך למשל, הועלתה האפשרות להעסקת משותפת של יועץ משפטי על-ידי מספר רשויות מקומיות

¹⁴⁵ זינגר ודנה, בעמ' 28; סעיף 100 להצעת חוק העיריות.

קטנות, כאשר כל אחת תעסיק אותו בחלקיות משרה, וזאת בכפוף להעדר חשש לניגוד עניינים בהעסקה כאמור. אפשרות אחרת שהועלתה היא הסתייעות ביועצים משפטיים שיועסקו על-ידי המדינה לשם מתן ייעוץ משפטי לרשויות מקומיות כאמור. נוכח מורכבותו של נושא זה, וההכרח לבחון במסגרתו היבטים תקציביים שונים, הצוות סבר כי בשלב זה יש להסתפק בהמלצה על העיקרון המנחה כאמור לעיל, וכי אין מקום להכריע כעת באשר לדרך המועדפת להסדרת העניין. חלף זאת הצוות ממליץ כי יוקם צוות-ייעוץ מיוחד לבחינת נושא זה (וכן לבחינת מספר נושאים נוספים אשר יפורטו להלן), אשר יורכב מנציגי משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד האוצר והשלטון המקומי ואשר יערוך את הבחינה הנדרשת בעניין וימליץ על ההסדרים הקונקרטיים המתאימים.

(2) יש לפעול לגיבוש הבניה ותיקון מתאימים של הלשכות המשפטיות ברשויות, באופן שיאפשר פיתוח התמחות של הלשכה המשפטית בתחומי-הליבה שיימצאו באחריותה הבלעדית וכן יכולת מעשית לשאת באחריות זו, לצד מתן אפשרות לקבלת ייעוץ משפטי חיצוני בנושאים מסוימים, לפי הצורך. במסגרת הבניה זו, יש לבחון תחומי-ליבה שבהם הייעוץ המשפטי לרשות יינתן בידי היועץ המשפטי הפנימי של הרשות. תחומים שדומה כי ראוי יהיה למנות בהקשר זה הם, בין היתר, תכנון ובניה, מכרזים והתקשרויות, הקצאות מקרקעין וייעוץ משפטי לוועדות הרשות. בהקשר זה יידרש גם בין היתר, לקבוע תיאורי תפקיד לעובדי הלשכה, תיקון מינימאלי בהתאם לגודל הרשות, מספר העובדים בה וצרכיה המיוחדים, ומנגד, ליתן את המשקל הנדרש למשמעויות הכלכליות והתקציביות הנגזרות מכך. פועל יוצא מכך הוא כי על ההבניה שתקבע להיות גמישה מספיק, כך שהיא תתאים לגודלן של הרשויות השונות וליתר מאפייניהן. בתוך כך, ראוי כי התיקון יתייחס גם להעסקתם של תובעי הרשות במסגרת הלשכה המשפטית. כאמור לעיל, בהעדר תיקון כאמור, עלולה להיווצר תופעה של "זליגת" פעולות-הליבה לייעוץ חיצוני, דבר שהצוות מצא אותו כבלתי-ראוי. יתרה מכך, ברי כי לאורך תקופת כהונתו של יועץ משפטי לרשות עלולים להתגלע חילוקי-דעות שונים בינו ובין הנהלת הרשות. בנסיבות אלו, בהינתן שליטה מלאה של הנהלת הרשות על התקינה ועל תנאי ההעסקה של היועץ המשפטי ושל הלשכה המשפטית כולה, יכול להיווצר לחץ על היועץ המשפטי וניסיון להצר את צעדיו על דרך פגיעה בתנאים אלה, לדוגמה באמצעות שלילת תקנים, השעייתם וכדומה. הבניית התקינה ותנאי ההעסקה של היועץ המשפטי ושל הלשכה המשפטית תוכל למנוע לחץ בלתי-ראוי זה, למצער בהיבטים המרכזיים של תנאי ההעסקה.

בפני הצוות הובא מידע בדבר עבודת-מטה מקיפה שנערכה בנושא זה על-ידי איחוד היועצים המשפטיים בשלטון המקומי, במטרה לקבוע מבנה סטנדרטי למערך הייעוץ המשפטי לרשות המקומית ובדבר שיח המתקיים בעניין זה עם משרדי הפנים והאוצר על מנת לאפשר קביעת רמות שכר אטרקטיביות מספיק לצורך גיוס כוח-אדם איכותי. הצוות ממליץ, אפוא, כי צוות-הייעוץ שיוקם, כאמור לעיל, יבחן גם נושא זה ויגבש מתווה להפיכת עבודת-המטה שנערכה בעניין לנורמות מחייבות, תוך גיבוש לוח-זמנים

מתאים ליישומן ברשויות. כמו כן, יהיה על הצוות להביא בחשבון את השונות המתקיימת בין הרשויות השונות, בשים לב לגודלן וליכולותיהן הכלכליות, ובהתאם יבחן הצורך בסיוע במימון ממשלתי. יצוין, כי הצוות ער לעובדה כי יישום המלצה זו יחייב העמדת תקציבים מתאימים. בעניין זה, הצוות סבור כי יש לבחון גם מתן סיוע ממשלתי, שכן ברי כי לא בכל הרשויות המקומיות ניתן יהיה לממן ייעוץ משפטי איכותי ובהיקף סביר. לפיכך, ובהינתן הצורך לפעול באופן נחרץ לשמירה על שלטון החוק וטוהר-המידות ברשויות המקומיות, ראוי כי אף המדינה תיטה שכם ותפעל במקומות הנדרשים לכך, במידת הצורך ולפי אמות-מידה שוויוניות, למתן סיוע לרשויות במימון ייעוץ משפטי איכותי.

(3) בהשלמה להסדר הקבוע בחוק הייעוץ המשפטי בעניין קבלת חוות-דעת שנייה בידי מועצת הרשות, ובתנאים שנקבעו בהקשר זה **בעניין הרטמן**, יש לקבוע כי קבלת ייעוץ משפטי חיצוני, מסירת עבודות ליועצים משפטיים חיצוניים או מינוי עורך דין חיצוני לעניין מסוים או לסוג עניינים, ייעשו כולם בפיקוח ובהסכמת היועץ המשפטי הפנימי לרשות (בכפוף להסדר הקבוע בחוק בעניין קבלת חוות-דעת שנייה). זאת, על מנת שהדבר לא ישמש, או יוכל לשמש, אמצעי לעקיפת היועץ המשפטי הפנימי. דברים ברוח זו נאמרו בעבר על-ידי בית המשפט העליון (בג"ץ 3180/94 **דורון נ' ראש עיריית ראשון לציון**, פ"ד מח(4) 733, 737 (1994)), אולם מבלי שנקבעה הלכה מחייבת בעניין. כפי שצוין, העבודה על נוהל שגובש בנושא זה במשרד הפנים הוקפאה, והצוות ממליץ לחדשה ולהשלימה לכדי נוהל מחייב.

גזבר הרשות

72. הגזבר הוא נושא משרה חשוב ומשמעותי ברשות המקומית. לגזבר נמסרו סמכויות בהיקף רחב בכל הנוגע להתנהלותה הכספית של הרשות: הוא אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה;¹⁴⁶ עליו לפקח על שמירת מסגרת התקציב;¹⁴⁷ הוא אחד ממורשי החתימה ברשות, כשבהקשר זה עליו להבטיח כי התחייבות הרשות ניתנת רק לאחר שהתקיימו לגביה הוראות הדין;¹⁴⁸ עליו להכין את הצעת תקציב הרשות, המאושרת במועצת הרשות;¹⁴⁹ והוא אחראי לביצוע מעקב תקציבי והעברת דיווחים עיתיים למשרד הפנים בהתאם להוראות החוק.¹⁵⁰ יחד עם זאת, אישורו של הגזבר אינו תנאי לאישור תקציב הרשות בידי המועצה, מלבד ברשות מקומית שעליה הכריז שר הפנים כרשות מקומית איתנה, אשר לגביה מותנה אישור התקציב בחוות-דעתו של הגזבר כי הוא מאוזן ובר-ביצוע.¹⁵¹

73. לצורך חיזוק מעמדו של הגזבר כשומר סף שמתפקידו להבטיח את השמירה על טוהר-המידות בהתנהלותה של הרשות, הצוות ממליץ לערוך את השינויים הבאים ביחס לתפקיד זה, וזאת על

¹⁴⁶ סעיף 2ג170 לפקודת העיריות.

¹⁴⁷ שם.

¹⁴⁸ סעיף 203(א1)(1) לפקודת העיריות.

¹⁴⁹ סעיף 206(א) לפקודת העיריות.

¹⁵⁰ ראו למשל: סעיפים 213(ב) ו-216(א) לפקודת העיריות.

¹⁵¹ סעיף 206(א) לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

בסיס ההסדרים שהוצעו בשעתו בנושא זה במסגרת הצעת חוק העיריות :

- א. חיזוק מעמד הגזבר ביחס לאישור תקציב הרשות: על מנת למנוע ככל הניתן התנהלות תקציבית לא מפקחת של הרשות, אשר פעמים רבות מהווה פתח לסטייה מנורמות של טוהר-מידות ומינהל תקין, מוצע להרחיב את ההסדר המתנה את אישור התקציב בחוות-דעתו של הגזבר כי הוא מאוזן ובר-ביצוע, החל כיום ביחס לרשויות איתנות בלבד, כך שיחול על כלל הרשויות המקומיות.
- ב. הכללת גזבר הרשות בוועדת המכרזים של הרשות: כפי שצוין בפרק שעסק במכרזי הרשות, ומן הטעמים שפורטו שם, הצוות ממליץ כי הרכב ועדות המכרזים בשלטון המקומי ישונה כך שהוא יכלול את הגורמים המקצועיים הרלוונטיים. במסגרת זאת, מוצע כי גזבר הרשות או נציגו יהיה חבר קבוע בוועדת המכרזים של הרשות.

מבקר הרשות

74. בהתאם לקבוע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, על כל רשות מקומית למנות לעצמה מבקר.¹⁵² בפקודת העיריות נקבעו הוראות שונות לצורך הבטחת עצמאותו של המבקר וחופש-הפעולה שלו. בין היתר, נקבע כי במסגרת עבודתו, על המבקר להגיש דו"ח ביקורת שנתי על ממצאיו וכן דו"חות ביקורת ספציפיים, בהתאם לשיקול-דעתו או לבקשת ראש הרשות או ועדת הביקורת של המועצה.¹⁵³
75. למבקר הרשות תפקיד כפול: מחד גיסא, הוא מקיים בקרה פנימית על עבודת הרשות, בדומה לתפקיד אותו ממלאים מבקרי הפנים בגופים ציבוריים אחרים. היבט זה של עבודת המבקר הוא היבט פנימי-ניהולי. יחד עם זאת, עבודתו של מבקר הרשות מתאפיינת גם בהיותו אחד משומרי הסף ברשות המקומית. כך או כך, כפי שכבר צוין, חיזוק עצמאותו של השלטון המקומי מחייב גם את חיזוקן של מערכות הפיקוח הפנימי, ובכלל זה של מבקר הרשות.
76. במסגרת דיוני הצוות התקבל הרושם כי מבקר הרשות עשוי להוות כלי משמעותי בשיפור עבודת הרשות ובפיקוח על התנהלותה התקינה. לצורך כך, נראה כי יש לפעול לשיפור ההסדרים וההנחיות החלים על תפקודו של המבקר. בהתאם לכך, מוצע כי משרד הפנים יפעל לקביעת הסדרים מתאימים בנושאים הבאים :

- א. קביעת תקנים ותקציב ללשכת המבקר: על מנת לאפשר למבקר הרשות מסגרת פעולה חופשית, נקבע כי תקציב לשכתו והתקן ייקבעו בשיעור מסוים מתקציב הרשות המקומית כפי שיקבע השר.¹⁵⁴ בעקבות עתירה התלויה ועומדת בעניין זה (בג"ץ 8524/13 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הפנים**), מינה מנכ"ל משרד הפנים צוות-משרדי מקצועי לשם בחינת הסוגיות הכרוכות בקביעת תקני העובדים ושיעור התקציב ללשכות המבקרים הפנימיים ברשויות מקומיות. הצוות רואה חשיבות במתן כלים מתאימים בידי מבקר הרשות לבצע את תפקידו, ועל כן, ממליץ כי משרד הפנים יפעל בהקדם להשלמת העבודה

¹⁵² סעיף 167(ב) לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

¹⁵³ סעיף 170 א לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

¹⁵⁴ סעיף 170א(ה) לפקודת העיריות. הסדר דומה נקבע, בשינויים מסוימים, לגבי מועצות מקומיות ואזוריות בסעיף 145(ב)-(ג) לצו המועצות המקומיות (א).

הנדרשת לקבלת ההחלטות בכל הנוגע לסוגיות שנבחנו על-ידי. יצוין, כי משרד הפנים הבהיר שהסוגיה האמורה טעונה בחינה על רקע מכלול המאפיינים של הרשויות המקומיות, לרבות היבטים כלכליים ותקציביים הנגזרים ממנה.

ב. קביעת הוראות והנחיות פרטניות ביחס לדו"ח המבקר: כאמור, בהתאם להוראות החוק, על המבקר לקבוע את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת והיקפה. בנוסף, על המבקר להגיש לראש הרשות דו"ח שנתי על ממצאי הביקורת שערך. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 5/2004 נקבע כי על מבקר הרשות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". הצוות סבור כי יש מקום שמשרד הפנים יפעל, באמצעות הסיוע הניתן על-ידי לפעולות הדרכה בשלטון המקומי, לקידום פעולות הדרכה והנחיה של מבקרי הרשות בכל הנוגע להיבטים מקצועיים הנוגעים לעבודתם, לרבות לגבי צורת הגשת הדו"ח והיבטים נוספים של עבודת הביקורת.

ג. הטיפול בממצאי המבקר: סעיף 170ג(ז) לפקודת העיריות קובע כי "היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה". בהקשר זה, הצוות ממליץ כי ההסדר הקיים בחקיקה יתוקן בהתאם להסדר שהוצע בהצעת חוק העיריות, אשר לפיו ממצאי ביקורת המעלים חשש לעבירה פלילית או משמעתית יועברו ליועץ המשפטי של הרשות, ובנסיבות בהן מדובר בממצאים הנוגעים להתנהלות ראש הרשות, חבר מועצה, מנכ"ל הרשות או היועץ המשפטי שלה – יביא המבקר את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה.

המלצות כלליות נוספות:

77. קביעת מעמד שומרי הסף כפרמטר לצורך הסמכה כ"רשות איתנה" או כ"וועדה מקומית עצמאית": כפי שכבר צוין, בשנים האחרונות קיימת מגמה גוברת לחיזוק תפקודן העצמאי של רשויות מקומיות ולצמצום הפיקוח עליהן בידי השלטון המרכזי. לדעת הצוות, לצד מגמה זו, יש חשיבות לפעול לחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות אשר מוענקות להן סמכויות נוספות. בהינתן חשיבותם הרבה של בעלי התפקידים בהם עוסק פרק זה להבטחת תפקודה התקין של הרשות, הצוות ממליץ כי במסגרת שיקול-הדעת המוקנה לשר הפנים בעת הכרזה על רשות מקומית כ"רשות איתנה" תינתן הדעת גם לקיומם כנדרש של יועץ משפטי ולשכח משפטית וכן מבקר הרשות, בהתאם לנתונים שיובאו בפניו. לצורך כך, מוצע כי במסגרת חוות-הדעת של מנכ"ל משרד הפנים המובאת בפני השר בהתאם לסעיף 232א(ג)(1) לפקודת העיריות, לצורך הכרזה על רשות כרשות איתנה, יובאו בפני השר נתונים אודות קיומו של יועץ משפטי פנימי ברשות והיקף כוח-האדם העומד לרשותו, וכל זאת בהתחשב בגודלה של הרשות ובצרכיה. כמו כן, יובאו בפני השר נתונים דומים אודות פעילות מבקר הרשות. בהתאמה, הצוות סבור כי יש להכליל פרטים דומים בחוות-הדעת הנוגעות להסמכת ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית – חוות-דעת המוגשות לשר האוצר, מכוח תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, עובר להפעלת סמכותו.

78. מינויים של שומרי הסף ברשות: כפי שצוין לעיל בפרק העוסק בניהול כוח-האדם ברשות, שומרי הסף, הנמנים עם העובדים הבכירים ברשות, מתמנים לתפקידם באמצעות ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים. ועדה זו מורכבת מחמישה חברים: ראש העיר (או נציג מקרב סגניו), שני חברי מועצה (אשר לרוב, אחד מהם הוא מן האופוזיציה),¹⁵⁵ מנכ"ל העירייה ונציג מעירייה אחרת שימנה שר הפנים. בנוסף, נקבע כי היועץ המשפטי של העירייה יהיה משקיף בוועדה.

במסגרת דיוני הצוות נשמעו טענות לפיהן בהינתן העובדה כי ראש העירייה והמנכ"ל חברים בוועדה כשלצדם חבר נוסף מן הקואליציה, יוצא כי בפועל, לראש העיר יש יכולת לקיים שליטה מלאה על הליך הבחירה ולגבש רוב מובטח מראש לעמדתו. בהקשר זה נטען, כי ההרכב הקיים של הוועדה לא נותן ביטוי לצורך להבטיח כי לתפקידים אלו ייבחרו מועמדים שיהיה ביכולתם לשמש גורמי בקרה ואיזון להנהלת הרשות. זאת, בשונה מהליך המינוי של בעלי תפקידים בכירים בשלטון המרכזי, לרבות שומרי הסף, אשר במסגרתו נשמר בוועדת האיתור איזון שאינו מאפשר שליטה של גורם יחיד על זהות המועמד שייבחר. יצוין, כי הצעת חוק העיריות ניסתה, בשעתו, להתמודד עם מצב זה, תוך שהוצע במסגרתה כי הרכב ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים יכלול את מנכ"ל העירייה וכן שני נושאי המשרה העומדת בפני איוש בעיריות אחרות בעלות מספר תושבים דומה. זאת, באופן המותיר לראש העיר מעורבות בהליך באמצעות מנכ"ל הרשות, אך מבלי ליצור מוקד שליטה בידי מי מחברי הוועדה.

במסגרת דיוני הצוות נשקלו הצעות שונות בהקשר זה. כך, הוצע לאמץ את ההסדר האמור שבהצעת חוק העיריות; לחלופין, הוצע לכלול בוועדת המכרזים האמורה נציג מקצועי נוסף, אשר נושא עמו ניסיון וידע מקצועי מקרב עובדי המדינה ואשר ימונה על-ידי משרד הפנים. ביחס להצעות אלו נשמעו דעות שונות, אך בסופו של יום, לא נתקבלו המלצות חד-משמעיות בעניינן. לפיכך, ומבלי לשלול את האפשרות כי יהיה מקום לבחון הצעות אלו ואחרות בהמשך, הצוות החליט שלא להוסיף, בשלב זה, המלצות בנושא זה.

ג. 4. פעילות תובעים ופקחים ברשויות המקומיות

רקע

79. בהתאם לדין, הסמכות להגיש כתב אישום ולנהל הליך פלילי נגד אדם נתונה, ככלל, ליועץ המשפטי לממשלה ולנציגיו, שהם פרקליט המדינה, משנהו, פרקליטי המחוז ופרקליטים אחרים מפרקליטות המדינה ששר המשפטים קבע את תואריהם בצו שפורסם ברשומות; מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו להיות תובע, דרך כלל, לסוג של משפטים, לבתי משפט מסוימים או למשפט מסוים; וכן שוטר שנתקיימו בו תנאי הכשירות שקבע שר המשפטים בהתייעצות עם שר הפנים ונתמנה להיות תובע בידי מפכ"ל המשטרה.¹⁵⁶ לצד זאת, ישנם דברי חקיקה אשר מסמיכים את הרשויות המקומיות לנהל הליכים פליליים בעצמן, היינו – על-ידי תובעים מטעם הרשות שאינם נמנים על שורות הפרקליטות או המשטרה, וזאת בפני בית המשפט לעניינים מקומיים ובעבירות לפי חוקים מסוימים. בין חוקים אלה נמנים, למשל, חוק התכנון והבניה; חוק רישוי

¹⁵⁵ סעיף 169ב(2) לפקודת העיריות.

¹⁵⁶ סעיף 12 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

עסקים, התשכ"ח-1968; חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961; חוק הגבלת העישון במקומות ציבוריים, התשמ"ג-1983; וחוק חג המצות (איסורי חמץ), התשמ"ו-1986.

אף שהתובעים המקומיים אינם חלק ממערך התביעה הפרקליטותי או המשטרתית, לגבי עבירות שלפי חוק התכנון והבניה נאמר בחקיקה במפורש שתובע מקומי בעבירות אלה צריך להיות בעל הסמכה מהיועץ המשפטי לממשלה. מעבר לכך, תפיסה ותיקה ומושרשת היא שגם לצורך ניהול הליכי תביעה מקומיים שאינם בתחום התכנון והבניה נדרשת הסמכה מאת היועץ המשפטי לממשלה.¹⁵⁷ זה המקום להדגיש, כי התובעים המקומיים הם חלק בלתי נפרד ממערך הייעוץ המשפטי לרשות, ומכאן כי כל שנאמר לעיל בפרק שעסק בשומרי הסף של הרשות בדבר הצורך להבטיח את יכולתם לפעול באופן עצמאי וללא מורא נכון, ולעתים אף ביתר-שאת, ביחס לתובעים.

צוות-הבחינה וצוות-היישום

80. בשנת 2013 הוגש ליועץ המשפטי לממשלה דין וחשבון של הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי, התשמ"ב-1982, אשר בראשו עמדה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, גב' שרית דנה (להלן: **צוות-הבחינה**).¹⁵⁸ הדו"ח עסק במכלול נושאים הקשורים לעבודתם של תובעים שאינם משורות הפרקליטות והמשטרה, וביניהם תובעים מטעם הרשויות המקומיות. בין היתר, המליץ צוות-הבחינה לפעול לגיבוש תפיסה אחודה וקוהרנטית של הפעלת התביעה הפלילית – בעיקר זו שאינה חלק מהפרקליטות או מהמשטרה – וליצירת הכלים המתאימים שייתנו בידי גופי האכיפה השונים את האמצעים לבצע אכיפה פלילית ראויה.¹⁵⁹ כן צוין בדו"ח כי ביסודה של המערכת האכיפתית כולה צריך שתעמוד תפיסת עולם כוללת וממשקית עבודה סדורים, מוגדרים היטב וברורים בין כלל הגופים המפעילים סמכויות פליליות לבין משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה; הומלץ על תיקון חקיקה שיחיל גם על תביעה מקומית בעניינים שאינם בתחום התכנון והבניה את הכלל שלפיו תובע מקומי הוא מי שהיועץ המשפטי לממשלה הסמיכו לכך; והומלץ להקים במשרד המשפטים יחידה ייעודית שתקיים מערך סדור וראוי של הנחיה, ליווי, פיקוח ובקרה על כלל מערך התביעה שאינו פרקליטותי או משטרתית, ואשר תגבש תורה ותפיסת-פעולה במספר נושאים, בהם גיוס תובעים, הסמכתם והכשרתם, וכן פיקוח, בקרה, הכוונה וליווי שלהם.

81. באשר לרשויות המקומיות בפרט, כתב צוות-הבחינה בדו"ח כי **"התוודע למציאות שבה קיימות רשויות מקומיות שאינן מפעילות אכיפה כלל או שמפעילות אכיפה בהיקפים זניחים, וזאת נוכח מיעוט הפקחים או העדרו של תובע. הפעלתה של אכיפה, לכל הפחות סבירה, הינה חובה המוטלת על הרשות המקומית מכוח הדין. הפרתה של חובה זו מחייבת התערבותו של משרד הפנים, במסגרת הסמכויות המסורות לו לפיקוח ובקרה על הרשויות המקומיות. מצב דברים**

¹⁵⁷ הדבר מצוין, למשל, בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 בדבר "הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובוועדות לתכנון ולבניה".

¹⁵⁸ הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי **דין וחשבון** (2013) (להלן: **דו"ח צוות-הבחינה**).

¹⁵⁹ יצוין, כי על הקשיים המתעוררים בהקשר זה עמד גם מבקר המדינה בדו"ח שעסק בנושא זה ופורסם זמן קצר לאחר שהוחלט על מינוי צוות-הבחינה. ראו: מבקר המדינה **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012** (2012).

שבו משרד הפנים המופקד על הטיפול בשלטון המקומי אינו עוסק כלל בנושא זה ואינו רואה בו אחד ממטרות מעורבותו בשלטון המקומי הוא אינו ראוי, ויש לו תרומה לא מעטה לחולשת האכיפה בחלק מהרשויות המקומיות. הצוות ממליץ ליועץ המשפטי לממשלה לפעול מול שר הפנים למימוש אחריותו על הרשויות המקומיות באופן שלא יוותרו רשויות ללא מערך אכיפה או שמעריך האכיפה בהן אינו מתפקד".¹⁶⁰ כן המליץ צוות-הבחינה לחייב את משרדי הממשלה שהחיקוקים הנאכפים על-ידי התביעה המקומית נמצאים באחריותם לשמש כתובת לתובעים המקומיים בשאלות-תוכן, וכן להטיל על משרד הפנים למנות גורם שיהיה אחראי על התביעה המקומית וישמש כתובת לפניית שוטפות של תובעים מקומיים.¹⁶¹

82. אף שדו"ח צוות-הבחינה התמקד במעריך התביעה, צוות-הבחינה מצא לנכון להדגיש כי התביעה אינה פועלת בחלל ריק וכי פעילותה תלויה בפעילות החקירה, היינו – הפיקוח – שהיא החוליה הראשונה בשרשרת האכיפה. לפיכך, ציין צוות-הבחינה, כי שיפור האכיפה מותנה גם בשיפור הפיקוח ולא רק בשיפור התביעה. נושא פעילות החקירה לא נכלל במסגרת כתב המינוי של צוות-הבחינה ולפיכך, הצוות לא בחן תחום זה. יחד עם זאת, ציין צוות-הבחינה, כי נחשף במהלך פעילותו לקשיים הרבים ביחס לאכיפה בכללותה, גם במעריך התביעה וגם במעריך הפיקוח. כיום, ציין צוות-הבחינה, יש מחסור בהנחיה ובפיקוח של שלב החקירה, כאשר נוכח מורכבות החקירה הפלילית ומשמעויותיה, היא חייבת להיעשות על-ידי פקחים מקצועיים, המונחים על-ידי בעלי-מקצוע בתחום החקירה הפלילית והדין הפלילי. על-פי הדו"ח, מערכות האכיפה המקומיות ואף אלו של משרדי הממשלה והגופים הציבוריים, אינן מסוגלות לפתח לבדן תפיסות אכיפה מקצועיות ותורות-עבודה ולהוציאן אל הפועל בלא הדרכה, ליווי ופיקוח שוטפים. נושא זה, ציין צוות-הבחינה, הוא מהותי ויש להידרש אליו בעתיד, כדי לשפר את האכיפה בכללותה.¹⁶²

83. בעקבות הגשת הדו"ח ליועץ המשפטי לממשלה, מינה היועץ בחודש אוקטובר 2013 צוות בראשות מנכ"ל משרד המשפטים דאז, מר גיא רוטקופף, ליישום הדו"ח (להלן: **צוות-היישום**), ובראשו עומדת כיום המנהלת הכללית הנוכחית, גב' אמי פלמור. כדי לגבש מתווה ראוי ליישום מסקנות הדו"ח, ביקשה, ראשית, מנכ"לית משרד המשפטים למפות את כלל התובעים המועסקים במשרדי הממשלה, ביחידות הסמך, בתאגידים הסטטוטוריים וברשויות המקומיות וכן את הנושאים המטופלים על-ידיהם. במסגרת בחינה זו נמצא, בין היתר, כי ב-112 רשויות מקומיות, שהן כ-43% מכלל הרשויות המקומיות, אין תובעים של הרשויות המקומיות, דהיינו – רשויות אלה אינן מפעילות כל אכיפה פלילית במישור התביעה. על רקע נתונים אלו, פנתה מנכ"לית משרד המשפטים אל היועץ המשפטי לממשלה בחודש מאי 2014 וצינה כי "לנוכח היקף התופעה והנזק הנגרם בעטייה לאכיפה העירונית בחלק מהרשויות המקומיות, וכן בהתאם לאמור בדו"ח הוועדה, נדרשת לדעת חברי צוות היישום מעורבות הגורמים הרלבנטיים מטעמן מול העושים במלאכה במשרד הפנים, על מנת שהאחרונים יפעלו למימוש אחריותם על הרשויות המקומיות באופן

¹⁶⁰ דו"ח צוות-הבחינה, בעמ' 41-42.

¹⁶¹ שם, בעמ' 38.

¹⁶² שם, בעמ' 29.

שהמצב הקיים לפיו חלק גדול מהרשויות המקומיות אינן מפעילות אכיפה פלילית, לא יישאר על כנו".¹⁶³

84. יצוין, כי לצד עבודת צוות-היישום, נעשית כיום עבודת-מטה במשרד המשפטים, בהובלתו של מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) והמחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, לתיקון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 8.1100 בנושא "הסמכת תובעים ברשויות מקומיות ובעדות מקומיות לתכנון ולבניה".

המלצות הצוות הנוכחי

85. על רקע דברים אלו, ובהינתן כי **צוות-היישום** אמון בעיקר על נושא הקמת היחידה הייעודית במשרד המשפטים שעליה המליץ **צוות-הבחינה**, וכי עבודת-המטה שהוזכרה לעיל מתמקדת בדרך ההסמכה וההנחיה המקצועית של תובעים חיצוניים בכלל (ולרבות ברשויות המקומיות), ביקש **הצוות הנוכחי** להתמקד בביסוס עצם קיומם של מוסדות התביעה והפיקוח ברשויות המקומיות, היינו – בדרכים להבטיח כי בראש ובראשונה, אכן יועסקו תובעים ופקחים ברשויות המקומיות, וזאת בהיקף ובאיכות הנדרשים לשם הבטחת רמת אכיפה סבירה. בפרט, על רקע הנתון בדבר המספר הגדול של רשויות שבהן אין כלל תובעים פליליים, ביקש הצוות לבחון כיצד ניתן להביא, בהקדם האפשרי, לאיושן של משרות התביעה בכלל הרשויות המקומיות בישראל. הצוות נדרש, אפוא, לבחון אילו אמצעים צריכים הגופים השונים, ובראשם משרד הפנים, לנקוט כדי לחולל שינוי בתמונת המצב המתוארת. זאת, על בסיס תפיסת-היסוד כי רמה נאותה של אכיפת החוק – הן בשלב הפיקוח על קיום הדין והן בשלב התביעה מקום בו הדין הופר – היא מרכיב חיוני בהבטחת השמירה על שלטון החוק וטוהר-המידות.

86. כפי שצוין, על הרשויות המקומיות מוטלת, מכוח הדין, החובה להבטיח קיומם של מנגנוני אכיפה ראויים. לצד זאת, עלה במסגרת דיוני הצוות כי אחד הקשיים הניצבים לפתחן של רשויות מקומיות במילוי חובתן זו הוא הקושי בגיוס כוח-אדם מתאים לתפקידי הפיקוח והתביעה בשל התגמול הכספי הנמוך לו זוכים בעלי משרות אלו, כאשר נראה שבעיה זו חמורה במיוחד ברשויות קטנות ופריפריאליות. כן עלה במסגרת דיוני הצוות, כי בעבר אפשר משרד הפנים, במקרים פרטניים ובהתאם להנחיות הממונה על השכר במשרד האוצר שהוא הגורם המוסמך לעניין זה, העלאת שכר לבעלי תפקידים אלו, על מנת לאפשר את גיוס כוח-האדם הדרוש. יש להדגיש, כי השכר המוצע לגורמי הפיקוח והתביעה עשוי להשפיע הן על עצם היכולת לגייס כוח-אדם לתפקידים אלו, והן על היכולת להבטיח כי כוח-האדם שיגויס יהיה ברמה מקצועית ואישית מתאימה. על רקע זאת, הצוות ממליץ, **ראשית**, כי תיבדק האפשרות לבחון העלאת שכר רוחבית לעוסקים בתפקידים אלו על מנת להבטיח את איושם. לצורך כך, מוצע כי משרד הפנים יפנה, בתמיכה ובשיתוף עם משרד המשפטים, אל הממונה על השכר במשרד האוצר בבקשה להעלות את דרגת השכר של משרות הפיקוח והתביעה. בד בבד, על מנת לחסוך במשאבים ולהתמודד עם הקשיים התקציביים הניצבים בעיקר בפני הרשויות הקטנות, הצוות ממליץ כי משרד הפנים יבחן את האפשרות לקיום ולעידוד של פעילות פיקוח משותפת של הרשויות בתחום זה, לרבות על דרך

¹⁶³ פנייתה של מנכ"לית משרד המשפטים אל היועץ המשפטי לממשלה בנושא "חוסר אכיפה ברשויות מקומיות" (13.5.2014).

של העברת פעילות כאמור לסמכותם של איגודי ערים, בין איגודים קיימים ובין איגודים חדשים שיוקמו לעניין זה.

שנית, לצד ההכרה בשונות המתקיימת בין הרשויות השונות בהיבט צרכי האכיפה (לרבות נוכח הפערים בהיקפי חקיקת-העזר הרלוונטית) ובהיבט יכולתן התקציבית של הרשויות לגייס כוח-אדם מתאים לעניין זה, הצוות סבור כי על מנת למנוע מצב שבו רשות מקומית פלונית תבקש, משיקולים זרים, לצמצם את היקף מערך הפיקוח והתביעה אל מתחת למינימום הנדרש לצורך הבטחת רמת אכיפה סבירה, על משרד הפנים לפעול לגיבוש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות השונות, וזאת בשים לב לגודל הרשות, מאפייניה וצרכים מיוחדים הקיימים בה בתחום האכיפה ובהתחשב במשמעויות הכלכליות והתקציביות הנגזרות מכך. כמו כן, וכפי שצוין לעיל בפרק העוסק בשומרי הסף, במסגרת ההבניה והתקינה הנדרשים ללשכות המשפטיות ברשויות, נדרש יהיה להתייחס גם למערך התביעה, כך שיובטח כי יוקצו לעניין זה משאבי כוח-האדם הנדרשים. ברי, כי יישום המלצה זו מחייב העמדת תקציבים מתאימים, ומכאן כי יהיה צורך להביא עניין זה בחשבון לעת גיבוש התקינה, וכן להימנע מלהטיל על הרשויות חובה לאיוש בפועל של כוח-האדם בהיקף התקינה המינימלית שייקבע בטרם יינתן מענה לצרכי המימון. לעמדת הצוות, לצורך פתרון עניין זה יהיה מקום וצורך לשקול, בין היתר, העמדת מימון ייעודי על-ידי המדינה לצורך סיוע לרשויות המקומיות למטרה זו.

שלישית, הצוות ממליץ כי תיקבע הנחיה לעניין קיום רוטציות באזורי הפיקוח בין הפקחים השונים המועסקים על-ידי רשות פלונית, וזאת ברשויות שבהן הדבר אפשרי מבחינת גודלן והיקף הפקחים המועסקים על-ידיהן, וככל שאכן קיימת בהן חלוקה לאזורי פיקוח ושהדבר אפשרי מבחינת תחומי הפעילות המוגדרים של הפקחים. לדעת הצוות, מהלך זה נדרש על מנת להתמודד עם החשש כי לאורך זמן, ובין היתר בהתחשב בשכרם הנמוך, פקחים יתפתו להתנהלות בלתי-תקינה ויימצאו סוטים מנורמות ראויות של טוהר-מידות; כמו גם כדי להבטיח כי פעילותו של פקח באזור פיקוח נתון לאורך זמן רב וההיכרות שתיווצר בינו לבין הגורמים המפוקחים, לא תביא לתופעות של אכיפה (או, ליתר דיוק, אי-אכיפה) פרי האינטרסים ההדדיים וטיב היחסים שיווצרו עם המפוקחים.

לבסוף, כפי שיפורט להלן בפרק העוסק במניעת ניגודי עניינים, הצוות ממליץ כי תפקידי הפיקוח ברשות יכללו בגדר המשרות שיוחלו עליהן באופן גורף ומפורש הכללים הקבועים בנוהל משרד הפנים לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות.

5.ג. מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות

רקע

87. עיקרון יסודי בשיטתנו המשפטית הוא כי אסור לבעל תפקיד ציבורי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין עניין שעליו הוא מופקד במסגרת תפקידו הציבורי לבין עניין אחר שלו או תפקיד אחר שהוא ממלא. עיקרון זה ייסודו הן בכללי הצדק הטבעי, האוסרים על בעל תפקיד ציבורי להימצא במצב בו קיימת אפשרות ממשית למשוא-פנים או דעה קדומה; הן בחובות האמון החלות על בעל תפקיד ציבורי כלפי הציבור, המחייבות כי יפעל בתפקידו באמון, ביושר ובהגינות; והן בכללי

88. האיסור על הימצאות בניגוד עניינים חל הן על עובדי הציבור והן על נבחרי הציבור, וזאת בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי כאחד. ביחס לנבחרי הציבור בשלטון המקומי נקבעו בעניין זה הוראות מפורשות בחקיקה, בין היתר, בסעיפים 122 ו-122א לפקודת העיריות, הקובעים הסדרים ביחס לחברי מועצה שהם בעלי עניין בחוזים ועסקאות הנעשים עם העירייה. הוראות מקבילות נקבעו גם בחקיקה החלה על חברי מועצות מקומיות, חברי מועצות אזוריות וחברי ועדים מקומיים.¹⁶⁵ לצד הוראות אלו, קבע מרכז השלטון המקומי בשנת 1983 את הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (להלן: **הכללים למניעת ניגוד עניינים**) המאגדים את העקרונות הכלליים של דיני ניגוד עניינים של נבחרי הציבור, כפי שנקבעו בחקיקה ובפסיקה.¹⁶⁶ יש להדגיש, עם זאת, כי כפי שהובהר בפסיקת בית המשפט העליון: **"האיסור על ניגוד עניינים במשמעותו הרחבה ברשות המקומית אינו מתמצה בכללים הסטטוטוריים הכתובים. הוא עיקרון כללי מהותי בתחום המשפט הציבורי, אשר קיומו אינו מותנה בהוראה כתובה"** (עניין אלוני, בעמ' 596). כאמור, כל בעל תפקיד ציבורי באשר הוא עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים, דבר העלול לפתוח פתח לקבלת החלטות ולביצוע פעולות הנגועות בסטייה מטוהר-המידות ואף בשחיתות. חשש כללי זה הוא בעל אופי מוגבר כשעסקין בנבחרי הציבור בשלטון המקומי, וזאת, בין היתר, נוכח ריבוי סמכויות הביצוע (להבדיל מקביעת מדיניות) המצויות בידיהם, לרבות בעניינים בעלי אופי פרטני הכרוכים בהשלכות כלכליות משמעותיות, החושפים אותם באופן מְבִיח ללחצים מצד גורמים בעלי עניין. כך הדבר, למשל, בתחום התכנון והבניה, שלגביו מופקדות בידי חברי מועצת הרשות, מתוקף תפקידם כחברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, סמכויות רבות הנוגעות למרחב התכנוני שבתחום הרשות, לרבות בדבר מתן היתרי בניה, הקלות, היתרים לשימוש חורג, אישור תכניות מתאר וכדומה. בדומה, כך הוא, בין היתר, בתחום רישוי העסקים, בתחום ההתקשרויות והמכרזים ובענייני גיוס וניהול כוח-אדם. לכך יש להוסיף, כי בניגוד לנבחרי הציבור בשלטון המרכזי, חברי מועצה וסגני ראשי רשויות שאינם מקבלים שכר עבור כהונתם רשאים להמשיך לעסוק בעיסוקיהם הפרטיים, ואלה עלולים לעמוד לעתים בניגוד עניינים לכהונתם הציבורית. מעבר לכך, גם לראשי הרשויות וסגניהם המקבלים שכר, כמו גם לבני משפחתם הקרובים, יש לא פעם נכסים ועסקים בתחומי הרשות. גם היבטים אלו יוצרים, אפוא, פוטנציאל מוגבר להימצאות במצב של חשש לניגוד עניינים.

89. יצוין, כי במסגרת הכללים למניעת ניגוד עניינים הוקמה ועדה מייעצת בנושא זה – היא הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות – (להלן: **הוועדה המייעצת**) אשר בראשה עומד נציג היועץ המשפטי לממשלה וחבריה הם ראש רשות מקומית, יועץ משפטי של רשות מקומית, מבקר פנימי של רשות מקומית ונציג משרד הפנים. תפקידי הוועדה הם, בין היתר, ליתן חוות-דעת וייעוץ לחברי מועצה הפונים אליה ולגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים.¹⁶⁷

¹⁶⁴ ראו למשל: בג"ץ 531/79 **סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקווה נ' מועצת עיריית פתח-תקווה**, פ"ד לד(2) 566 (1980). כן ראו, להסבר כללי ופירוט ההלכות: הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555 בדבר "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות המדינה" (להלן: **הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555**).

¹⁶⁵ סעיפים 103 ו-103א לצו המועצות המקומיות (א); סעיפים 89א, 89ב ו-132 לצו המועצות האזוריות.

¹⁶⁶ י"פ תשמ"ד 3114.

¹⁶⁷ סעיף 6 לכללים למניעת ניגוד עניינים.

כאמור, מדובר בוועדה מייעצת, ועל כן, אין היא יכולה, בין היתר, לחייב נילונים להשיב לפניויות או לקבוע ממצאים עובדתיים, וחוות-הדעת שלה, כשלעצמן, אינן בעלות תוקף מחייב. יחד עם זאת, במקרים לא מעטים משרד הפנים הסתמך עליהן בגיבוש עמדתו ובהפעלת סמכויותיו על-פי דין, ובמרבית המקרים שבהם נתקפו בבתי המשפט חוות-דעת שניתנו על-ידי הוועדה המייעצת – עמדתה של הוועדה התקבלה.¹⁶⁸

90. כאמור, גם **עובדי הרשויות המקומיות**, כמו כלל עובדי הציבור, כפופים לאיסור הכללי בדבר הימצאות במצב של ניגוד עניינים. לצורך בדיקה ומניעה של ניגוד עניינים של עובדי הרשות נקבע "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי הרשות המקומיות" אשר פורסם במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2011 (להלן בפרק זה: **הנוהל**).¹⁶⁹ נוהל זה חל, בעיקרו (בדומה לנוהל החל בשירות המדינה), על מועמדים למשרות בכירות ברשויות המקומיות, בהתאם לפירוט הנכלל בו,¹⁷⁰ והוא קובע את ההליך שבאמצעותו יובטח כי טרם איושן של משרות אלו תיבחן סוגיית ניגוד העניינים לגבי המועמד לתפקיד ויינקטו צעדי-מנע, בהתאם לצורך, שימנעו מצבים שבהם עלול להתעורר חשש לניגוד עניינים. על-פי האמור בנוהל, על היועץ המשפטי לכל רשות מקומית לערוך למועמדים למשרות ולתפקידים המנויים בנוהל הסדר למניעת ניגוד עניינים ועל המועמדים לחתום על ההסדר לפני תחילת עבודתם ברשות. בחינת סוגיית ניגוד העניינים, מילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים ובמידת הצורך, עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, מהווים, אפוא, תנאי לכניסתו לתפקיד של המועמד.¹⁷¹ יצוין, כי בדומה לנוהל הקיים בעניין זה בשירות המדינה, הנוהל אינו מחיל חובה גורפת כאמור ביחס למשרות הזוטרות ברשות, הגם שמובהר בו כי הרשות המקומית רשאית לקבוע משרות נוספות לאלו שהנוהל חל עליהן במפורש, אשר בשל אופיין, יש מקום להחלת הנוהל גם עליהן.¹⁷² כן נקבע בנוהל כי אין ברשימת התחולה המפורטת בו כדי לגרוע מהחובה הכללית של כל עובד להימנע מניגוד עניינים ומן הצורך לערוך הסדר מתאים למניעת ניגוד עניינים לכל עובד או מועמד לעבודה שקיים בעניינו חשש לניגוד עניינים.¹⁷³ נוהל דומה לזה שנקבע ביחס לעובדי הרשות, נקבע במסגרת חוזר המנכ"ל האמור גם ביחס ל**יועצים חיצוניים** המועסקים ברשויות המקומיות. זאת, בהינתן כי רשויות מקומיות מתקשרות לא פעם עם סוגים שונים של יועצים חיצוניים על-ידי חוזה קבלני לביצוע מטלות שונות וכי יועצים אלו עלולים להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים בין עבודתם ברשות לבין עניין אחר שלהם או תפקיד אחר שהם ממלאים.¹⁷⁴ בנוסף לכך, בכל הנוגע ל**יועצים משפטיים חיצוניים קבועים** (ברשויות שבהן אין חובה למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות), נקבעו בנוהל שפורסם בשנת

¹⁶⁸ לפי ההערכה, במהלך השנים ניתנו על-ידי הוועדה למעלה מ-1,000 חוות-דעת.

¹⁶⁹ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי הרשות המקומיות" 10 (5.4.2011) www.moin.gov.il/ChozreiMancal/201102.pdf.

¹⁷⁰ משרות אלו מפורטות בסעיף 2(א) לנוהל וכוללות: משרות שהמינוי להן טעון אישור מועצת הרשות המקומית; משרות שדרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת משלוש הדרגות העליונות בכל סולם דירוג (לרבות כאשר מדובר בעובדים המועסקים בחוזה בכירים או בחוזה אישי); משרות שדרגת השיא היא אחת מחמש הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, אם העסקת העובד בהן איננה במשרה מלאה; יועצים ועוזרים של ראש הרשות וכן יועצים ועוזרים של סגניו.

¹⁷¹ סעיף 3.1(א) לנוהל. עוד מובהר בנוהל, כי על בחינת שאלת ניגוד העניינים וגיבוש הפתרונות לה להיעשות בהתאם לעקרונות שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1555.

¹⁷² בעניין זה קובע הנוהל כי הוא יחול על משרות נוספות שייקבעו ע"י מנכ"ל הרשות או המזכיר, יחד עם היועץ המשפטי, נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו. שם, בסעיף 2(א)5.

¹⁷³ סעיף 2(ב) לנוהל.

¹⁷⁴ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות" (5.4.2011).

2014 המסדיר את ההליכים למינוי כאמור, הוראות נוספות ופרטניות בנושא מניעת ניגוד עניינים, המורות, בין היתר, כי על מועמד לתפקיד זה להמציא, עם הגשת מועמדותו, פירוט של עסקיו והתקשרויותיו וכן כל מידע אחר שיכול להוות ולהקים חשש לניגוד עניינים.¹⁷⁵

91. לאחר בחינת מכלול ההסדרים הקיימים, סברו חברי הצוות כי בהיבטים שונים, הסדרים אלו לוקים בחסר וכי לצורך התמודדות מקיפה ויסודית יותר עם תופעות של ניגוד עניינים ועם השלכותיהן בהיבטי טוהר-מידות ומינהל תקין, ניתן וראוי לשפר חלק מן ההסדרים הקיימים. להלן יפורטו ההמלצות בנושא זה.

גילוי המידע הדרוש לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים של נבחרי הציבור

92. מעבר לעיקרון הכללי בדבר איסור על הימצאות במצב של ניגוד עניינים ולכללים הפרטניים שנקבעו בהקשר זה, אין כיום מנגנון מְבִנֶה לצורך בחינה מראש של השאלה האם נבחר ציבור ברשות מקומית עשוי להימצא במצב של ניגוד עניינים בין כהונתו הציבורית לבין ענייניו האחרים. במילים אחרות: 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 הבניה, אשר לגביו נקבע בשנת 2014, במסגרת תיקון 101 לחוק התכנון והבניה, כי על חברי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה למסור ליועץ המשפטי של הוועדה, טרם תחילת כהונתם, מידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, אשר על בסיסו נדרש היועץ המשפטי לקבוע האם מתקיים בהם ניגוד עניינים תדיר המונע את כהונתם בתפקיד או ניגוד עניינים שאינו תדיר, המצריך עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים.¹⁷⁶ הסדר זה נועד להבטיח כי תתקיים בחינה אובייקטיבית של מלוא המידע הרלוונטי, אשר במסגרתה יינתן מענה מתאים לכל חשש של ניגוד עניינים שעלול להיווצר עם כהונתו של חבר מוסד תכנון.¹⁷⁷

93. הצוות סבור כי ראוי להרחיב הסדר זה, בשינויים המחויבים, כך שיחול ביחס לכלל פעילותם של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, וזאת בדומה למנגנון הקיים ביחס לנבחרי הציבור בשלטון המרכזי – שרים וסגני שרים – ולעובדים הבכירים בשלטון המקומי. מוצע, אפוא, לקבוע כי על ראשי הרשויות, סגניהם וכלל חברי מועצת הרשות יהיה להצהיר, בסמוך לאחר בחירתם, אודות תחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין כהונתם הציבורית לענייניהם האחרים. הדרך המקובלת לכך, אשר ראוי לאמצה גם בהקשר זה, היא באמצעות שאלון שאותו יידרשו נבחרי הציבור למלא, ואשר יכלול התייחסות, בין היתר, לנכסים, אחזקות, תפקידים, חובות, עיסוקים וזיקות שלהם, של קרוביהם ושל מקורביהם אשר עלולים להעמידם במצב של חשש לניגוד

¹⁷⁵ חוזר מנכ"ל משרד הפנים "נוהל מינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע לרשות מקומית", ובפרט סעיף 16.6 לנוהל זה, הקובע כי "אין בהוראות הקבועות בנוהל זה כדי לגרוע מכל הוראה בדבר איסור ניגוד עניינים, הן בדין והן בהלכה הפסוקה".

¹⁷⁶ סעיף 44 לחוק התכנון והבניה. על החלטת היועץ המשפטי כי מתקיים ניגוד עניינים תדיר כאמור המונע כהונה בתפקיד ניתן לפנות ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה לבוחנה מחדש, וזה האחרון רשאי לאשר את ההחלטה, לבטלה או לשנותה. במקביל, מסמיך הסעיף את שר הפנים לקבוע נסיבות שיש בהן כדי להעמיד חבר מוסד תכנון במצב של ניגוד עניינים תדיר; ואילו שר המשפטים ושר הפנים הוסמכו לקבוע את הפרטים שעל חברי מוסד התכנון המקומי למסור ליועץ המשפטי לצורך קבלת החלטה בעניינים.

¹⁷⁷ יצוין, כי עם כניסת תיקון 101 לתוקף, פרסם משרד המשפטים שאלון לדוגמה בקרב היועצים המשפטיים לוועדות המקומיות, אשר נועד לצורך איסוף מידע רלוונטי וביצוע בדיקת ניגוד העניינים. עוד הובהר, כי חבר ועדה מקומית שלא ימסור מידע כנדרש, יהיה מנוע מלכהן בתפקידו. ראו: מכתבו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), עו"ד ארז קמיניץ, אל היועצים המשפטיים לוועדות המקומיות בעניין "בדיקת ניגוד עניינים של חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה – מסירת מידע" מיום 30.11.2014.

עניינים. כמו כן, לצד קביעת עצם החובה להגיש הצהרה כאמור, מוצע כי יגובש, בהתייעצות עם הגורמים הנוגעים בעניין לרבות מרכז השלטון המקומי, נוסח שאלון מפורט שעל כלל הנבחרים יהיה למלא, וכי שאלון זה יפורסם לשימושן של הרשויות. כן מוצע, כי יגובשו, וגם זאת בתיאום עם מרכז השלטון המקומי, תבנית כללית של הסדר למניעת ניגוד עניינים וכן מסמך המפרט את אמות-המידה לבחינת מצבים שונים של ניגודי עניינים ולקביעת פתרונות מוצעים בהם, בדומה לקיים בשירות המדינה, אשר יוכלו לסייע ליועצים המשפטיים בגיבוש ההסדרים הקונקרטיים של נבחרי הציבור, מקום בו הדבר נדרש.

הקמת יחידת-מטה למניעת ניגוד עניינים ברשויות המקומיות

94. כאמור, היועצים המשפטיים לרשויות המקומיות נדרשים לגבש כיום הסדרים למניעת ניגוד עניינים לעובדי הרשות, נבחרי הרשות ויועצים חיצוניים לרשות, בכל המקרים שבהם מתעורר צורך בגיבוש הסדר כאמור. אחריות זו מטילה נטל ניכר על היועצים המשפטיים, אשר אף צפוי לגדול ככל שתאומץ ההמלצה שפורטה לעיל בדבר קביעת חובה מפורשת שתחול על כלל נבחרי הציבור להצהיר על מידע הדרוש לצורך בדיקה ומניעה של ניגוד עניינים. ואולם, מעבר לתשומות הנדרשות לשם כך, קושי מיוחד מתעורר לעניין אחריות היועץ המשפטי לגבש הסדר לראש הרשות, בהיותו של האחרון הגורם הישיר הממונה על הראשון ואשר יש בידו להשפיע (בכפוף לאישורים נוספים הנדרשים לצורך כך) על שאלת המשך כהונתו בתפקיד. קושי דומה מתעורר בכל הנוגע לאחריות היועץ המשפטי לגבש הסדרי ניגוד עניינים לסגני ראש הרשות, אשר גם הם נהנים מהשפעה רבה על הנעשה ברשות ועל היועץ המשפטי עצמו. קושי נוסף קיים בכל הנוגע לגיבוש הסדרי ניגוד עניינים ליועצים המשפטיים עצמם. בעניין זה נקבע, אמנם, בנוהל, כי בדיקת ניגוד עניינים של מועמד לתפקיד היועץ המשפטי לרשות תיעשה על-ידי היועץ המשפטי למשרד הפנים או על-ידי מי מטעמו,¹⁷⁸ ואולם בהתחשב במספרן הגדול של הרשויות, ברי כי יש בכך כדי להטיל נטל משמעותי על הלשכה המשפטית במשרד הפנים, ומכל מקום – באופן מעשי, הוראה זו אינה מיושמת כיום במלואה.

95. על מנת להתמודד עם קשיים אלו, הצוות ממליץ לאמץ הצעה שגובשה עוד בשנת 2010 במשרד המשפטים להקמת גוף מרכזי – **יחידה למניעת ניגוד עניינים בשלטון המקומי** – אשר יוסמך לבחון את סוגיית ניגוד העניינים של ראשי הרשויות והיועצים המשפטיים לרשויות, ולגבש עבורם הסדרים למניעת ניגוד עניינים במקרים שבהם יעלה צורך בכך. היחידה גם תוכל לסייע ליועצים המשפטיים לרשויות המקומיות ולוועדות המקומיות אשר ימשיכו לערוך ולגבש את ההסדרים ליתר חברי המועצה וחברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, וזאת, בין היתר, על מנת לקדם ולהבטיח עריכת הסדרים אלו באופן הולם ואחיד.¹⁷⁹ יובהר, כי להערכת הצוות, אף שהקמת יחידה כאמור תצריך הקצאה מסוימת של משאבים, הרי שלצורך הקמתה והפעלתה ניתן יהיה להסתפק במנגנון מצומצם יחסית (בדמות מנהל ומספר מצומצם של אנשי מקצוע ומינהל) שלא יחייב משאבים רבים, ומנגד – תרומתה למניעת ניגודי עניינים של נבחרי הציבור, להעלאת המודעות בנושא, להתוויית סטנדרט אחיד ברשויות המקומיות השונות ולהגברת אמון הציבור

¹⁷⁸ סעיף 2(ג) לנוהל.

¹⁷⁹ ברי, כי ככל ולאחר שהיחידה האמורה תוקם ותוסמך לבחון את סוגיית ניגודי העניינים של ראש הרשות, יהיה מקום לתקן את הוראת סעיף 44 לחוק התכנון והבניה, אשר לפיו הסמכות בעניין זה ביחס לראשי הרשויות שהם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה (כמו ביחס לכל חברי הוועדה) מסורה כיום ליועץ המשפטי לרשות.

בשלטון המקומי, עשויה להיות רבה. הצוות ממליץ, אפוא, כי משרד המשפטים ומשרד הפנים יפעלו לקידום חקיקה בעניין זה. ברי, כי יישום המלצה זו מחייב העמדת תקציבים מתאימים ומכאן כי קידום החקיקה בעניין יוכל להיעשות בכפוף לסיכום מקדמי בדבר התקציבים הנדרשים. כן מומלץ, כי לאחר הקמת היחידה ובחינת אופן פעילותה, תיבחן האפשרות לכלול תחת סמכויותיה גם את בדיקת ניגוד העניינים של סגני ראשי הרשויות וגיבוש הסדרים למניעת ניגוד עניינים בעניינים, וזאת בכפוף לקיום המקורות התקציביים הנדרשים לצורך כך.

96. יודגש, כי בלא תלות בקידום החקיקה בעניין הקמת היחידה האמורה, על משרד הפנים לפעול כבר עתה לריענון וליישום הוראת הנוהל הקובעת כי על היועץ המשפטי למשרד הפנים (או מי מטעמו) לבדוק את ניגוד העניינים של היועצים המשפטיים לרשויות (לרבות יועצים משפטיים חיצוניים ברשויות שבהן אין יועץ משפטי פנימי), אשר כאמור לעיל, מיושמת כיום באופן חלקי בלבד. יצוין, כי משרד הפנים ביקש להבהיר כי מימוש המלצה זו באשר ליישום הוראות הנוהל האמור דורש ומותנה בהקצאת המשאבים הנדרשים לשם כך.

מניעת ניגוד עניינים של בעלי תפקידים בעלי רגישות מיוחדת

97. כאמור, נוהל משרד הפנים לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות חל בעיקרו על העובדים הבכירים ברשות, בהתאם לפירוט הקבוע בו. לדעת חברי הצוות, קיימים סוגי תפקידים מסוימים ברשויות המקומיות, אשר מתעורר לגביהם חשש מוגבר להימצאות במצב של ניגוד עניינים, וזאת גם אם אין מדובר בתפקידים בכירים. כך הוא, למשל, ביחס לעובדי מחלקת ההנדסה של הרשות וביחס לפקחים בתחום התכנון והבניה ובתחום רישוי העסקים. ואמנם, הנוהל מביא בחשבון את האפשרות כי יהיה מקום להחילו גם על משרות נוספות לאלו המנויות בו, וזאת "נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו, לרבות סמכויות אכיפה ופיקוח הנתונות בידו, או השווי הכספי של העניינים שעליהם הוא מופקד" (סעיף 2(א).5. לנוהל). בהתאם לאמור בנוהל, משרות כאמור ייקבעו על-ידי מנכ"ל הרשות ביחד עם היועץ המשפטי לרשות (שם). אמנם, על רקע השונות הרבה הקיימת בין הרשויות, בין היתר בסוגי והיקפי העובדים המועסקים על-ידיהן, עלול להימצא קושי מסוים בגיבוש והנהגת מדיניות גורפת לחלוטין בעניין זה; ואולם, מנגד, הותרת קביעה זו לשיקול-הדעת הפרטני של הגורמים המוסמכים לכך בכל רשות ורשות, מעוררת חשש למדיניות בלתי-אחידה ברשויות השונות ולהעדר בקרה מספקת. על כן, על מנת להתמודד עם החשש האמור, הצוות ממליץ כי משרד הפנים, בשיתוף עם גורמי השלטון המקומי, יפעל לבחינת האפשרות לגבש רשימה קונקרטית של משרות נוספות שיש מקום להחיל לגביהן, בכלל הרשויות המקומיות, את הכללים הקבועים בנוהל לצורך בדיקה ומניעה של ניגוד עניינים ולעיגון הרשימה האמורה באמצעות תיקון הנוהל.

ניגוד עניינים עקב מעורבות בגיוס וקבלת תרומות

98. במקרים לא מעטים מעורבים נבחרי ציבור ועובדי ציבור בשלטון המקומי בגיוס תרומה לטובת אדם או גוף (שאינו הרשות המקומית), כדוגמת תרומה לטובת עמותה שהנבחר או העובד כאמור עומד בראשה או קשור אליה בדרך אחרת. תרומה כאמור עשויה להיות לטובת מטרה ציבורית ראויה, ועל כן, ככלל, אין פסול בעצם מעורבותו של אותו בעל תפקיד בגיוסה. יחד עם זאת, מצב בו נבחר ציבור או עובד ציבור פועל לשם גיוס התרומה ולאחר מכן מקבל החלטות בעניינו של

התורם, בעניינו של קרובו, או בעניינו של תאגיד המצוי בבעלותו של התורם, מעורר קושי וחשש ממשי לניגוד עניינים. זאת, במיוחד, כאשר מדובר בתרומות בסכומים משמעותיים.

99. בהקשר זה, יוזכר, כי בפסיקה כבר נקבע שגם תרומה או מתת לגוף ציבורי שלא שימשה להנאתו האישית של עובד הציבור, או לא שימשה רק להנאתו האישית, עשויה להיחשב לשוחד, שכן גם אלה עשויות להינתן מתוך ציפייה של התורם כי הדבר יקדם את האינטרסים שלו; וכי במצב כזה – למשל, כאשר גוף עסקי המעוניין בקידום פרויקט מרים תרומה למטרה ציבורית על-פי בקשתו של עובד ציבור שבידיו האפשרות לסייע בקידומו – ניתן לומר כחזקה שבעובדה, כי עובד הציבור מודע לציפיותיו של התורם כי יסייע לו בקידום הפרויקט בתמורה להיענותו לבקשתו.¹⁸⁰ קל וחומר, שסיטואציה מעין זו עלולה להקים חשש לניגוד עניינים אשר יש לנקוט בצעדים למניעתו. לפיכך, הצוות ממליץ כי תגובשנה הנחיות בעניין זה, וכי, בין היתר, תיכלל בהן התייחסות לגובה התרומה ולפרק הזמן שבו יוטלו מגבלות על מי שהיה מעורב בגיוסה.¹⁸¹

100. בשולי דברים אלה, יצוין, כי לאחרונה בחן היועץ המשפטי לממשלה את השאלה האם תרומות שמקבלים נבחרים ציבור בשלטון המקומי בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993 (להלן: **חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות)**), היינו – תרומות לצורך מימון בחירות – מקימות חשש לניגוד עניינים המצריך קביעת מגבלות על מקבלי התרומה. בסיום בחינה זו, נקבע כי בהתחשב בכך שבהתאם להוראות החוק זכאים המתמודדים בשלטון המקומי לקבל תרומה של עד לסכום של 5,000 ש"ח בלבד מאת אדם ובני ביתו הסמוכים על שולחנו, הרי שככלל (ולמעט כאשר מדובר בקבלת ערבות או הלוואה בסכומים גבוהים יותר), אין מקום לקביעת מגבלות בתחום ניגוד עניינים בגין קבלת תרומות מסוג זה.

ניגוד עניינים לקראת ולאחר פרישה

101. חוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, הידוע בכינויו "חוק הצינון", חל על ממלאי תפקידים ב"שירות הציבור", אשר בהם נכללים, בין היתר, גם ממלאי תפקידים ברשויות המקומיות.¹⁸² החוק מבטא, למעשה, קונקרטיזציה של האיסור הכללי על ניגוד עניינים,¹⁸³ כשהוא מתמקד בסוג מיוחד של ניגוד עניינים – זה שבו עלול בעל תפקיד ציבורי להימצא לקראת פרישתו מן התפקיד ולאחריה. בין היתר, קובע החוק איסור על מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת (סעיף 2 לחוק); איסור על עובדים מסוימים שפרשו משירותם הציבורי לייצג אדם לפני עובד בשירות הציבורי שהיה כפוף לו ולבקש מכפיף כאמור

¹⁸⁰ ראו למשל: ע"פ 8027/04 אלגריסי נ' מ"י (פורסם בנבו, 23.2.2006) ודנ"פ 2681/06 אלגריסי נ' מ"י (פורסם בנבו, 9.10.2006). דוגמה למצב דברים זה אירעה במסגרת **פרשת הולילנד**, אשר בעניינה קבע בית המשפט העליון כי יום פרויקט הולילנד, מר הלל צירני, תרם תרומות בסך מיליוני שקלים לטובת עמותת "יד שרה", בעת שבראשה עמד מר אורי לופוליאנסקי, בתקופה בה שימש האחרון סגן ראש עיריית ירושלים, יושב-ראש הוועדה המקומית לתכנון ולבניה וראש עיריית ירושלים, ובעת שצירני מצדו נזקק לקבלת היתרים מן העירייה לצורך הפרויקט. צירני הורשע במתן שוחד בגין תרומות אלו, ואילו לופוליאנסקי מצדו הורשע בקבלת שוחד.

¹⁸¹ כפי שיצוין בהמשך, בין יתר המלצות הצוות מומלץ גם על הקמת צוות-מתמיד לצורך בחינה עתית של יישום המלצותיו ושל הצורך בבחינת סוגיות נוספות לאלו שנבחנו על-ידי הצוות (ראו להלן: בפסקה 189). מוצע כי האחריות לגיבוש ההנחיות האמורות בנושא ניגוד העניינים הכרוך במעורבות בגיוס תרומות תוטל על הצוות-המתמיד שיוקם.

¹⁸² סעיף 1 לחוק הצינון קובע כי "שירות הציבור" הוא "שירות המדינה או שירות ברשות מקומית, במועצה דתית או בכל גוף אחר שפורט בתוספת הראשונה".

¹⁸³ ברק-ארז, בעמ' 680.

להעניק זכות לו ולצורך עסקו, במשך שנה לאחר הפרישה (סעיף 3 לחוק); ואיסור על מי שפרש ובתפקידו בשירות הציבור היה מוסמך להחליט על-פי שיקול-דעתו להעניק זכות, או להמליץ להעניק זכות, או שהיה ממונה על מי שהיה מוסמך לעשות כאמור, לקבל זכות ממי שנוקק במהלך עסקיו להחלטתו של הפורש בתחום הסמכות האמורה, וגם זאת במשך שנה (סעיף 4 לחוק).

102. אף שחוק הצינון חל, כאמור, גם על **עובדי** הרשויות המקומיות, בדיונים שקיים הצוות התקבל הרושם כי המודעות להוראות החוק בקרב הרשויות המקומיות לוקה בחסר, וראיה אפשרית לכך היא מיעוט הפניות שהוגשו במהלך השנים לוועדה למתן היתרים ופטורים הפועלת מכוח החוק מטעם עובדים לשעבר ברשויות המקומיות. בהקשר זה, הצוות ממליץ כי משרד הפנים ינחה וידריך את הרשויות לנקוט בפעולות להטמעת ויישום הוראות החוק בקרב עובדי הרשויות המקומיות, תוך מתן דגש לעובדים העומדים בפני פרישה. בכלל זאת, יהיה מקום להנחות את ראשי הרשויות ונושאי המשרה ברשויות (ובכללם היועצים המשפטיים), באשר למענה הנדרש מהם בסיטואציות שבהן זוהתה על-ידיהם הפרה לכאורה של החוק.

103. סוגיה נוספת אשר ראוי לבחנה היא תחולת החוק באשר ל**נבחרי הציבור**. בהקשר זה, יש לציין כי אף שהחוק חל באופן פורמלי רק ביחס לעובדים בשירות הציבור, הרי שבכל הנוגע לנבחרי הציבור בשלטון המרכזי – השרים וסגני השרים – נקבע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1907 בדבר "הגבלות לקראת פרישה ולאחר פרישת שרים וסגני שרים", כי ההיגיון שבבסיס הוראות החוק יפה גם לגבי שרים וסגניהם, וכי ההגבלות הקבועות בו חלות, בשינויים המחויבים, גם על שרים וסגני שרים מכוח עקרונות המשפט המינהלי בכלל ודיני ניגוד העניינים בפרט. כידוע, הנחיה זו אינה חלה על נבחרי הציבור בשלטון המקומי. יצוין, כי עמדת מרכז השלטון המקומי היא כי אין מקום להגביל את צעדיו של ראש רשות מקומית לאחר פרישתו. לדעת חברי הצוות, היות והחששות שאותם בא למנוע חוק הצינון עשויים להתעורר לא רק לגבי עובדי ציבור אלא גם לגבי נבחרי ציבור, ראוי לבחון את האפשרות לתקן את החוק באופן שירחיב באופן מפורש את תחולתו גם ביחס לנבחרי הציבור – בשלטון המרכזי והמקומי כאחד – וזאת בהתאמות הנדרשות ביחס לכל קבוצת בעלי תפקידים ובין היתר בשים לב למאפיינים השונים של תפקידי נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. הצוות ממליץ, אפוא, כי משרד המשפטים יקיים עבודת-מטה בעניין זה ויקדם תיקון חקיקה, בשיתוף הגורמים הנוגעים בעניין, בהתאם לכך.

הטמעת דיני ניגוד העניינים

104. כפי שצוין, הכללים למניעת ניגוד עניינים נקבעו על-ידי מרכז השלטון המקומי כבר בשנת 1983 ופורסמו באינטרנט לראשונה בשנת 2007. כן הוקם באינטרנט אתר המרכז את עבודת הוועדה המייעצת למניעת ניגוד עניינים, בו מופיעים הכללים, פירוט עקרונות כלליים בנושא ניגוד עניינים וחוות-דעת שניתנו על-ידי הוועדה במהלך השנים.¹⁸⁴ למרות המידע הרב הקיים בנושא זה, מדיוני הצוות עלה כי עדיין יש מקום לשיפור הטמעת הדין בתחום זה בקרב עובדי ונבחרי הרשויות המקומיות. על רקע זאת, הצוות ממליץ כי משרד הפנים יפעל, במסגרת הסיוע הניתן על-ידי למעריך ההדרכה ברשויות המקומיות, להרחבת ההכשרות הנערכות לעובדי ונבחרי הציבור ברשויות המקומיות בתחום ניגוד העניינים, תוך מתן דגש להכשרות המיועדות לנבחרים בכהונתם

¹⁸⁴ www.justice.gov.il/Units/CommitteeToPreventConflictsOfInterest/Pages/About.aspx

6. ג. גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות

רקע

105. כידוע, על אף פעילותן הענפה והמגוונת, הרשויות המקומיות פועלות תחת מגבלות תקציביות משמעותיות, ורבות מהן סובלות מגירעונות כספיים. כך, לצד התבססותן על תקציבי המדינה המועברים אליהן ועל תשלומי חובה הנגבים על-ידי הרשות מתושביה והעוסקים בתחומה, רשויות רבות נאלצות להסתייע, ומסתייעות בפועל, בכספי תרומות. למעשה, על-פי הנמסר לצוות, ישנן רשויות מקומיות, בעיקר באזורי הפריפריה, הנסמכות באופן משמעותי על תרומות ממקורות שונים לצורך מימון פעילויות שונות, בעיקר בתחומי הרווחה, התרבות והחינוך; ואולם, גם רשויות מקומיות איתנות נעזרות לא אחת בתרומות לצורך מימון פעילויות תרבות ופנאי ולשפור איכות-החיים הכוללת של התושבים והעוסקים בתחומן.

106. מקור התרומות עשוי להיות מגוון: חלקן מגיעות מקרנות ועמותות אשר ייעודן ועיסוקן נסוב על פעילות פילנתרופית, בתחומים שונים; תרומות אחרות ניתנות על-ידי אישים וגופים עסקיים הפועלים, בין היתר, בתחומי הרשות המקומית, ומעוניינים לתרום לקהילה בה מצוי עסקם; סוג נוסף של תורמים הוא חברות מסחריות המפעילות, לצד פעילותן העסקית, קרנות פילנתרופיות, אשר מייעדות כספים לצורך סיוע לרשויות ותרומה לקהילה. גוף כזה יכול לכלול בתוכו מספר חברות (קונצרן או קבוצת חברות) וכך, יכול להיווצר מצב שבו קרן התרומות של אותו קונצרן או של חברה אחת בתוך הקונצרן, מעניקה תרומה לרשות מקומית, בה בעת או בסמוך לכך שחברה אחרת בקבוצה מקיימת פעילות עסקית בתחומי הרשות.

107. הצורך בהסדרת קבלתן של תרומות על-ידי רשויות מקומיות נובע מכך שמחד גיסא, נוכח התקציב המוגבל כאמור של הרשויות, אין להן לעתים מנוס אלא להסתמך על כספי תרומות לצורך מימוש פעילותן, וברי כי יש בכך כדי לקדם את פועלן לטובת הציבור; הדבר גם משתלב עם תרבות מבורכת הקיימת בישראל של תרומה למען הקהילה ומתן תרומות, מגורמים ישראלים או זרים, לטובת קידום פרויקטים שונים בתחומי המדינה בכלל וברשויות המקומיות בפרט. מאידך גיסא, קבלת תרומות על-ידי רשות מקומית טומנת בחובה קשיים פוטנציאליים שונים, הן במישור ההשלכות התקציביות שעשויות להיות לקבלת התרומה, הן במישור הבטחת טוהר-המידות והן במישור המינהל התקין. כך, ראשית, מצב שבו גוף עסקי תורם לרשות ובמקביל בא עמה במגע כמי שנזקק לשירותיה או שהוא ממתין להחלטות שלטוניות הצפויות להתקבל בעניינו, עלול להעמיד את הרשות במצב של ניגוד עניינים. יתרה מכך, כאשר ניתנת לרשות מקומית תרומה תוך ציפייה של התורם לקבל תמורה כלשהי מן הרשות, בין בעת מתן התרומה ובין לאחריה, הרי שהדבר הוא בגדר ניסיון להשפיע על שיקול-דעתה של הרשות, אשר עלול להוות עבירה פלילית. כפי שצוין בפרק העוסק במניעת ניגודי-עניינים, חששות אלו מתעוררים לא פעם ביחס לתרומות המוצעות לנבחרי הציבור עצמם, לצורך מימון פעילותם הפוליטית או אחרת, ואולם הם מתקיימים אף ביחס לתרומות המוצעות לרשות המקומית עצמה, כמו גם לתאגידים הקשורים אליה. שנית, יש חשיבות לכך שפעילות-הליבה של הרשות תתבצע מתקציבה, תוך שמירה על מסגרת ההוצאה התקציבית של הרשות, כפי שהיא נקבעה בחקיקה, בפסיקה ובהנחיות משרד

הפנים. היות ותרומות אינן בגדר מקור ודאי ויציב להכנסות, הסתמכות של הרשות על תרומות לצורך פעילותה השוטפת עלולה להיות בעייתית. כן יש חשש כי רשות שהוצעה לה תרומה למטרה פלונית, תחליט על ביצוע הפרויקט המוצע, בהסתמך על כספי התרומה, תוך שינוי בתוכנית-העבודה ובסדרי-העדיפויות לפעילות הרשות, וזאת מבלי שנבחן מראש הצורך בפרויקט, מבלי שנשקלו חלופות, ומבלי שנבחנה שאלת קיומן של עלויות והוצאות נלוות הכרוכות בקבלת התרומה. **שלישית**, ובין היתר על מנת למנוע את החששות המתוארים לעיל, יש להבטיח כי קבלת תרומות נעשית בהתאם לעקרונות של מינהל תקין, ובפרט, בדרך של הליך סדור, מִבְּנֶה ושקוף.

זה המקום להזכיר, כי הצורך בקיום הליך לבחינה ואישור קבלתן של תרומות הוכר גם בהקשר לתרומות המתקבלות על-ידי השלטון המרכזי. בהקשר זה, נקבע על-ידי היועץ המשפטי לממשלה בשנת 2003, כי יש לגבש דרכי פעולה והסדרה של הנושא, וכי עד להסדרה כוללת כאמור, יש להביא לאישור הממשלה כל תרומה ייעודית למשרד ממשלתי, וזאת לאחר קיום התייעצות עם משרד האוצר ולאחר שהיועץ המשפטי למשרד הרלוונטי, בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה, בחן את התרומה בהיבט של טוהר-המידות. בדרך זו פועלת הממשלה בהקשר זה מאז ועד היום.¹⁸⁵

108. בשנת 2010, נתבקש משרד המשפטים על-ידי מנכ"ל משרד ראש הממשלה להציע הסדרה של נושא זה, בדגש על סוגיית התרומות של תאגידים ומפעלים הפועלים בתחומה של רשות פלונית לצורך פעילותה של אותה רשות. בעקבות כך, התקיימו במשרד המשפטים דיונים בשיתוף משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, נציגי רשויות מקומיות ונציגי תורמים. בסיומה של עבודת-מטה זו, גובשה טיוטת נוהל, אשר עתיד היה להתפרסם כחוזר מטעם מנכ"ל משרד הפנים, שמטרתו להסדיר את נושא קבלת התרומות על-ידי רשויות מקומיות, תוך יצירת איזון בין חשיבותן הרבה של התרומות עבור הרשויות המקומיות, לבין הצורך לאיין את החששות המתעוררים עקב כך, כאמור לעיל. טיוטת הנוהל הובאה לאישור משרד הפנים בשנת 2012, אך בסופו של יום, היא לא הבשילה לכדי נוהל רשמי. במהלך תקופת עבודתו של הצוות, חודשה עבודת-המטה בנושא זה על-ידי נציגי משרד המשפטים, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי, וזאת במטרה לגבש (על בסיס הטיוטה הקודמת שהוצעה) טיוטה עדכנית ומוסכמת לנוהל, אשר הצוות יוכל לסמוך עליה את ידיו ולהמליץ על אימוצה כנוהל מחייב. עבודת-מטה זו אכן נשאה פרי והוא טיוטת הנוהל המופיע בנספח ה.3. לדו"ח.

109. על-פי הנוהל המוצע, יהא על כל רשות מקומית להקים ועדת תרומות, אשר חבריה יהיו מנכ"ל או מזכיר הרשות המקומית (אשר ישמש כיושב-ראש הוועדה), היועץ המשפטי לרשות המקומית וגזבר הרשות המקומית, או נציגיהם של אלו. ועדת התרומות תבחן כל תרומה אשר הרשות המקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה מבקשים לקבל, ותגבש את המלצתה לקבלת התרומה או לדחייתה, בשים לב למידת-עמידתה של התרומה בהוראות הנוהל, בעקרונות המינהל התקין ובכל דין. ראש הרשות יכריע בשאלת קבלת התרומה, על יסוד חוות-הדעת של ועדת התרומות. הנוהל מעגן את השיקולים שעל ועדת התרומות וראש הרשות לשקול בעת בחינת קבלת התרומה, אשר

¹⁸⁵ לשכת היועץ המשפטי לממשלה, סיכום דיון בנושא "תרומות למשרדי ממשלה" (17.8.2003). יצוין, כי בהתבסס על המלצתו של צוות בין-משרדי אשר עסק בנושא ההסדרה הכללית הראויה של הנושא, הכוונה היא כי מנגנון זה יוחלף בעתיד באמצעות ועדה בין-משרדית אשר תוסמך להכריע בבקשות כאמור, בהתאם לנוהל שיאושר בעניין זה על-ידי הממשלה.

בכללם שיקולים הנוגעים לזהות התורם, השלכות תקציביות אפשריות עקב קבלת התרומה, ואפשרות לחשש לפגיעה בטוהר-המידות ולהימצאות הרשות בניגוד עניינים בגין קבלת התרומה. כן קובע הנוהל מספר הגבלות על קבלת תרומות. זאת, בין היתר, מקום בו התורם מתמודד במכרז שפרסמה הרשות; התורם קשור בחוזה עם הרשות או מנהל עמה משא-ומתן לקראת התקשרות; התורם מנהל מול הרשות הליכים משפטיים; התורם ממתין להחלטת הרשות בעניינו; התורם עסק, בשנתיים שקדמו למתן התרומה, בבניה או בייזום פרויקטים של בניה בהיקפים משמעותיים בתחומי הרשות; או כאשר התורם סירב להזדהות; והכל, כמפורט בנוהל. כן קובע הנוהל הוראות באשר לסדרי-עבודתה של ועדת התרומות, דיווחים נדרשים למועצת הרשות בנושא, הרישום החשבונאי של תרומות שתתקבלנה ופרסום ושקיפות ביחס אליהן. בעניין אחרון זה, קובע הנוהל, כי ככלל, כל תרומה שתאושר תפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית, בצירוף חוות-הדעת של ועדת התרומות, ותוך ציון זהות התורם, סכום התרומה וייעודה.

110. יובהר, כי הנוהל לא נועד להציב מגבלות כלשהן על תורמים או גופים קשורים אליהם מלהציע לרשות תרומות או מלקדם את ענייניהם השוטפים מול הרשות. למעשה, בין תכליות הנוהל, להבטיח כי תרומה אשר ניתנה לרשות לא תשמש אבן-נגף עבור תורם או תפגע בפעילותו, ולו בשל חששה של הרשות לקדם ולטפל בעניינו של תורם או גוף הקשור אליו, שמא ייתפס הדבר כמתן יתרון בלתי-הוגן. במקום זאת, מבקש הנוהל להבהיר את כללי "המותר והאסור" מבחינת התנהלותה של הרשות, בעת קבלת תרומה ולאחריה, תוך עיגון תהליך קבלת החלטות סדור ושקוף בעניין זה. עוד יובהר, כי הנוהל חל על גיוס וקבלת תרומות לרשות או לתאגיד הנשלט על-ידיה בלבד. בתוך כך, אין הנוהל נועד להסדיר מצבים של קבלת תרומות עבור מימון בחירתו של נבחר ציבור או מועמד לכהונה ברשות, כמו גם מעורבות של עובדי ונבחרי הרשות בגיוס תרומות לטובת גופים שאינם הרשות – עניינים אשר נדונו לעיל בפרק העוסק במניעת ניגודי עניינים.

הצוות ממליץ כי הנוהל האמור, המצורף כנספח ה.3. לדו"ח, יאומץ על-ידי משרד הפנים ויפורסם במסגרת חוזר מנכ"ל, כנוהל שיחייב מעתה את כלל הרשויות בטיפול בגיוס ובקבלת תרומות.

7.ג. השלכות מינהליות להיבטים פליליים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות

רקע

111. כפי שכבר צוין, בשנים האחרונות חלו תמורות רבות ביחסי-הגומלין בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי, כאשר המגמה המרכזית בעניין זה הייתה ביזור סמכויות לרשויות המקומיות והעלאת מידת עצמאותן בתחומים שונים, מתוך הכרה בחשיבותו של השלטון המקומי במדרג הדמוקרטי והמינהלי. בין היתר, במסגרת תיקון מס' 101 לחוק התכנון והבניה הוחלט על ביזור סמכויות בתחומי התכנון והבניה והעברת חלק מסמכויותיהן התכנוניות של הוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות. זאת, לנוכח הצורך ההולך וגובר לייעול מערכת התכנון, ומתוך ההכרה בעיקרון הדמוקרטי שלפיו יש מקום לאפשר לנבחרי הציבור המקומיים ליטול חלק משמעותי בהשפעה על מרחב התכנון המקומי. יצוין, כי החלטות במישור התכנוני הן החלטות בעלות חשיבות והשפעה ממשית על חייהם של התושבים, לרבות בענייני חלוקת עושר במרחב, זכויות קנייניות של פרטים וכיוצא בזאת. העובדה שהדין שנהג בעבר דרש אישורן של ועדות התכנון המחוזיות כמעט ביחס לכל הכרעה תכנונית, גררה ביקורת חריפה מצד נבחרי הציבור המקומיים שביקשו להשפיע

בתחום חשוב זה, ולצד טענות שעלו ביחס לתפקודן של הוועדות המחוזיות ובאשר לצורך לייעל את הליכי התכנון, הביאו יחד, בסופו של יום, לתיקון חוק התכנון והבניה ולהעברת חלק מסמכויותיהן התכנוניות של הוועדות המחוזיות לוועדות המקומיות.

112. מגמה זו של חיזוק עצמאותו של השלטון המקומי באה לידי ביטוי גם במסגרת תיקון מס' 135 לפקודת העיריות. במסגרת התיקון, הוסמך שר הפנים להכריז, בתנאים מסוימים, על רשות מקומית כ"רשות מקומית איתנה" – הכרזה אשר מזכה את הרשויות המוכרזות בהקלות מסוימות בכל הנוגע לתלותן בשלטון המרכזי. כך, בהתאם לתיקון, רשויות מקומיות איתנות פטורות מהחובה להביא את תקציבן השנתי לאישור שר הפנים; בנסיבות מסוימות הן רשאיות למחוק חובות ללא צורך באישור שר הפנים; וכן, החלטותיהן בעניין מכירת מקרקעין, החלפתם או משכונם וכן בעניין אישור חוזה למתן זיכיונות, אינן טעונות אישור שר הפנים.

113. לצד החשיבות הרבה בהרחבת עצמאותם של נבחרی הציבור המקומיים, ברי כי ביזור סמכויות כאמור – הן ביחס לוועדות מקומיות עצמאיות והן ביחס לרשויות מקומיות איתנות – מצמצם את מנגנוני הבקרה של השלטון המרכזי בעניין ומפחית את הפיקוח המוטל עליהן. ככל שלא יהיו מנגנונים שיבטיחו איזון ראוי בין הרצון בטיוב השירות לתושב והפחתת הבירוקרטיה לבין הצורך בשמירה על טוהר-מידות, עלולה מגמה זו להביא להגברת תופעות שחיתות, ובתוך כך, לקידום אינטרסים של בעלי עניין על חשבון התושבים שלטובתם נועד המהלך האמור מלכתחילה. לצורך הבטחת קיומו של האיזון הנדרש, נדרש כי תיערך בחינה יסודית ומעמיקה בעניינה של הרשות או הוועדה המקומית שאת עצמאותה מבקשים להגביר, טרם "שדרוג מעמדה" כאמור. במסגרת זאת, יש לשקול את כלל המידע הקיים בעניינה של אותה רשות, ובכלל זה מידע הנוגע להיבטים של טוהר-מידות. על רקע דברים אלו, ולאחר בחינת המנגנונים שנקבעו בחקיקה בעניין זה, הצוות מצא כי יש מקום לשפרם במספר היבטים, הכל כמפורט להלן.

חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה לצורך הסמכת ועדה מקומית כ"עצמאית"/"עצמאית מיוחדת"

114. כאמור, תיקון 101 לחוק התכנון והבניה קבע הוראות שעניין ביזור סמכויות תכנוניות לוועדות המקומיות לתכנון ולבניה. במסגרת התיקון נקבעו אף הוראות רבות שנועדו להבטיח קיומה של בקרה נאותה על פעילותן של הוועדות המקומיות בהקשר זה, לרבות בהיבטים של טוהר-מידות, ופיקוח הדוק על עמידתן בכללים המוטלים עליהן.

115. בהתאם לתיקון, העברת סמכויות כאמור לוועדה מקומית מסוימת מותנית בהליך להסמכתה של הוועדה על-ידי שר האוצר כ"ועדה מקומית עצמאית" או כ"ועדה מקומית עצמאית מיוחדת". במסגרת הליך ההסמכה, נעשית בחינה מקיפה במינהל התכנון בנוגע ליכולותיה המקצועיות של הוועדה המקומית שאותה מוצע להסמיך. בנוסף, מובאת בפני שר האוצר התייחסות המחלקה לאכיפה דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה לעניין רמת האכיפה בוועדה האמורה. עוד נקבע, כי שר האוצר לא יסמיך ועדה מקומית כ"ועדה מקומית עצמאית" או כ"ועדה מקומית עצמאית מיוחדת", אלא לאחר שנתן דעתו בדבר חשד לעבירות של טוהר-מידות בפעולתה של הוועדה המקומית, עובדיה וחבריה, וזאת בהתאם לחוות-דעת לעניין זה מאת היועץ המשפטי לממשלה או

מי שהוא הסמיך לכך.¹⁸⁶ מטרת חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה היא להבטיח כי טרם קבלת החלטה על הסמכת ועדה מקומית כ"ועדה מקומית עצמאית" או כ"ועדה מקומית עצמאית מיוחדת", יילקחו בחשבון על-ידי שר האוצר היבטים הנוגעים לטוהר-מידות בפעולתה של הוועדה המקומית, עובדיה וחבריה.

116. לאחר בחינת נוסח הוראת החוק העוסקת בחוות-דעתו האמורה של היועץ המשפטי לממשלה, הצוות סבר כי ראוי לטייב את נוסח הסעיף במתכונתו הנוכחית ("חשד לעבירות שעניינן טוהר המידות"), וזאת על מנת ליתן מענה מקיף יותר לאיזונים הנדרשים בהיבטי טוהר-מידות, ובכלל זאת למנוע אפשרות למתן פרשנות מצמצמת לסעיף, באופן שבו לא ניתן יהיה לשקול במסגרתו את המנעד הרחב של הנסיבות הרלוונטיות לצורך החלטתו של שר האוצר ביחס להסמכת ועדה מקומית. כך למשל, נראה כי נוסח הסעיף כיום אינו מאפשר מתן משקל ראוי למקרים שבהם התיק הפלילי כנגד הוועדה המקומית, עובדיה או חבריה נסגר, אך בידי הרשויות נותרו ראיות או מידע החושפים התנהלות פסולה או מושחתת אף ברמה מינהלית. כן ניתן לטעון, כי נוסח הסעיף אינו נותן מענה למקרים שבהם ההליכים הפליליים המתנהלים נגד הוועדה, עובדיה או חבריה, הם בעבירות של תכנון ובניה או בעבירות אחרות מתחום השלטון המקומי הרלוונטיות בעניין זה, שאינן בהכרח עבירות של טוהר-מידות. בנוסף, עשויה להיות רלוונטיות גם למקרים שבהם הליכים משפטיים חושפים התנהלות מקצועית לקויה או רשלנית של הגורמים הרלוונטיים, שגם הם אינם נוגעים במישרין ל"עבירות שעניינן טוהר המידות".

117. לדעת הצוות, מכלול נסיבות זה צריך להישקל על-ידי שר האוצר טרם יחליט על הסמכת ועדה מקומית כ"עצמאית" או "עצמאית מיוחדת", כמו גם טרם יחליט על ביטול הסמכה כאמור, והתעלמות מהן עלולה להביאו להוציא תחת ידו החלטה שאינה עולה בקנה אחד עם העקרונות המקובלים במשפט המינהלי. עקרונות אלו, כידוע, מחייבים את מקבל ההחלטה ליתן דעתו לכלל ההיבטים הנוגעים למושא ההחלטה. מעבר לכך, יש חשש כי אף היבטים שונים הנוגעים לטוהר-המידות במובנו הרחב לא יקבלו ביטוי במסגרת האיזון הנדרש בין השיקולים השונים הרלוונטיים להחלטה.

118. לאור האמור, הצוות ממליץ להרחיב את ההסדר הקבוע בסעיף 31א(ג) לחוק התכנון והבניה, כך שחובת ההיוועצות עם היועץ המשפטי לממשלה תחול לגבי כלל ההיבטים הנוגעים לתקינות התנהלותם של הוועדה המקומית, עובדיה או חבריה, לרבות בענייני טוהר-מידות או בעניינים הנוגעים לעבירות תכנון ובניה או עבירות אחרות מתחום השלטון המקומי.

חוות-דעת היועץ המשפטי לממשלה לצורך הכרזה על רשות מקומית איתנה

119. סעיף 232א לפקודת העיריות מפרט את התנאים להכרזה על רשות מקומית כאיתנה. עיקרם של תנאים אלו במצבה הכלכלי של הרשות שלגביה מתבקשת ההכרזה, והם אינם מביאים בחשבון היבטים רלוונטיים נוספים, כגון היבטים של טוהר-מידות. בשל ההשלכות הנרחבות שיש להכרזה על רשות מקומית כאיתנה, ובעיקר צמצום מנגנוני הבקרה של השלטון המרכזי בעניין של רשויות

¹⁸⁶ סעיף 31א(ג) לחוק התכנון והבניה. בהתאם לחוק, חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה תועבר לשר האוצר תוך 21 ימים.

אלו כמפורט לעיל – הכרזה כאמור מחייבת זהירות רבה. בעניין זה, עמדת הצוות היא כי לצורך הכרזתה של רשות כאיתנה, כמו גם במסגרת בחינת אפשרות לביטול הכרזה כאמור, אין להסתפק בתנאים המנויים כיום בסעיף 232א לפקודה שעניינם מצבה הכלכלי של הרשות, אלא יש להביא בחשבון שיקולים נוספים – ובפרט כאלה הנוגעים לטוהר-המידות ברשות המקומית. זאת, שכן דומה כי לא יהיה חולק על כי אין זה סביר לצמצם את הפיקוח על רשות מקומית הנגועה בשחיתות, למשל, אף אם מצבה הכלכלי הוא טוב.

120. לאור האמור, הצוות ממליץ לקבוע כי טרם הכרזה על רשות מקומית כרשות מקומית איתנה (ולרבות במסגרת פניות לביטול הכרזה כאמור), תובא בפני שר הפנים חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, ובמסגרתה התייחסותו לאותם היבטים שנדרש להביא בחשבון במסגרת ההחלטה לפי סעיף 31א(ג) לחוק התכנון והבניה, כמפורט לעיל. זאת, לנוכח ההשלכות הכרוכות בהכרזה על רשות מקומית כאיתנה, הדומות, מבחינה עקרונית, להשלכות של הסמכת ועדה מקומית כ"עצמאית" או "עצמאית מיוחדת", כמפורט לעיל.

הרחבת ההסדר החל על השעיית ראשי רשויות וחברי מוסדות תכנון ביחס לכלל חברי מועצת הרשות

121. בעת האחרונה התקבלו בכנסת מספר תיקוני חקיקה שיש בהם כדי לחזק את היבטי שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי. בפרט, נראה כי לאחר שניתן בשנת 2013 פסק דינו המקיף של בית המשפט העליון בעניין ראשי הרשויות,¹⁸⁷ ביקש המחוקק להביע את עמדתו בסוגיית כהונתם של נבחרים ציבור מקומיים שעומד נגדם כתב אישום. התפתחות זו, שפסיקת בית המשפט העליון היוותה אמנם זרז משמעותי לה, ייצרה למעשה מעטפת חקיקתית לנורמות שהוחלו על השלטון המרכזי כבר לפני מספר שנים. השאלה המרכזית שעמדה בפני המחוקק, בעבר כמו גם כעת, היא שאלת האיזון בין הזכות לבחור ולהיבחר ובין ההכרח לשמור על שלטון החוק וטוהר-המידות, על כל המשמעותיות הנובעות מכך. האיזונים שמצא המחוקק, הן בהוראות שחוקק בעבר והן בהוראות שחוקק אך לאחרונה, הובילו לתוצאות שיפורטו להלן. בהמשך לכך, יובאו המלצות הצוות ביחס לתוצאות אלו.

תוצאתה של הרשעה פלילית

122. בכל הנוגע לראשי הרשויות, קובע חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ו-1976 (להלן: **חוק בחירת ראש הרשות וסגניו**), כי אם הורשע ראש רשות מקומית בעבירה שיש עימה קלון "...יושעה ראש הרשות מכהונתו עד למתן פסק דין סופי בעניינו...". אם בגזר הדין בית המשפט לא קבע כי יש בעבירה קלון, או שראש הרשות החל לכהן לפני שפסק הדין הפך לסופי, ראשי היועץ המשפטי לממשלה לפנות לבית המשפט, כל עוד פסק הדין לא נהיה סופי, בבקשה לקבוע כי יש בעבירה משום קלון. עוד נקבע, כי משהפך פסק הדין הקובע כי יש קלון בעבירה לסופי – תפקע כהונתו של ראש הרשות.¹⁸⁸ בכל הנוגע לחברי מועצה, נקבע בפקודת העיריות הסדר דומה. לפיו, חבר מועצה שהורשע בעבירה שיש עמה קלון מושעה מכהונתו עד למתן פסק דין סופי, ועם הפיכתו לסופי – נפסקת כהונתו. ככל שלא נקבע קלון בפסק הדין – ראשי היועץ המשפטי לממשלה לבקש מבית המשפט לקבוע כי יש בעבירה קלון, וזאת כל עוד פסק הדין

¹⁸⁷ בג"ץ 4921/13 אומ"ץ אזרחים למען מנהל תקין וצדק חברתי נ' ראש עיריית רמת השרון (פורסם בנבו, 17.9.2013 (ללא נימוקים) ו- 14.10.2013 (כולל נימוקים)).
¹⁸⁸ סעיף 20(ד) לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו.

לא נהיה סופי.¹⁸⁹ לבסוף, ביחס לחברי מוסד תכנון מקומי, נקבעה במסגרת תיקון 101 לחוק הוראה חדשה שלפיה נפסלת כהונה לאחר הרשעה: "... (ב) לא יחל אדם לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי ולא יכהן כחבר מוסד תכנון מקומי אם הורשע בעבירה שבית המשפט קבע שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לכהן כחבר מוסד תכנון, בין שהעבירה נעברה בזמן שכהן כחבר מוסד תכנון, ובין לפני שהחל לכהן כחבר מוסד תכנון, ובלבד שטרם חלפו שבע שנים מיום הרשעתו כאמור; לא קבע בית המשפט כאמור בפסק הדין המרשיע, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לפנות לבית המשפט בבקשה מתאימה לעניין זה, שתוגש לבית המשפט שנתן את גזר הדין, ואם הוגש ערעור – לבית המשפט שלערעור".¹⁹⁰

123. מתיאור הדברים האמורים עולה, כי במצב שבו הורשע נבחר ציבור בשלטון המקומי, יש הסדרים מלאים המתמודדים עם תוצאותיה "המינהליות" של ההרשעה. אמנם, ההסדרים השונים אינם חופפים זה לזה ומתייחסים באופן שונה במעט לתפקידים השונים, ויתכן כי ניתן לפעול לכך שהחקיקה תקבע הסדרים קוהרנטיים יותר. יחד עם זאת, לעת הזו, נראה כי ההסדרים סבירים ומתמודדים נכונה עם הדילמה המרכזית הכרוכה באיזון שבין הזכות לבחור ולהיבחר אל מול שיקולי שלטון חוק וטוהר-מידות ברשויות השלטון. לפיכך, הצוות אינו ממליץ לשנותם.

תוצאת הגשת כתב אישום

124. ביחס לראש הרשות, התיקון החדש לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו קובע בסעיף 19א(ה)(1) הסדר ייחודי, אשר לפיו: "הוגש כתב אישום נגד ראש רשות במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד ראש רשות כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, בין שהעבירה נעברה בזמן שכהן כראש רשות ובין לפני שהחל לכהן כראש רשות, רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר שנתנה לראש הרשות הזדמנות להשמיע את טענותיו, להשעות את ראש הרשות מכהונתו". למעשה, הסדר זה הקים גוף מינהלי חדש שתפקידו לבחון את האיזון הנדרש בין האינטרסים המנוגדים וליישמו על המקרה הנדון. זאת, נוכח המורכבות הרבה באיזון בין הזכות לבחור ולהיבחר ובין הצורך להגן על שלטון החוק וטוהר-המידות בסיטואציות של הגשת כתב אישום, טרם הרשעה. יצוין, כי עד היום דנה הוועדה לבחינת השעיה בעניינם של שלושה ראשי עיר שהוגש נגדם כתב אישום לפני הבחירות האחרונות לרשויות המקומיות והם נבחרו בשנית. הוועדה הוציאה מתחת ידה מספר החלטות בעניין, ונדמה כי הדין בעניין זה הולך ומתהווה בימים אלה.

125. מנגנון זה שנקבע ביחס לבחינת ראש הרשות שהוגש נגדו כתב אישום "הועתק" למעשה לתיקון לחוק התכנון והבניה והוא הוחל ביחס לכל חבר מוסד תכנון מקומי. בהתאם לכך, התיקון החדש קובע כי: "... הוגש כתב אישום נגד חבר מוסד תכנון מקומי במהלך כהונתו או תלוי ועומד נגד חבר מוסד תכנון מקומי כתב אישום שהוגש לפני תחילת כהונתו, בין שהעבירה נעברה בזמן שכהן כחבר מוסד תכנון ובין לפני שהחל לכהן כחבר מוסד תכנון, רשאית הוועדה לבחינת השעיה, לבקשת היועץ המשפטי לממשלה, ולאחר שנתנה לחבר מוסד התכנון המקומי הזדמנות להשמיע את טענותיו, להשעות את חבר מוסד התכנון המקומי מכהונתו במוסד התכנון המקומי, אם סברה

¹⁸⁹ סעיף 120א לפקודת העיריות.

¹⁹⁰ סעיף 44ב לחוק התכנון והבניה.

כי מפאת חומרת האישומים המיוחסים לו בכתב האישום, אין הוא ראוי לכהן כחבר מוסד תכנון".¹⁹¹

126. ניתן לראות, אפוא, כי בהתאם לתיקונים האחרונים שבוצעו בחקיקה בנושא זה, מעת שהוגש כתב אישום נגד ראש רשות או נגד חבר מוסד תכנון מקומי, רשאי היועץ המשפטי לממשלה לפנות לוועדה לבחינת השעיה אשר תיתן דעתה לאיזון הראוי בין האינטרסים השונים ותחליט מה תהיה תוצאתו המינהלית של ההליך הפלילי. בהסדר חדש זה טמונה בשורה חדשה בהיבטי שלטון החוק וטוהר-מידות, ולמצער, יש בו משום פוטנציאל משמעותי לעיצוב דינים רלוונטיים לשלטון המקומי בסוגיה זו.

127. כאמור, התיקון לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו עוסק רק בראש הרשות, ולא ביתר חברי המועצה, ואילו התיקון לחוק התכנון והבניה עוסק בכשירותם של חברי הוועדות המקומיות אגב תפקידם בוועדה המקומית בלבד. שילובם של שני דברי החקיקה, הן זה שחל על ראשי הרשויות, והן חוק התכנון והבניה, מוביל למסקנה כי הדין שלפיו ניתן להשעות מי שהוגש נגדו כתב אישום, חל רק על חברי מועצה שהם חברי הוועדה המקומית לתכנון ולבניה ועל ראש הרשות. לעומת זאת, דין זה אינו חל על מי שמכהן כחבר מועצה ואינו חבר בוועדה המקומית לתכנון ולבניה, כמו גם על תפקידיו האחרים של חבר המועצה בהיבטים המוניציפליים.

128. נראה כי אנומליה זו, הגם שניתן ליתן לה טעם מסוים נוכח התפקידים הרגילים שממלאים חברי מוסדות תכנון, מעוררת קושי. לדעת הצוות, ראוי להרחיב את הדינים האמורים כך שיחולו גם על חברי מועצה שאינם חברי מוסדות תכנון ככל שהם נוטלים חלק בקבלת הכרעות משמעותיות בתחום הרשות. לאור האמור, הצוות ממליץ כי סמכות היועץ המשפטי לממשלה לפנות לוועדה לבחינת השעיה בעניין ראשי רשויות וחברי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה שהוגש נגדם כתב אישום, וכן סמכות הוועדה לבחון השעיה כאמור, יוחלו גם ביחס לחברי מועצה שאינם חברי הוועדה המקומית מקום בו הוגש נגד מי מהם כתב אישום, וזאת על מנת שיישקל הצורך להגביל את פעילותו של חבר המועצה הנוגע בדבר במסגרת ועדות הרשות המקומית שיש לפעילותן השלכות אופרטיביות על פעילותה של הרשות.

8.ג. הדין המשמעתי של עובדי הרשויות המקומיות

רקע

129. הדין המשמעתי של הרשויות המקומיות, בדומה לדין המשמעתי בשירות המדינה, הוא בעל מאפיינים מורכבים ותכליות מרובות. מחד גיסא, ככל דין משמעתי, זהו דין החל בין העובד למעסיקו, וככזה, הוא משמש להסדרת מערכת ההתנהגות הנדרשת במקום העבודה. אכן: "המשמעת בעבודה מבוססת על מערכת של חובות המוטלות על העובד, אשר נועדו להבטיח את התנהגותו הנאותה בהתאם לצרכים הלגיטימיים של מקום העבודה. חובותיו של העובד מוסדרות באופן שונה במקומות העבודה השונים, אך נראה שרוב החובות – כגון התנהגות

¹⁹¹ סעיף 44ב(ג) לחוק התכנון והבניה.

הולמת, ציות להוראות, אי-היעדרות מן העבודה וכו' – משותפות לכל מקומות העבודה הן במישור האזרחי והן במישור הציבורי".¹⁹²

130. כידוע, הדין המשמעתי מתקיים במקביל למערכות נוספות של דינים החלות על עובדים, אשר בכללם גם הדין הפלילי. ואולם, בהקשר זה ראוי להדגיש כי אף שהדין המשמעתי משמש לא פעם אמצעי התמודדות חלופי למקרים שבהם, מסיבות שונות, לא ניתן, יש קושי, או אין מקום, לנקוט בהליך פלילי, הרי שביסוד כל מערכת דינים ניצבות תכליות שונות, וכפי שנקבע על-ידי בית המשפט העליון כבר בשנת 1957: "לא הרי הליך פלילי כהרי דיון משמעתי. התביעה הפלילית נועדה לקבוע אם הנאשם עבר על החוק ואם הוא ראוי כי יטילו עליו את העונש הקבוע בחוק, ואילו הדיון המשמעתי לא נועד להעניש את 'העבריין', כי אם לקבוע, בראש ובראשונה, אם הוא עודנו ראוי לאמון אשר רחשו לו השלטונות והציבור לפני שנמתח עליו קו של חשד. לשון אחרת: הדיון המשמעתי אין מהותו פלילית, כי אם אזרחית, ואין תכליתו ענישה, כי אם הגנה" (בג"ץ 13/57 צמוקין נ' בית-הדין המשמעתי לעובדי מדינה, פ"ד יא 856, 861 (1957)). במילים אחרות: בשונה מן הדין הפלילי, תכליתו היסודית של הדין המשמעתי היא להבטיח את תפקודו התקין של השירות הציבורי ואת אמון הציבור בו, כמו גם ברשויות השלטון בכלל. אכן, כפי שציין בית המשפט העליון בפרשה אחרת: "בדין המשמעתי, אמצעי המשמעת אמור לשמש אמצעי מניעה יותר מאשר אמצעי ענישה: התכלית העיקרית של אמצעי המשמעת היא, כאמור, למנוע פגיעה משמעותית בתפקוד של שירות המדינה או בתדמית של שירות זה, שכן תדמית ראויה היא תנאי הכרחי לפעילות תקינה של השירות" (עש"מ 5282/98 מ"י נ' כתב, פ"ד נב(5) 87, 93 (1998)).

131. לצד וכחלק מתכליות אלו, הדין המשמעתי בשלטון המקומי והמרכזי כאחד, אינו ככל דין משמעתי אחר, שהלא מדובר בדין של רשות ציבורית, המחזיקה בסמכויות רבות ומשמעותיות כלפי האזרח, והוא עוצב בשים לב לאחריותה של הרשות כלפי הציבור. בתוך כך, הדין המשמעתי של השירות הציבורי ממלא תפקיד חשוב בהבטחת טוהר-מידותיו של השירות ובמניעת תופעות שחיתות בקרבו – תכליות שהן, ממילא, חלק בלתי-נפרד מהתכלית שעניינה הבטחת תפקודו התקין של השירות ואמון הציבור בו. יפים בהקשר זה דברי שופט בית המשפט העליון בדימוס חיים כהן באחד ממאמריו: "פגיעה בטוהר המידות אינה אסורה לפי שום חוק פלילי או משמעתי מפורש, ולכן אין מאשימים ואין מרשיעים בגינה, לא בדיני עונשין ולא בדיני משמעת. אבל יש עבירת משמעת הכתובה בחוק, החופפת במידה רבה את הפגיעה בטוהר המידות: זאת 'ההתנהגות הבלתי הולמת'".¹⁹³ ואכן, לא פעם הדין המשמעתי נתפס כאפיק מתאים יותר לטיפול במקרים של שחיתות בשירות הציבורי, בין במקרים שטיבם אינו מצדיק את החומרות הנלוות להליך הפלילי ובין במקרים שבהם לא מתקיימת תשתית מספקת להעמדה לדין.¹⁹⁴

הדין המשמעתי בשלטון המקומי

132. דיני המשמעת החלים על עובדי הרשויות המקומיות מוסדרים בעיקרם בחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (להלן: **חוק המשמעת**) ובתקנות שהותקנו מכוחו, תוך שבמסגרת חוק

¹⁹² יאיר הורביץ "הסדרי משמעת בעבודה" משפטים ט(3) 477 (1979).

¹⁹³ חיים כהן "הרהורים על טוהר המידות" משפט וממשל ב 403, 430 (1994).

¹⁹⁴ ברק-ארז, בעמ' 692.

המשמעת הוחלו על עובדי הרשויות המקומיות גם הסדרים מסוימים מכוח חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963 (להלן: **חוק שירות המדינה (משמעת)**) ותקנותיו.¹⁹⁵ חוק המשמעת מונה את העבירות שבגינן ניתן להעמיד עובד רשות מקומית לדין משמעתי;¹⁹⁶ מכוחו הוקם בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות שתפקידו לשפוט את עובדי הרשויות על עבירות המשמעת המנויות בחוק¹⁹⁷ (להלן: **בית הדין למשמעת**); והוא מונה אמצעי משמעת שונים שבהם ניתן לנקוט כלפי עובד, ובהם: התראה, נזיפה, הורדה בדרגה, הפקעת משכורות, פסילה למילוי תפקידים מסוימים, פיטורים, וכיוצא באלו.¹⁹⁸ על-פי חוק המשמעת, על כל ראש רשות מקומית למנות תובע שתפקידו לקבל קובלנות ולהגיש תובענות לבית הדין למשמעת בגין ביצוע עבירות משמעת על-ידי עובד.¹⁹⁹ הגשת קובלנות כאמור נעשית בידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך.²⁰⁰ ככלל, גם ליועץ המשפטי לממשלה מסורות סמכויות לעניין חוק זה – הוא ראשי להגיש לתובע קובלנה ואף לחייב תובע להעמיד עובד לדין מקום בו החליט הראשון שלא לעשות כן.²⁰¹ ואולם, בפועל, במהלך השנים כמעט שלא נעשה בסמכויות אלו שימוש. חוק המשמעת מוסיף וקובע כי ראש הרשות המקומית הוא הראשי למנות חוקרים שיפעלו לפי הוראות התובע;²⁰² ולראש הרשות נתונה גם הסמכות להורות, לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לרשות, על השעייתו של עובד שהחלה נגדו חקירה פלילית וזאת לתקופה של עד 45 ימים.²⁰³

133. ניתן לראות, אפוא, כי במסגרת הדין המשמעתי הקיים, מסורות כיום עיקר הסמכויות בתחום המשמעת לרשות המקומית עצמה, ובפרט לראש הרשות. מצב דברים זה מתיישב, באופן טבעי, עם התפיסה הרואה בדין המשמעתי כלי ניהולי, ואשר, ככזה, יש מקום להפקידו תחת שיקול-דעתה של הרשות. לצד זאת, המציאות מלמדת כי במצב דברים זה יש כדי לעורר קשיים שונים, עקרוניים ומעשיים. בפרט, העובדה כי עיקר הסמכויות בתחום המשמעת מסורות לידי הרשות עצמה, והקרבה היחסית בין העובד לבין בעלי הסמכויות בעניינו לפי חוק המשמעת, מערימות על הגורמים המוסמכים קשיים בדרכם להפעיל את הדין המשמעתי – קשיים אשר, כפי שיתואר מיד, אינם מתעוררים בשלטון המרכזי, שכן ההחלטות העיקריות בתחום המשמעת מתקבלות בו על-ידי גורם חיצוני למשרד הממשלתי שבו עובד העובד. מצב דברים זה גם מעורר חשש לחדירת שיקולים זרים להליך קבלת ההחלטות בתחום זה, באופן שבו הפעלת הדין המשמעתי עלולה להיעשות בחסר או ביתר: ביתר – מקום בו הדין המשמעתי ינוצל ל"התחשבוניות" בתוך הרשות, תוך הגשת (או איום בהגשת) קובלנות ותובענות-שווא כנגד עובדים; ובחסר – מקום בו דווקא בשל אותה קרבה בין הנפשות הפועלות, לא יינקטו הליכים גם במקום בו הדבר נדרש מבחינה נורמטיבית; ולחלופין – מקום בו, למשל, השיקול התקציבי הכרוך בעלות השעייתו של עובד לרשות, יקבל משקל-יתר בהחלטת ראש הרשות בעניינו. בעניין זה, יצוין, כי גם מבקר המדינה הצביע בעבר על החשש משרירות-לב ושיקולים זרים, בהם שיקולים פוליטיים, בהפעלת הדין המשמעתי בשלטון

¹⁹⁵ ראו, למשל, סעיף 20 לחוק המשמעת, המחיל סעיפים שונים מחוק שירות המדינה (משמעת) על עובדי הרשויות המקומיות.

¹⁹⁶ סעיף 9 לחוק המשמעת.

¹⁹⁷ סעיף 2(א) לחוק המשמעת.

¹⁹⁸ סעיף 17 לחוק המשמעת.

¹⁹⁹ סעיף 10 לחוק המשמעת.

²⁰⁰ סעיף 11 לחוק המשמעת.

²⁰¹ סעיפים 11 ו-14 לחוק המשמעת.

²⁰² סעיף 12 לחוק המשמעת.

²⁰³ סעיף 20(1)(א) לחוק המשמעת.

המקומי. זאת, בין היתר, כתוצאה מהעדר הבניה של שיקול-הדעת הנתון בידי הגורמים הרלוונטיים, ובפרט ראש הרשות, כמו גם בשל חוסר היכרות מספקת של בעלי הסמכויות עם דיני המשמעת.²⁰⁴

134. אמנם, כפי שצוין, גם ליועץ המשפטי לממשלה מסורות סמכויות מסוימות מכוח חוק המשמעת, ואולם בעניין זה יש לעמוד על כך שבפני היועץ המשפטי לממשלה לא תימצא בהכרח התשתית העובדתית הנדרשת לצורך הכרעה אם יש מקום להגיש קובלנה בעניין פלוני, בין היתר מאחר שליועץ המשפטי לממשלה אין כלים ממשליים לצורך חקירת חשדות לביצוע של עבירות משמעת ברשויות המקומיות. ומעבר לכך, גם מקום בו היועץ המשפטי לממשלה מחייב תובע להגיש תובענה לאחר שזה החליט שלא לעשות כן, יופקד גורלם של ההליכים בידי מי שחויב להגיש בניגוד לרצונו, ושמורא ראש הרשות עליו הוא לעתים גדול ממרותו של היועץ המשפטי לממשלה. זאת ועוד, נראה כי גם ב"מסורת" שהתפתחה לאורך השנים בדבר אי-הפעלת הסמכויות הנתונות בדין ליועץ המשפטי לממשלה בהליכים אלו, יש כדי לתרום, הלכה למעשה, לשימור המעורבות המעטה והחריגה של היועץ בעניין זה.²⁰⁵

135. זה המקום לציין, כי במכלול ההיבטים העקרוניים שתואר לעיל, הדין המשמעתי בשלטון המקומי שונה באופן מהותי מזה הקיים בשירות המדינה. כך, בשונה מהמערכת המבוזרת הקיימת בשלטון המקומי, אשר במסגרתה פועלת כל רשות באופן עצמאי, מערכת הדין המשמעתי בשירות המדינה היא, ככלל, מערכת ריכוזית. הגורם האמון על כלל היבטי המשמעת בשירות המדינה הוא נציבות שירות המדינה – ארגון מטה על-משרדי האחראי ומוסמך לניהול ההון-האנושי והמערך הארגוני בשירות המדינה, אשר בין תפקידיו נמצא גם הטיפול במשמעת בשירות המדינה ואכיפתה. ודוק: עיקר הטיפול בדין המשמעתי הוצא במכוון מידיהם של משרדי הממשלה ורוכז בנציבות שירות המדינה, שעובדיה אינם הממונים הישירים על העובדים שהתנהגותם המשמעתית נבחנת, או עמיתיהם לעבודה של עובדים כאמור. נציבות שירות המדינה היא, אפוא, הגורם המחזיק בעיקר הסמכויות המקצועיות בתחום המשמעת ולרשותה שיקול-דעת עצמאי בהפעלתן. בכלל זאת, היחידה החוקרת עבירות משמעת היא יחידה של נציבות שירות המדינה; וגם יחידת התביעה, שעליה נמנים התובעים המייצגים את הנציבות (ולמעשה את המדינה) בפני בית הדין המשמעתי של עובדי המדינה, היא יחידה של הנציבות. הנה כי כן, בשירות המדינה קיים ניתוק בסיסי בין העובד לבין הגורם האמון על תחום המשמעת אשר מוסמך לקבל החלטות ולנקוט בצעדים בעניינו. ניתוק זה נועד להבטיח כי ההחלטות בתחום זה יונחו על-ידי שיקולים מקצועיים וענייניים בלבד ולמנוע אפשרות למעורבות שיקולים זרים.

136. ביטוי מסוים לקשיים העקרוניים המתוארים עולה גם מחיי המעשה. בהקשר זה נשמעו בפני הצוות טענות רבות לפיהן במרבית הרשויות המקומיות, רמת האכיפה של הדין המשמעתי היא נמוכה והשימוש שנעשה בכלים שמעניק דין זה הוא מצומצם ביותר. בכלל זאת, נמסר לצוות כי קיימות רשויות מקומיות רבות שהגורמים המוסמכים בהן לעניין זה, לרבות התובעים המשמעתיים עצמם, אינם בעלי הבנה מספקת בדין המשמעתי, בסדרי-הדין שלו ובאפשרויות

²⁰⁴ מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008 200-199 (2009) (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2008).

²⁰⁵ להרחבה בעניין השימוש בסמכות המקבילה של היועץ המשפטי לממשלה ראו: נחמיה בן-תור דיני משמעת בשירות הציבורי 37-38 (מהדורה שניה, 2011).

הטמונות בו. במצב זה, אין פלא, כי השימוש שנעשה בו הוא מצומצם ביותר. תימוכין למצב דברים זה ניתן למצוא גם בנתוני הפעילות של בית הדין למשמעת. כך למשל, נמצא כי בשנת 2014 נפתחו בבית הדין בסך-הכל 47 הליכים, אשר נגעו לעובדים ב-21 רשויות בלבד. בדומה, בשנת 2015 נפתחו 47 הליכים, וזאת בעניינים הנוגעים לעובדים מקרב 20 רשויות בלבד. בהתחשב בכך שבישראל למעלה מ-250 רשויות מקומיות, נתונים אלו מצביעים על כך שמיעוט קטן ביותר מקרב הרשויות פונה לבית הדין למשמעת לצורך ניהול הליכי משמעת. יחד עם זאת, ראוי לציין כי על-פי מידע שנמסר לצוות מראשת בית הדין למשמעת, גב' עינת איילון, נעשה כיום מאמץ משמעותי לצורך חיזוק ההיכרות של הרשויות עם בית הדין למשמעת, באמצעות הרצאות המועברות לבעלי תפקידים שונים ברשויות המקומיות ביחס לפעילות בית הדין. לדעת גב' איילון, ניכר כי פעולות אלו כבר החלו לשאת פרי, לפחות ככל שהדברים אמורים במספר הרשויות הפונות אל בית הדין.

137. על מנת ליתן מענה לקשיים אלו ואחרים, התקיימה במשרד הפנים לאורך שנים עבודת-מטה לצורך תיקון הדין המשמעת כעיונו בחוק המשמעת, ובחודש ספטמבר 2014 פרסם המשרד תזכיר חוק חדש – חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשע"ה-2014 (להלן: **התזכיר**) – המבקש לקיים רפורמה מקיפה בנושא ולבוא במקומם של כלל ההסדרים הקיימים. על-פי התזכיר, החוק החדש יאמץ שורה של הוראות מחוק שירות המדינה (משמעת), כמו גם מחיקוקים אחרים. בין היתר, התזכיר מבקש לבטל את הליך הקובלנה שבחוק המשמעת הנוכחי ותחתיו לקבוע מנגנון טיפול בהליכים משמעתיים על-ידי מנכ"ל הרשות המקומית, שישמש כ"אחראי על המשמעת",²⁰⁶ ואשר אליו יופנו תלונות בנוגע לחשדות לביצוע עבירות משמעת על-ידי עובדי הרשות. אחראי המשמעת יחליט האם לסגור את התלונה או לברר אותה והוא שיקבע האם ואילו אמצעי משמעת לנקוט כנגד עובד שהחשדות נגדו התבררו כנכונים. כן מוצע בתזכיר, כי סמכויות התביעה בענייני משמעת תינתנה בידי היועץ המשפטי של הרשות המקומית. עוד נקבע בו, כי מבין עובדי הרשות ימונה "חוקר" שתפקידו לברר את החשדות לעבירות המשמעת ולחקור אותן. ניתן לראות, כי התזכיר ביקש לעדכן ולשנות את מערך המשמעת ברשויות המקומיות, תוך הרחבת היקף ואופי הסמכויות שיהיו נתונות ויופעלו במסגרתו, אך זאת תוך שמירה על העיקרון הקיים בחוק המשמעת כיום שלפיו מירב הסמכויות בתחום המשמעת נתונות בידי גורמים בתוך הרשות המקומית, בד בבד עם העברת הסמכויות הנתונות כיום לדרג הנבחר לגורמי המקצוע ברשות.

המלצות הצוות

138. ככלל, התפיסה לפיה יש מקום לשמר בידי הרשויות המקומיות סמכויות משמעותיות בתחום המשמעת מקובלת על הצוות. זאת, מתוך ראיית ההליך המשמעתי כגזר ומהווה חלק ממערך יחסי-העבודה שבין המעסיק לעובדים, ואשר ככזה, יש לגורמי הרשות המקומית ובראשם ראש הרשות עצמו, עניין ממשי בניהולם לצורך הבטחת תפקודה התקין של הרשות. יתרה מכך, אף שהצוות לא נדרש לכלל פרטי ההוראות המוצעות בתזכיר, הצוות מברך על הניסיון שנעשה במסגרתו לשפר ולשכלל את המנגנונים הקיימים כיום ולהפיכת ההליך המשמעתי למקצועי ומבנה יותר.

²⁰⁶ לפי נוסח התזכיר, ברשות בה לא מונה מנכ"ל יהיה מזכיר הרשות אחראי על המשמעת, וברשות מקומית גדולה רשאי המנכ"ל להאציל את סמכותו למנהל כוח-האדם בעירייה (סעיף 14(א)-(ב) לתזכיר).

139. לצד זאת, הצוות סבור כי, מבלי לפגוע בסמכויות העצמאיות הנתונות לרשויות המקומיות בנושא זה ומאחריותן הראשונית והמרכזית להבטיח את אכיפת דיני המשמעת על עובדיהן, יש צורך לכונן גוף מרכזי, ארצי ועל-רשותי, אשר יחזיק בסמכויות מקבילות לאלה שבידי הרשויות המקומיות, ואשר יאפשרו נקיטת הליכים משמעתיים, ובכללם הליכי חקירה, ביחס לעבירות מסוימות שייקבעו בהתאם לסוגן וחומרתן, מקום בו הרשויות המקומיות אינן עושות כן. גוף ריכוזי כזה – אשר יפעל באופן עצמאי ובמנותק מלחצים ושיקולים פנים-רשותיים, ושברשותו יהיו המשאבים הנדרשים (ובכלל זאת, הידע ותקני כוח-האדם המתאימים) – יוכל להפעיל סמכויות בתחום המשמעת במקרים שנכון וראוי להפעיל סמכויות מקבילות כאמור באופן שיבטיח הפעלה משמעותית יותר של הדין המשמעתי והגשמת תכליותיו באופן אפקטיבי יותר. למותר לציין, כי גוף זה צריך שיכלול יחידת חקירות משמעת ויחידת תביעות משמעת – בין ברמה הארצית ובין בחלוקה למחוזות.

140. מטבע הדברים, הקמת גוף שכזה מצריכה חשיבה מעמיקה וגיבוש הסדרים ספציפיים, בין היתר בהתייחס לסוגי המקרים והעבירות שלגביהם תקום עילה להפעלת סמכויותיו של גוף זה, כמו גם בהתייחס לסוגיית "מרוץ הסמכויות" בינו לבין בעלי הסמכויות המקבילות ברשות. כמו כן, יש להכריע תחת איזה גורם נכון יהיה להקים גוף כאמור, שכן, על פני הדברים נראה כי גוף כזה עשוי לפעול תחת גורמים שונים, ובהם נציבות שירות המדינה, משרד הפנים ומשרד המשפטים. בשלב זה, הצוות מבקש שלא לקבוע מסמרות בעניינים אלו וסבור כי יש לקיים תחילה חשיבה סדורה בנושא זה במעורבות כלל הגורמים הנוגעים בדבר. על בסיס המסקנות שיעלו מתהליך בחינה זה, יהיה צורך לגבש הסדרים קונקרטיים, ברוח הדברים האמורים, ולעגנם במסגרת תיקון החקיקה הנדרש בנושא.

141. מעבר לכך, הצוות סבור כי יש מקום לנקוט כבר עתה ובלא קשר לקידום תזכיר החוק בצעדים משלימים לצורך שיפור הטמעת הדין המשמעתי ברשויות המקומיות. כפי שצוין, פעולות בנושא זה החלו להתבצע בשנה האחרונה ביוזמת ראשת בית הדין למשמעת, והצוות מברך על כך. לצד זאת, ובהמשך להמלצת מבקר המדינה בעניין זה,²⁰⁷ הצוות ממליץ כי משרד הפנים יפעל לקידום נושא זה גם באמצעות פרסום עדכון וריענון לרשויות המקומיות בנושא, אשר יכלול מידע מפורט על אודות הדין המשמעתי, תכליותיו ומנגנוניו, ויבהיר את חשיבות השימוש בכלי זה במקרים המתאימים. כן ראוי לבחון את הצורך בקידום ועידוד פעולות מטעם מערך ההדרכה ברשויות המקומיות לצורך ביצוע הדרכות נוספות לבעלי הסמכויות בתחום המשמעת ברשויות המקומיות, וזאת בין היתר בתחומי החקירה והתביעה. מטבע הדברים, לפעולות מעין אלה תהיה חשיבות יתירה לאחר שהרפורמה המתוכננת בחוק המשמעת תצא לפועל, ואולם נראה שכבר עתה, ואף בטרם יושלם מהלך זה, תצמח תועלת מפעולות כאמור לחיזוק המנגנונים הקיימים.

²⁰⁷ דו"ח מבקר המדינה 2008, בעמ' 200.

ג.9. כללי אתיקה לנבחרי הציבור בשלטון המקומי

רקע

142. מעצם הגדרתה של האתיקה כ"תורת המידות" או "תורת המוסר", עולה כי כללי אתיקה נועדו להצביע על נורמות ראויות להתנהגות. בעיקרם, אמורים כללי אתיקה לחול במקום שבו לא קיימת נורמה מחייבת אחרת הקובעת את כללי ה"מותר והאסור"; ובכל הנוגע לכללי אתיקה של עובדי ציבור בפרט, הרי שאלו נועדו לשמש כלי-עזר בידי איש הציבור ולהנחותו בדבר דרכי ההתנהגות הראויה, המגשימות את חובת הנאמנות שלו כלפי הציבור. פועל יוצא מכך, הוא כי קיומו והטמעתו של קוד אתי עשויים לתרום לשיפור תפקודם של עובדי ונבחרי ציבור, ועל כן גם לשיפור תפקוד הרשות הציבורית כולה, לקידום טוהר-המידות והמינהל התקין בה ואף לחיזוק אמון הציבור בשלטון. אכן, כפי שציננה פרופ' ברק-ארז: **"המאבק בשחיתות אינו יכול להיות תלוי במשפט בלבד ... לצד כללי המשפט המנהלי יש לנסח כללי אתיקה של השירות הציבורי, שיוקיעו פרקטיקות מושחתות ויעלו על נס ערכים של שוויון, שקיפות ונאמנות לשליחות הציבורית (מעבר לאיסורים המשפטיים הפורמליים החלים בתחום זה)"**.²⁰⁸

143. כידוע, כללי אתיקה חלים כיום על בעלי תפקידים רבים במגזר הפרטי והציבורי כאחד. בפרט, גובשו והותקנו במהלך השנים כללי אתיקה עבור כמעט כל בעלי התפקידים במגזר הציבורי, וביניהם ניתן למנות את כללי האתיקה של עובדי המדינה משנת 1987;²⁰⁹ כללי האתיקה לשופטים, התשס"ז-2007 שהותקנו מכוח סעיף 16א לחוק בתי המשפט [נוסח משולב], התשנ"ד-1994; כללי אתיקה החלים על חברי הכנסת מכוח חוק חסינות חברי הכנסת, זכויותיהם וחובותיהם, התשי"א-1951;²¹⁰ כללי האתיקה של פרקליטי המדינה משנת 2013;²¹¹ וכללי האתיקה לנציגי ציבור בבתי הדין לעבודה משנת 2010.²¹² יצוין, כי על חברי הממשלה וסגניהם חלים, עוד משנת 1977, הכללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, אשר נוגעים – הגם שבמידה מוגבלת – להיבטים אתיים שונים בתפקידם.²¹³ במהלך השנים התקיימו מספר תהליכים לגיבוש כללי אתיקה מקיפים שיחולו עליהם, אך אלו, נכון למועד כתיבת דו"ח זה, טרם הושלמו לכדי קוד אתי רשמי.²¹⁴

²⁰⁸ ברק-ארז, בעמ' 699.

²⁰⁹ הודעת נציבות שירות המדינה מס' 81 מ"ז כללי אתיקה לעובדי המדינה" (28.6.1987). יצוין, כי בחודש אפריל 2014 מינה נציב שירות המדינה ועדה לגיבוש המלצה לקוד אתי חדש לשירות המדינה, בהמשך להחלטת הממשלה מס' 481 מיום 30.6.13 בעניין ניהול ההון-האנושי בשירות המדינה. בראש הוועדה עומד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ליעוץ) לשעבר, מר מייק בלס, ועבודתה נמצאת בעיצומה.

²¹⁰ תקנון הכנסת "אתיקה של חברי הכנסת" 166-181 (4.2.2015). למען שלמות התמונה, נזכיר כי בשנת 2006 נוסחו עבור הכנסת כללי אתיקה מקיפים ומפורטים על-ידי ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימ'), פרופ' יצחק זמיר, אך המלצותיה טרם התקבלו על-ידי הכנסת. בסוף כהונתה של הכנסת ה-19 קיימה ועדת הכנסת דיונים בקוד אתי חדש לחברי הכנסת שגובש על-ידי חברי-הכנסת צחי הנגבי ומיקי רוזנטל, אולם אלה לא נסתיימו בטרם פוזרה הכנסת.

²¹¹ משרד המשפטים קוד אתי לפרקליטי המדינה (2013).

²¹² בתי הדין לעבודה "כללי התנהגות ואתיקה של נציגי הציבור בבית הדין לעבודה" (1.5.2010).

²¹³ כללים למניעת ניגוד עניינים של שרים וסגני שרים, י"פ התשס"ג, 1136.

²¹⁴ הצעה מקיפה לכללי אתיקה לחברי הממשלה הוגשה בשנת 2008 על-ידי ועדה ציבורית בראשות נשיא בית המשפט העליון (בדימ'), השופט מאיר שמגר; בהמשך, ההצעה נבחנה ועודכנה על-ידי ועדת שרים בראשות שר המשפטים דאז, פרופ' יעקב נאמן, ובשנים 2013-2014 היא שבה ונבחנה במשרד המשפטים, ובסיומו של תהליך זה, הגישה לממשלה שרת המשפטים הקודמת, גב' ציפי לבני, נוסח עדכני של כללים אלו, המבוסס בעיקרו על הצעות הוועדות הקודמות, בשינויים ועדכוניים שונים שנערכו בהן. שרת המשפטים הנוכחית, גב' איילת שקד, פועלת בתקופה זו לבחינת ההצעה שגובשה בעניין זה לצורך הבאת הנושא לדיון ולהכרעה בממשלה.

144. בכל הנוגע לנבחרי הציבור בשלטון המקומי, טרם הותקנה מערכת כוללת של כללי אתיקה בעלי מעמד מחייב, הגם שצעדים משמעותיים בכיוון זה ננקטו בשנים האחרונות. להלן תיסקרנה, בתמצית רבה ככל הניתן, הפעולות שבוצעו בנושא זה עד כה ומצב הדברים העדכני בעניין, ועל בסיס זאת תפורטנה המלצות הצוות באשר לצעדים הנוספים שאותם ראוי לבצע לצורך השלמת המענה הנדרש לסוגיה זו.

הקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות

145. בשנת 2008 הוחלט על-ידי מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות והמרכז לאתיקה בירושלים, בשיתוף עם משרד הפנים ומשרד המשפטים, על הכנת קוד אתי לראשי רשויות מקומיות. לצורך כך, הוקם צוות-חשיבה לגיבוש הצעה לכללי אתיקה, בראשותה של גבי טנה שפניץ, לשעבר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), בו היו חברים נציגי ארבעת הגורמים שפורטו לעיל. צוות-החשיבה קיים תהליך-עבודה יסודי ומקיף ובסיומו גיבש הצעה לקוד אתי כאמור. בחודש דצמבר 2013 פורסם הקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות.²¹⁵ כשמו כן הוא, הקוד האתי חל על **ראשי הרשויות** בלבד ולא על יתר נבחרי הציבור ברשויות המקומיות. זאת, בעיקר, נוכח ההבדלים בין תפקידו של ראש רשות מקומית לבין תפקידם של חברי המועצה, ואף בין תפקידו של ראש הרשות לתפקידם של סגנים בשכר, אשר הביאו את כלל הגורמים למסקנה כי בשלב ראשון יש לקבוע כללי אתיקה לראשי הרשויות בלבד, ולאחר מכן לעסוק בכללי האתיקה של הנבחרים האחרים.²¹⁶

146. בהתאם לתפיסה שעמדה ביסוד גיבושו של הקוד האתי, ועל-פי האמור בקוד, מטרתם של הכללים שגובשו "לשמש הנחיות לראש רשות מקומית להתנהגות ראויה, 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".²¹⁷ הקוד מורכב משלושה חלקים: החלק הראשון עוסק בערכי-היסוד שהם עיקרי הציוויים האתיים הנגזרים מהיותו של ראש הרשות נאמן הציבור וממחויבותו לפעול לטובתו של הציבור על גווניו ומרכיביו; החלק השני של הקוד מציג את הכללים הנגזרים מערכי-היסוד, ובכלל זאת עוסק בנושאים הבאים: הליכות הולמות, עיסוק נוסף, ניגוד עניינים, מתנות, החזר הוצאות, מימון נסיעות לחוץ לארץ ומתן חסויות; ואילו החלק השלישי של הקוד בוחן את התנהלות ראש הרשות המקומית מול הגורמים המרכזיים עימם הוא בא במגע: הציבור הרחב, חברי המועצה, עובדי הרשות המקומית, ספקי השירותים של הרשות המקומית ומרכז השלטון המקומי.²¹⁸ ככלל, מדיניות קוד היתר לכלול בו רק כללים

²¹⁵ קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות (2013) (להלן: **הקוד האתי או הקוד**).

²¹⁶ בין היתר צוין בנושא זה בפרק המבוא לקוד האתי כי: "הכללים המוצעים נועדו רק לראשי רשויות מקומיות ולא לנבחרים האחרים ברשויות המקומיות. הסיבה אינה שלאחרונים לא נדרשים כללי אתיקה, אלא משום שבסדר העדיפויות ובגלל ייחוד התפקיד ... נראה היה שיש להתחיל עם כללים לראש הרשות המקומית. יש שוני מהותי בין ראש הרשות המקומית לבין התפקיד של חבר המועצה, החייב לבוא לביטוי גם בכללי האתיקה. אלה נגזרים לפי מידת מחויבותו ואחריותו של כל בעל תפקיד" (שם, בפסקה 31). לצד זאת, הודגש, כי ההנחה של הצוות היא שהכללים שייקבעו לגבי ראש הרשות המקומית ינחו גם את סגני ראש הרשות ואת חברי המועצה האחרים, בשניונים המתחייבים מהשוני במעמדם ובתפקידיהם (שם, בפסקה 33).

²¹⁷ סעיף 1 לקוד האתי.

²¹⁸ יצוין, כי לצד שורת הנושאים שהוסדרו במסגרת הקוד האתי, צוות-החשיבה להכנתו לא דן במודע במספר נושאים ובהם: אתיקה בתקופת בחירות, אתיקה בתחום התכנון והבניה, הצהרות הון, בקרה על יישום כללי האתיקה והטמעת הקוד האתי ויישומו. על כן, נושאים אלו אינם מוסדרים במסגרת הקוד.

שאינם מוסדרים בדין, ולכן, בכפוף לחריגים, הקוד אינו עוסק בנושאים המוסדרים כבר בחוק, בתקנות או בחוזרים מטעם מנכ"ל משרד הפנים.²¹⁹

147. ראוי לציין, כי במסגרת פרק המבוא לקוד הובהר גם כי בהינתן שמטרתו של הקוד היא להנחות ולהדריך את ראשי הרשויות המקומיות, הוא אינו כולל מנגנון בקרה על מידת יישום הכללים על-ידי ראשי הרשויות המקומיות – נושא אשר נדון במסגרת נפרדת.²²⁰ כן הובהר, כי מטיבו של קוד אתי שהוא דורש הטמעה, ועל כן, לאחר שיאומץ, יהיה צורך לייצר הליך הטמעה של הכללים בקרב ראשי הרשויות המקומיות.²²¹

ואכן, על-פי הנמסר לצוות, לצד גיבוש הקוד האתי סוכם על-ידי הגורמים שעסקו בכך כי בשנתיים הראשונות שלאחר אישור הקוד על-ידי מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, הקוד לא יהיה בעל מעמד מחייב, אלא ישמש לשם הנחיה ומתן כיוון לבאות. בחלוף שנתיים, תיערך בחינה של הקוד האתי תוך ביצוע תיקונים, ככל שידרשו, לאור הלקחים שיעלו מיישומם בפועל. כן סוכם, כי שר המשפטים יוסמך לאחר את הקוד האתי בהתייעצות עם יושב-ראש מרכז השלטון המקומי ויושב-ראש מרכז המועצות האזוריות, וזאת לצורך עיגונו באופן סטטוטורי, בדומה לכללי אתיקה אחרים, והפיכתו למחייב. עוד נמסר לצוות על-ידי מרכז השלטון המקומי, כי בשנתיים שחלפו מאז פורסם הקוד, המרכז ערך שני כנסים לראשי ערים במטרה להציג בפניהם את עיקרי הקוד, וכן השלים את גיבושה של תכנית כוללת להטמעת הקוד האתי באמצעות קורס ייעודי שיערך לראשי הרשויות בנושא – תכנית אשר, במועד כתיבת דו"ח זה, טרם הוצאה לפועל.

המתווה להחלת כללי אתיקה על נבחרי הציבור בשלטון המקומי

148. בד בבד עם התהליכים המתוארים, יזם בשעתו היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, מר מני מזוז, הצעה לגיבוש דין אתי ומשמעתי לנבחרים ברשויות המקומיות, ואף הוקם צוות, בראשותו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) דאז, גב' שרית דנה, יחד עם משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, לבדיקת האפשרות לחקיקה שתקבע הסדר להטלת סנקציות על נבחרים שיפעלו בניגוד לכללים שייקבעו. הצוות גיבש טיוטה מפורטת למתווה אשר במסגרתו הוצע להקים מערך משולב של מספר ועדות שתעסוקנה בדין האתי של נבחרי הציבור, וזאת הן בטרם מעשה – באמצעות מתן ייעוץ מקדים, והן לאחר מעשה – במסגרת בירור פניות ותלונות על-ידי ועדת אתיקה שתוסמך לכך. עיקרי המתווה שגובש היו כדלקמן:

ראשית, הוצע להקים **"ועדת אתיקה"** שתפקידה יהיה לדון בהפרת כללי אתיקה של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות. חברי הוועדה ימונו על-ידי שר המשפטים, ויכללו שופט בדימוס (יושב-ראש הוועדה) ושני ראשי רשויות מקומיות לשעבר. על-פי ההצעה, הפרה אתית תהיה התנהגות העולה כדי אחד מאלה: הנבחר התנהג התנהגות שאינה הולמת את תפקידו ברשות המקומית או התנהג התנהגות העלולה לפגוע בתדמיתה או בשמה הטוב של הרשות המקומית, וזאת, בשים לב למאפייניה של הרשות; הנבחר התנהג התנהגות בלתי-הוגנת במילוי תפקידו או בקשר איתו; או

²¹⁹ יחד עם זאת, במקרים מסוימים מצאו כותבי הקוד צורך לחזור במסגרת הקוד האתי על הוראות קיימות לשם השלמת התמונה. כך למשל, בנושא של תפקידים נוספים של ראש הרשות המקומית, בו כולל הקוד האתי גם את הוראות החוק העוסקות באיסור על עיסוק נוסף שחל על ראש הרשות.

²²⁰ פרק המבוא לקוד האתי, בפסקה 48.

²²¹ שם, בפסקה 50.

הנבחר לא קיים את החובה המוטלת עליו על-פי חוק, תקנה או דין אחר. מקום בו קבעה ועדת האתיקה כי נבחר ביצע הפרה אתית, תהיה היא רשאית להטיל עליו את אחת מן הסנקציות הבאות: דרישה להביע התנצלות פומבית; התראה; נזיפה; קנס של עד גובה משכורת אחת; או מגבלות תפקודיות הקשורות לעניין; וכן – במצטבר לאחת מן הסנקציות האמורות, דרישת התחייבות להימנע מן המעשה. כן הוצע, כי הוועדה תהיה רשאית, במקום להטיל סנקציה או בנוסף לה, להורות לנבחר להימנע מלפעול בעתיד באופן שבו פעל בעבר ואשר יש בו כדי להוות הפרה אתית בעניין נשוא הפנייה – הוראה אשר אי-מילוייה, כשלעצמה, תהווה הפרה אתית.

שנית, הוצע להקים **"ועדה ממיינת"** שתפקידה יהיה לקבל ולבחון תלונות שהוגשו כנגד נבחרים בשלטון המקומי ובידיה תעמוד ההחלטה האם להעביר את העניין לבירור בפני ועדת האתיקה. חברי הוועדה ימונו על-ידי שר המשפטים ויכללו משפטן הכשיר לכהן כשופט מחוזי (יושב-ראש הוועדה), אב בית הדין למשמעת של הרשויות המקומיות ומשפטן נוסף. עוד הוצע, כי לוועדה הממיינת ימונה **מרכז**, אשר בין תפקידיו יהיו לערוך בחינה ראשונית של הפניות שהתקבלו, ביצוע בירור עובדתי ואיסוף החומר הרלוונטי, גיבוש המלצה ראשונית ביחס לכל פנייה שתובא בפני הוועדה הממיינת, ולאחר שתתקבל החלטת הוועדה הממיינת, הבאת מסקנותיה בפני ועדת האתיקה, ככל שהוחלט על כך. עוד הוצע במתווה, כי בנוסף לוועדה הממיינת, יהיה רשאי גם היועץ המשפטי לממשלה להעביר עניין לבירור בפני ועדת האתיקה.

שלישית, הוצע להקים **"ועדה מייעצת"** שתפקידה יהיה ליתן חוות-דעת מקדימות ("פרה-רולינג") בנושאי אתיקה – לבקשת נבחר ציבור, או חוות-דעת כלליות בנושאים אלו – ביוזמת הוועדה. על-פי ההצעה, ועדה זו תבוא במקום הוועדה המייעצת הפועלת כיום לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות והרכבה יהיה זהה להרכב הוועדה המייעצת הנוכחית. מקום בו הוועדה המייעצת נתנה חוות-דעת מקדימה לנבחר ציבור, והאחרון פעל על-פיה, ככלל, לא ייפתחו נגדו הליכים אתיים, וזאת למעט במקרים חריגים שבהם סברה הוועדה הממיינת כי חרף הייעוץ המוקדם ישנן נסיבות המצדיקות טיפול במישור האתי. כמו כן, מקום בו סברה הוועדה המייעצת כי קיים חשש להפרה אתית במסגרת טיפולה בנושא מסוים, תוכל הוועדה להפנות את העניין לבדיקתה של הוועדה הממיינת. נוסף על כך, הוצע להקים **ועדת משנה לוועדה המייעצת**, אשר תוסמך לתת היתרים חריגים לפעולות שונות אשר באופן רגיל הינן אסורות על-פי כללי הקוד האתי.

149. על-פי הנמסר לצוות, המתווה המתואר היה מקובל, בעיקרו, על הגורמים השונים שהיו שותפים לגיבושו מקרב משרד המשפטים, משרד הפנים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות. יחד עם זאת, מסיבות שונות, העבודה בעניין זה לא הושלמה, ועל כן, המתווה – כולו או חלקו – טרם קיבל מעמד רשמי וטרם הוחל ביישומו.

המלצות הצוות

150. הפיכת הקוד האתי לקוד מחייב: כאמור, הקוד האתי פורסם בחודש דצמבר 2013, מתוך כוונה כי בחלוף שנתיים ממועד זה – אשר במהלכן הקוד לא יהיה בעל מעמד מחייב – תיערך בחינה בדבר הצורך בעריכת תיקונים בקוד לאור הלקחים שיעלו מיישומו בפועל, ותבוצענה הפעולות הנדרשות לצורך הפיכת הקוד 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 הגורמים הנוגעים בדבר בשאלה האם יש מקום לערוך תיקונים כלשהם בקוד שגובש ואם יש צורך בהרחבת הקוד כך שיעסוק בנושאים נוספים לאלו שנקבעו בו, בין היתר בהתחשב בנושאים שפורטו על-ידי צוות החשיבה לגיבוש הקוד ככאלה שלא היו בידי הזמן והמומחיות הנדרשת לצורך הכללתם בקוד.²²² 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.

151. תחולת הקוד על נבחרי הציבור שאינם ראשי רשויות: כפי שצוין, הקוד האתי נוסח, באופן מכוון, כך שהוא יחול על ראשי הרשויות בלבד ולא על הנבחרים האחרים ברשויות המקומיות. זאת, לא על יסוד התפיסה שלפיה לאחרונים לא נדרשים כללי אתיקה, אלא משום שבסדר-העדיפויות ובגלל ייחוד התפקיד, סברו הגורמים שעסקו בכך כי יש מקום להתחיל בגיבוש כללים לראשי הרשויות, ולאחר שאלה ייקבעו, יהיה מקום לעסוק בכללי אתיקה לנבחרים האחרים. זה המקום לציין, כי אף שניתן לכאורה לטעון כי יש קושי בהטלת מגבלות על פעילותם של מי שאינם מקבלים שכר עבור עיסוקם הציבורי, הרי שדומה כי לא יהיה חולק על כי חברי המועצה מצויים בצמתים רבי-השפעה ולא פעם אף מחזיקים בסמכויות משמעותיות;²²³ כאשר לכך יש להוסיף כי כאמור, ייעודם של כללי אתיקה הוא לסייע ולהנחות (בשונה מלהגביל), ומכאן כי אף מנקודת-ראותם של חברי המועצה – דומה כי מוטב יהיה אם יותקנו כללי אתיקה ברורים אשר יוכלו להנחות את דרכם.

על רקע זאת, הצוות סבור כי משהושלמה זה מכבר מלאכת גיבוש הכללים לראשי הרשויות, יש מקום כי תתקיים כעת עבודת-מטה לגיבוש כללי אתיקה גם עבור יתר נבחרי הציבור, תוך בחינת ההתאמות והשינויים הנדרשים בהשוואה לכללים החלים על ראשי הרשויות, וזאת בהתחשב בהבדלים במעמדם, תפקידם וסמכויותיהם. ראוי כי גם תהליך זה יושלם עד לסוף שנת 2017.

152. אימוץ המתווה ליישום הקוד האתי: כפי שתואר לעיל, צוות שכלל את כלל הגורמים הנוגעים בדבר גיבש בשעתו מתווה מפורט להפעלתו של הדין האתי, ואולם אף שמתווה זה הועלה על הכתב, הוא לא זכה למעמד רשמי (בין היתר לאור חילוקי-דעות מינוריים שנותרו לגביו), וממילא, הוועדות שתוכננו לקום מכוחו טרם הוקמו. הצוות סבור כי יש לאמץ את עיקרי המתווה כפי שפורטו לעיל ולהשלים את המהלך להוצאתו לפועל בתוך פרק זמן קצר ככל הניתן. לצורך כך,

²²² פסקה 40 למבוא לקוד האתי.

²²³ כך למשל, הם שותפים להליך חקיקת חוקי העזר שרשות מקומית מוסמכת להתקין (סעיף 250 לפקודת העיריות וסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות); בידי חלק מהם סמכויות ביצוע בתחומי הפעילות השונים של הרשות (בין היתר, חברי המועצה חברים בוועדות ביצועיות, כגון ועדת המכרזים); והם גם חברי הוועדות המקומיות לתכנון ובניה לפי חוק התכנון והבניה.

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. יצוין, כי מרכז השלטון המקומי ביקש להבהיר כי לגישתו, במסגרת מתווה-היישום שייקבע, יהיה צורך להסדיר את היחס בין נקיטה בהליכים אתיים להליכים במישור הפלילי ובמישור החיוב האישי, כדי למנוע מצב שבו יינקטו הליכים או סנקציות במספר מישורים במקביל.

ג.10. פעילותם של שדלנים ("מאכזרים") ברשויות המקומיות

רקע

153. השדלנות והדרכים המתאימות להסדרתה עומדות על סדר-היום הציבורי בישראל ובמדינות אחרות בעולם מזה שנים רבות. למעשה, תופעת השדלנות נדונה על-ידי בית המשפט העליון כבר בשנים הראשונות לאחר היווסדה של המדינה, כאשר נבחנה בפרשת **בז'רנו** הידועה החלטה לאסור על פעילותם של "כותבי בקשות" במשרדי התנועה של מחוז תל אביב, ונקבע כי עיקרון חוקיות המינהל אינו מאפשר הגבלת חירויות, במקרה זה – חופש העיסוק, בלא הסמכה בחוק (בג"ץ 1/49 **בז'רנו נ' שר המשטרה**, פ"ד ב 80 (1949); וראו גם בג"ץ 337/81 **מיטרני נ' שר התחבורה**, פ"ד לו(3) 337 (1983)).

154. לשדלנות אין הגדרה חד-משמעית ומוסכמת, אך מקובל להכיר בכך שהיא נושאת בחובה שְׁנִיּוֹת בסיסית: מחד גיסא, מדובר בפעילות שהיא, במובן מסוים, ביטוי יסודי לדפוסים המקובלים במשטר דמוקרטי, שבו יחידים וקבוצות מבקשים לקדם אינטרסים לגיטימיים באמצעות פנייה אל נציגיהם בממשל.²²⁴ בפרט, ניתן לומר כי יש לתופעה זו הצדקה עניינית, כאשר לצורך ביצוע יעיל ומהיר של פעולות כגון קבלת שירות מרשות ציבורית, או ניהול הליכים מולה, נדרש ידע מקצועי, אשר אינו מצוי תמיד ברשותו של האזרח הפשוט. ואכן, כפי שציין מבקר המדינה בדו"ח שפרסם בנושא בשנת 2007, "אין פסול בפעולתם של המייצגים, ובלבד שהייצוג מקצועי, נעשה כחוק ואינו פוגע בשירות הניתן למקבלי השירות שאינם מיוצגים".²²⁵ מאידך גיסא, קיים חשש בלתי-מבוטל כי שדלנות עלולה להביא לשחיתות ולפגיעה בשוויון. יפים בהקשר זה דברים שציין בית המשפט המחוזי בתל אביב באחת הפרשות:

"תופעת ה'מאכזרים' היא אכן בבחינת רעה חולה. לרוע המזל, כמעט בכל תחום ניתן להיתקל ב'מאכזרים' למיניהם, שמציגים עצמם כמתווכים בין זרועות השלטון לבין האזרח. עצם הרעיון כי יש צורך בתיווך כזה הוא רעיון פסול ומעוות, המאפיין משטרים שמדינת ישראל ודאי איננה שואפת להידמות להם. שירות במשרד ממשלתי כזה או אחר אמור להיות נגיש לאזרח. שיקולי הפקיד המספק את השירות אמורים להיות שיקולים ענייניים, המתבססים אך ורק לעובדות ולנסיבות הרלבנטיות, ולא למיהותו של האדם המבקש לקבל שירות זה או אחר. המציאות מוכיחה כי תופעת ה'מאכזרים' היא הנדבך הראשון המאפשר קיומה של תופעת שוחד, ומשום כך

²²⁴ דינה צדוק **הסדרת שדלנות (Lobbying) ומרשמי שדלנים – סקירה משווה 1-2** (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2012).

²²⁵ מבקר המדינה **דוח שנתי 57 לשנת 2006 ולחשבונות שנת הכספים 2005** 102 (2007).

אין להקל בה" (ע"פ (ת"א) 70526/04 סבג נ' מדינת ישראל, בפסקה ט"ו (פורסם בנבו, 15.2.2005)).

דברים ברוח דומה אמר גם מבקר המדינה בדו"ח הביקורת האמור, וכך צוין שם :

"לתופעת ה'מאכערים' עלולות להיות השפעות שליליות על הנורמות האתיות בשירות הציבורי, על יעילות תפקודו ועל האמון שנותנים התושבים בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון בכלל. תופעת ה'מאכערים' עלולה לגרום להשחתת נורמות ההתנהגות של עובדי הציבור ולפתוח פתח לקבלת שוחד וטובות הנאה; כמו כן התופעה עלולה לפגוע ברווחת הציבור, משום שהיא מאפשרת למספר קטן של 'מאכערים' להפיק רווחים על חשבון הציבור הזקוק לשירותי הגופים הציבוריים; לפגוע בשוויון ההזדמנויות בכל הנוגע לקבלת שירותים ציבוריים; ולגרום לכך שהשירות הציבורי לא יהיה נכון להתייעל" (שם, בעמ' 103).

צעדים שננקטו ועמדות שגובשו ביחס לפעילותם של שדלנים ברשויות ציבוריות

155. ככלל, שדלנות אינה מוגבלת (או אף ייחודית) לשלטון המקומי, ואין חולק כי היא קיימת בה-במידה גם אל מול גורמים בקרב משרדי הממשלה, הרשות המחוקקת ורשויות ציבוריות אחרות. ואכן, מתוך הבנת מורכבות התופעה והיקפה הרחב, נבחנה בשנים האחרונות שאלת הצורך בהסדרת פעילותם של שדלנים בייצוג אל מול הרשות המחוקקת והרשות המבצעת על-ידי גורמים שונים, ובכלל זאת הכנסת, מבקר המדינה, ועדה בין-משרדית שהוקמה בעקבות דו"ח מבקר המדינה, מחלקת ייעוץ וחקיקה וכן רשות התאגידים ומרשם המקרקעין במשרד המשפטים, גורמים שונים באקדמיה וכן בתי המשפט. להלן יובאו בקצרה ממצאי תהליכי-בחינה אלו, ועל בסיסם, תפורטנה המלצות הצוות בכל הנוגע לפעילותם של שדלנים ברשויות המקומיות.

156. בשנת 2008 תוקן חוק הכנסת, התשנ"ד-1994 (להלן: **חוק הכנסת**) והוסף פרק י"ב המסדיר את פעילותם של שדלנים בכנסת. סעיף 65 לחוק הכנסת מגדיר "שדלן" כ"מי שדרך עיסוק או בתמורה למען לקוח, נוקט פעולות לשכנוע חבר הכנסת בקשר להצעות חוק ולחקיקת משנה בכנסת או בוועדותיה, להחלטות הכנסת ווועדותיה ולמינוי או לבחירה של אדם לתפקיד על ידי הכנסת או על ידי גוף שנציג הכנסת חבר בו". זאת, למעט אלה: מי שבמסגרת עבודתו נוקט פעולות כאמור למען מעבידו; מי שממלא תפקיד על-פי חוק בשירות המדינה, ברשות מקומית או בתאגיד שהוקם בחוק, אף אם אינו עובד, ונוקט פעולות כאמור במסגרת תפקידו ובקשר לסמכויות ולתפקידים של הגוף שבעבורו הוא פועל; ומי שמייצג נושא משרה או ממלא תפקיד בהליך מעין-שיפוטי בפני הכנסת או ועדה מוועדותיה.

ככלל, על-פי ההסדר שנקבע בחוק הכנסת, שדלן יכול לפעול בכנסת רק אם קיבל לכך היתר. כדי לקבל את ההיתר האמור, נדרש השדלן להגיש בקשה מפורטת, הכוללת, בין היתר, פרטים בנוגע למטרת פעילותו ומיהות הנהנים ממנה, כמו גם לגבי קשריו עם מפלגות.²²⁶ עוד קובע חוק הכנסת, כי בעת שהותו בכנסת חייב שדלן לשאת תג זיהוי וכן להזדהות בפני גורמים שאליהם הוא פונה

²²⁶ סעיף 66 לחוק הכנסת. לצד זאת, נקבע בסעיף 67 לחוק הכנסת כי לא יינתן היתר לאדם לפעול כשדלן בכנסת אם הוא כיהן כחבר כנסת או כשר בשנה שקדמה למועד מתן ההיתר, וכן אם הוא עובד של הכנסת, של חבר כנסת או חבר בצוות הפרלמנטרי כהגדרתו בחוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973.

במסגרת פעילותו.²²⁷ בהתאם לחוק, על הכנסת לפרסם באתר האינטרנט שלה את שמות השדלנים שקיבלו היתר לפעול בה ואת פרטי לקוחותיהם.²²⁸

נוסף על כל זאת, חוק הכנסת קובע איסור על שדלנים מעשיית פעולות מסוימות, ובכלל זאת הצעה או הענקה לחבר כנסת טובת-הנאה במסגרת מאמציו לקדם את ענייניהם של לקוחותיו; הטעייה של חבר הכנסת ביחס לעובדה מהותית כלשהי בקשר לפעילות הפרלמנטרית של חבר הכנסת; נקיטה בפעולות לשכנוע חבר כנסת באמצעים פסולים וכיוצא בזה. שדלן שהפר את הוראות חוק הכנסת, ניתן לשלול את ההיתר שניתן לו או לאסור את כניסתו למשכן הכנסת, והכל לתקופה שתיקבע.²²⁹

157. בשנת 2007 קיבלה ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה את החלטה מס' בק/16 בדבר "התמודדות עם תופעת המאכערים בשירות הציבורי" (שהפכה להחלטת ממשלה מס' 1572 מיום 12.4.07). בהחלטה זו נקבע, כי יוקם צוות בין-משרדי שיגיש לוועדה הצעה להחלטה בדבר דרכים להתמודדות עם התופעה האמורה במוקדים מרכזיים למתן שירות לציבור. כעבור מספר חודשים, הגיש הצוות שמונה את המלצותיו בעניין, ובכללן נמנו ההמלצות הבאות: קביעת זמן תגובה לפניות הציבור; צמצום הצורך במפגש פנים-אל-פנים עם נותן השירות; בקרה על התנהלות הטיפול בפניות הציבור; חובת פרסום החלטות באינטרנט; שמירת רמת השירות לציבור; הגבלת משך שהות בתפקידי מתן שירות רגילים; הקפדה על שמירת תור לקבלת שירות; חובת דיווח על הכרות אישית מוקדמת עם מייצג; פעולות הדרכה; וקביעת כללים למייצגים בשלטון המקומי.²³⁰ עוד המליץ הצוות לוועדת השרים לפנות לשר המשפטים דאז על מנת שייבחן אפשרות לעריכת תיקוני חקיקה להסדרת הייצוג מול משרדי הממשלה. בשנת 2008 אומצו המלצות הצוות, ובכלל זאת ההמלצה לבחינת אפשרויות לתיקוני חקיקה בנושא זה, על-ידי הממשלה.²³¹

158. בעקבות החלטה זו, נבחנה במחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים שאלת הצורך בהסדרה חקיקתית של ייצוג מול משרדי הממשלה. המסקנה שעלתה מבחינה זו היתה כי אין הצדקה להסדרה שכזו. הובהר, ראשית, כי הסדרה בחוק של העיסוק בייצוג מול רשויות המדינה, ובעיקר קביעת מגבלות-סף לעיסוק בתחום, מהווה מגבלה על חופש העיסוק של מי שמבקש לעסוק בכך – וזו צריכה לעמוד בתנאים הקבועים בחוק-יסוד: חופש העיסוק. שנית, הוסבר, כי אף שפתרון הבעיות שתופעת השדלנות מעוררת מהווה, כמובן, תכלית ראויה, האמצעי של הסדרה בחוק של העיסוק בייצוג מול השירות הציבורי אינו מתאים לשם השגתה. בין היתר, נטען בעניין זה כי הסדרה חקיקתית של עצם העיסוק כ"מאכער", כשלעצמה, לא תמנע פעילות בלתי-חוקית של מאכערים, שהרי מי שאינו בוחל בהפרת החוק בקשר למתן שוחד, לא יבחל בהפרת חוקי הסדרת

²²⁷ סעיף 68(א) לחוק הכנסת.

²²⁸ סעיף 70 לחוק הכנסת. בתוך כך, אם שדלן פועל במסגרת תאגיד – יפורסמו גם פרטי התאגיד, ואם השדלן הוא חבר בגוף בוחר – גם שם המפלגה (שם).

²²⁹ סעיף 69 לחוק הכנסת. בתוך כך, אם פעל השדלן במסגרת תאגיד – ניתן להפעיל את הסנקציה גם כלפי שדלנים נוספים הפועלים במסגרת אותו תאגיד (שם).

²³⁰ משרד ראש הממשלה דוח מעקב אחר תיקון ליקויים וביצוע החלטות ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה 83-84 (2009).

²³¹ החלטה בק/55 של ועדת שרים לענייני ביקורת המדינה מיום 28.07.08 שהפכה להחלטה מס' 3935 של הממשלה ה-31 "התמודדות עם תופעת ה"מאכערים" בשירות הציבורי, דו"ח שנתי 57 של מבקר המדינה – הגשת דו"ח הצוות שמונה לפי החלטת הממשלה מס' 1572 (בק/16) מיום 12.4.2007 "14.8.2008).

עיסוק. עוד צוין, כי יש לתת את הדעת לכך שבמקרים מסוימים פעילות לא אתית או לא חוקית נעשית גם מצד מייצגים שעיסוקם כבר מוסדר בחקיקה, כגון עורכי דין. מכאן, כי הסדרת המייצגים הלא מקצועיים לא תספק בהכרח מענה לבעיות האתיקה וטוהר-המידות שעליהם הצביע דו"ח מבקר המדינה בעניין זה. עוד הוזכר, כי הסדרה בחוק של שירות מביאה בסופו של יום לייקורו, ונטען כי ללא טיפול בסיבות שבשלהן התפתחה תופעת המאכערים, הציבור ימשיך לעשות שימוש בשירותם של אלה, אך עם הסדרה בחוק של העיסוק בתחום, שירות זה יתייקר וללא הצדקה. לצד העמדה שלפיה אין הצדקה להסדרה בחוק של מאכערים, צוין בחוות-הדעת בעניין זה, בין היתר, כי יש לבחון האם יש מקום להגיש את המידע שבידי הרשויות לציבור ובכך לצמצם את הצורך של האזרחים בייצוג מולו. כן צוין, כי ניתן לשקול הפעלת אמצעים אחרים כלפי מאכערים, שכן הרשות רשאית לפעול לשם הטמעת המותר והאסור מבחינת העוסקים בייצוג מולה.²³²

159. בשנת 2011, במסגרת החלטות הממשלה ליישום דו"ח הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי – היא "ועדת טרכטנברג" – החליטה הממשלה, בין היתר, להטיל על שר המשפטים לקבוע הסדרים בנוגע לפעילותם של שדלנים מול גורמים ממשלתיים, ככל הנדרש.²³³ בעקבות החלטה זו, הגישה מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ) לשרת המשפטים הקודמת, הגב' ציפי לבני, שתי חוות-דעת בנוגע להסדרה אפשרית של הסוגיה.²³⁴ בחוות-הדעת נסקרו ניסיונות ההסדרה של תופעת השדלנים בכנסת ובמשרדי הממשלה בשנים האחרונות ושל פעולות שנקטו בעניין זה על-ידי רשם התאגידים ורשם המקרקעין במשרד המשפטים, אשר הוכתרו בהצלחה. כן נכללו בחוות-הדעת המלצות ועקרונות כלליים לטיפול בסוגיה, תוך הבחנה בין המלצות ביחס לשדלנות מול גורמים מקבלי קהל להמלצות ביחס לגורמים שאינם מקבלי קהל. בכל הנוגע ליחידות המקבלות קהל, הומלץ, בין היתר, לקבוע: איסור על העובדים לתת שירותים באופן לא-פורמלי ואכיפתו; הגבלת כניסה של שדלנים לחדריהם של עובדי הרשות הציבורית; חובה לשמירה על התור והשוויון בקבלת השירות; הגבלת משך שהות בתפקידי מתן שירות רגישים; קיום מעקב אחר כל שלב בטיפול בתיקים בנושאים שבהם קיים חשש לפעילות לא ראויה של שדלנים; הטלה של סנקציות על פונים הגורמים להפרעה ממשית; וביצוע פרסום שיגביר את מודעות הציבור לדרכי ההתקשרות עם הרשות ולזמינות מידע באינטרנט, כמו גם את מודעות השדלנים עצמם לפיקוח על פעולותיהם ואת מודעותם של כולם לבעייתיות שעלולה להיות כרוכה בפעילות באמצעות שדלנים. אשר לפעילות שדלנים שלא במסגרת יחידות המקבלות קהל, הוצע לקבוע חובת פרסום סדר-יום של בעלי תפקידים בכירים (למעט פעילות שיש בה סודיות) באתר האינטרנט של הרשות; חובת השתתפות של לפחות שני נציגי הרשות בכל פגישה עם גורם חיצוני; תיעוד מפורט של פגישות ומהלך טיפול; פרסום החלטות הרשות באתר האינטרנט של הרשות; קיום פיקוח ובקרה ייעודיים לתחום השדלנות שילוו, במידת הצורך, בסנקציות הולמות; וכיוצא באלו.

²³² מכתבה של עו"ד שרית (חאיק) שפיגלשטיין למר יעקב זלצר בעניין "בחינת הצורך בהסדרה חקיקתית של ייצוג מול משרדי הממשלה" מיום 27.7.2009.

²³³ החלטה מס' 4027 של הממשלה ה-32 "ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית – המשך דיון" (25.12.2011).

²³⁴ חוות-הדעת של עו"ד אביטל שטרנברג מיום 29.7.2012 ומיום 8.4.2014 בנושא "החלטת ממשלה 4027 מיום 25.12.11 בנושא ייעול ושיפור הרגולציה הממשלתית" - בחינת נחיצותם של הסדרים בנוגע לפעילותם של שדלנים מול גורמים ממשלתיים".

בכל הנוגע לאופן עיגונם של ההסדרים המוצעים, הוצע בחוות-הדעת, כי ככל שמדובר בפעילות שדלנים מול משרדי הממשלה – יעוגנו ההסדרים שייקבעו בתקנון שירות המדינה; ואילו ככל שמדובר ברשויות מקומיות – הוצע כי יותקנו תקנות בנושא זה, ולחלופין, כי יפורסמו בעניין הנחיות לרשויות המקומיות במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

סוגיית השדלנות בפסיקת בתי המשפט

160. כאמור, תופעת השדלנות, בדגש על היבטיה הבעייתיים, נדונה לא אחת גם על-ידי בתי המשפט, והיא קיבלה הד נרחב במיוחד במסגרת **פרשת הולילנד**, אשר נדונה תחילה על-ידי בית המשפט המחוזי (ת"פ (ת"א) 10291-01-12 מ"י נ' צ'רני (פורסם בנבו, 13.5.2014 ו- 19.6.2014), להלן: **הכרעת הולילנד**), ולאחרונה הוכרעו על-ידי בית המשפט העליון שלל ערעורים שהוגשו בעניינה (ע"פ 4456/14 קלנר נ' מ"י (פורסם בנבו, 29.12.2015), להלן: **ערעור הולילנד**, ובהכללה כאמור: **פרשת הולילנד**).

בפרשת הולילנד נדונו, בין היתר, שלוש פרשות שבמסגרתן הועברו כספי שוחד באמצעות מתווכים לעובדי ונבחר ציבור על מנת לקדם פרויקטים בתחום המקרקעין. במסגרת **הכרעת הולילנד** עסק בית המשפט המחוזי, בין היתר, במהות עיסוקם של ה"מאכערים" ובגבולות הלגיטימיות של פעילותם. בית המשפט עמד תחילה על מהות הביטוי "מאכער", בצינו כי:

"שימוש בגורמים מתווכים למיניהם – 'מאכרים' בשפת העם – לקידום אינטרסים שונים מול רשויות השלטון הינה תופעה נפוצה בשירות הציבורי של ישראל. ה'מאכר' הינו מי שביכולתו להסדיר ו'להחליק' עניינים ותהליכים ביורוקרטיים במשרדים של גופים ציבוריים ואצל קובעי מדיניות ומקבלי החלטות. מדובר בנתיב מהיר ונוח, שאינו פתוח לפני אזרחים תמימים, אזרחים 'מן השורה', שצועדים בדרך המלך. ה'מאכר' משתמש ב'קשריו' האישיים עם גורמים במערכת הציבורית. הנעזרים בשירותיהם של ה'מאכרים' הינם אזרחים המבקשים לקדם את ענייניהם הפרטיים, כמו גם גופים עסקיים ופוליטיים המבקשים לקדם אינטרסים כלכליים" (שם, בעמ' 602 להכרעת הדין).

עוד ציין בית המשפט המחוזי בהכרעת הולילנד, כי "מדובר בתופעה פסולה, מושחתת ומשחיתה. בעלי ממון שבכוחם לשכור שירותיו של 'מאכר' נהנים מערוץ 'מיוחד' לטיפול בענייניהם הפרטיים. מצב דברים השוחק אמון האזרח בשירות הציבורי ובמוסדות השלטון, מצב דברים שיש בו כדי לגרום להשחתת נורמות ההתנהגות של עובדי ציבור" (שם, בעמ' 607). בית המשפט המחוזי הוסיף, כי יש לערוך הבחנה בין שדלנות פסולה לשדלנות לגיטימית, וזאת כפועל יוצא מהתפיסה שלפיה חרף הבעייתיות הטמונה בתופעה זו, לא כל פעילות שדלנית בקרב רשויות השלטון נחשבת לבלתי-תקינה. לדברי בית המשפט המחוזי, בשונה משדלנות לגיטימית – הכוללת שכנוע עובד הציבור באמצעות הספקת מידע רלוונטי שיכול להביאו לקבל החלטה עניינית המיטיבה עם שולחו של השדלן – שדלנות אסורה היא פעילות החוצה את הגבולות הנורמטיביים ומטביעה את הגורם המתווך בפלילים: "שדלנות אסורה היא זו המושתתת על קשרים אישיים ו/או קשרים אחרים בין השדלן לבעל התפקיד הציבורי ו/או מקבל ההחלטה. קשרים שבגינם ניתנת העדפה לשדלן ולמי שהינו מייצג; במהות ההחלטה, דרך גיבושה וניסוחה, השהייה, החשה, האטה, בסדר העניינים הנדונים על-ידי מקבל ההחלטה או במתן יתרון כלשהו לשדלן, וליתר דיוק לשולחו, למי שמטעמו פועל, או הפליה לרעה של אחר, שהינו בבחינת יריב או

מתחרה אישי/עסקי או מתמודד לתפקיד מול שולחו של השדלן, וכיו"ב" (שם, בעמ' 604). משכך, נקבע כי "מאכער" העושה שדלנות אסורה, תוך שימוש בקשריו האישיים ברשות הציבורית, ואשר מקבל כסף, שווה-כסף, שירות או טובת-הנאה אחרת כדי להניע את עובד הציבור למשוא-פנים או לאפליה לטובת שולחו, עלול להיחשב כמתווך לשוחד הנופל בגדרי האיסור הפלילי שבסעיף 295(ב) לחוק העונשין. אחר הדברים האלה, יצא בית המשפט המחוזי בקריאה מפורשת ומפורטת למחוקק לפעול על מנת לתחום את גבולות השדלנות הלגיטימית ברשויות ציבוריות, וזאת ברוח ההסדר שנקבע בחוק הכנסת (שם, בעמ' 207).²³⁵

161. **בערעור הולילנד**, נדרש כאמור לאחרונה גם בית המשפט העליון לסוגיית השדלנות, תוך שהוא נותן ביטוי לגווניה השונים של התופעה ולמורכבותה. וכך ציין בעניין זה השופט הנדל בפסק דינו:

"ניסיון החיים של הזמן והמקום מלמד כי פעמים רבות קבלת שירות ממשרד ממשלתי איננה משימה פשוטה. לעיתים המנגנון הביורוקרטי מציב, גם אם לא מתוך כוונה, מכשולים מורכבים ומתנשמים בפני אזור הנזקק לשירותיו. הרושם הוא שעסקין בסוג של מבוכ, שלא קל להתמצא בו. מצב דברים זה מהווה כר פורה לצמיחה של תופעת המאכער, אשר מתווכים בין האזור לבין פקידי הרשות. האזור חושש כי יהא עליו לבוא בפני הרשות שוב ושוב, בשל העדר יכולת לעמוד במלוא הדרישות למיניהן. המאכער, לעומתו, מכיר היטב את הטכניקה. ועדיין, אין בכך כדי ללמד כי כל היבטי פעילותו של המאכער הם פליליים בהכרח או אף נגועים בשחיתות ממאירה. בבואנו לקבוע את גבולותיו של האיסור הפלילי יש למצוא איזון ראוי בין הרצון למנוע תופעות של שוחד – מחד גיסא, לבין ההכרה במציאות של עבודת רשויות השלטון ושל האזרחים הנזקקים לשירותיהן – מאידך גיסא. בכל מקרה, לא ניתן להתעלם לדעתי מהמצב המשפטי לפיו החוק לא אסר על האזור – במצבים רבים ומגוונים – לפנות לגורם חיצוני, שאיננו עורך דין או רואה חשבון למשל" (שם, בפסקה 12 לפסק דינו של השופט הנדל).

בהמשך לכך, הביא דברים ברוח דומה גם השופט עמית, וכך הוא ציין:

"תופעת המאכער מבטאת את מטבע הלשון 'אם יש קשרים לא צריך פרוטקציה'. להבדיל מאנשי מקצוע כמו עורכי דין או אדריכלים, המאכער המצוי אינו מטפל בעולם התוכן, והוא לא נמדד בכישוריו אלא בקשריו. התופעה משקפת מציאות חברתית, שאינה מלבבת, 'רעה חולה' כפי שצוטט על ידי בית משפט קמא. אך גם אם אין הדבר לרוחנו, התופעה של שתדלנים-מתווכים-מאכערים, חלקם יוצאי השירות הציבורי, המנצלים את כישוריהם וקשריהם במסדרונות השלטון היא תופעה קיימת, ודומה כי התופעה נטועה בתנאי הארץ ותושביה, שמא עניין לסוציולוגים לעסוק בו. לכן,

²³⁵ יצוין, כי בסמוך לאחר מתן פסק הדין בהכרעת הולילנד הוגשה הצעת חוק פרטית אשר ביקשה לאמץ את מרבית ההמלצות שהובאו על-ידי בית המשפט המחוזי, ובין היתר, כי אדם יוכל לפעול כשדלן רק לאחר קבלת היתר מאת ראש הרשות; יחולו כללים שונים לזיהוי של השדלן; יחולו על השדלן איסורים שונים, כדוגמת איסור הטעיית עובד או נבחרי הרשות בקשר לעניין שלגביו פונה השדלן; ויפורסמו באתר הרשות שמות השדלנים שקיבלו היתר לפעול מול הרשות ופרטי לקוחותיהם. ראו: הצעת חוק הסדרת פעולתם של שדלנים ("מאכערים") בכלל הרשויות הציבוריות, התשע"ד-2014 של חברי הכנסת שלי יחימוביץ' ודוד צור. יצוין, כי עמדה הקוראת להסדרת הפעילות השדלנית בדרך של הסדרת עיסוק מקצועי הובעה גם בנייר-העבודה בנושא "הסדרת השדלנות בישראל" של המכון הישראלי לדמוקרטיה. המסמך הוכן בעקבות פניית הכנסת למכון, הוא מבוסס על מחקר מקיף הכולל סקירה השוואתית של הדין בנושא השדלנות, אך ראוי לציין כי למרות שמו, הוא עוסק, בעיקרו, בשדלנות בכנסת. עם זאת, המסמך כולל גם הצעות הנוגעות ישירות לשדלנות ברשות המבצעת, וביניהן הצורך בהסדרה חקיקתית של הפעילות השדלנית הננקטת מול חברי ממשלה ופקידים בכירים ברשות המבצעת והרחבת הגדרת "שדלן" כך שהיא תכלול גם שדלנים פנים-אירגוניים. ראו: מרדכי קרמיניצר, אסף שפירא, חנן סידור **הסדרת השדלנות בישראל** (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2013).

הייתי נזהר ממה שעשוי להשתמע כמסקנה גורפת של בית משפט קמא לפיה 'המאכרים' כמו 'המאכרים', 'מאכר' שווה שוחד" (שם, בפסקה 6 לפסק דינו של השופט עמית).

יצוין, כי גם מפסק הדין של בית המשפט העליון בערעור הולילנד עולה הצורך להבחין בין שדלנות פסולה לשדלנות לגיטימית, ואולם בשונה מהעמדה שהביע בית המשפט המחוזי, לגישת השופט הנדל לפחות, שדלנות אסורה העולה כדי עבירה לפי סעיף 295(ב) לחוק העונשין חלה כשמדובר ב"מאכער שנשכר על מנת להביא לחריגה מן הדין או מן הנוהל" ולא בכל מקרה שבו ישנו שימוש בקשרים אישיים או אחרים בין השדלן לבין מקבל ההחלטה. יחד עם זאת, השופט הנדל עצמו ציין כי "גישת בניינים" זו "איננה סגורה באופן הרמטי, והיא מותירה מספר שאלות פתוחות אשר דורשות ליבון נוסף" (שם, בפסקה 13 לפסק דינו). ואכן, בהמשך לדברים אלו ועל רקע מורכבות הסוגיה והשאלות הסבוכות שהיא מעלה, הצטרף גם השופט הנדל לקריאת בית המשפט המחוזי אל המחוקק לומר את דברו בעניין, תוך שהוא מסכם את הדברים כך:

"הנחת היסוד שבחוות דעת זו היא שפעילות המאכער איננה מחוץ לגבולות המשפט. בהתאם לכך, יש לבחון את התנהגות המאכער ולקוחותיו על פי דרישות סעיף 295 על שתי חלופותיו: שוחד כסף ושוחד הנעה. אולם נראה כי אין לפסוח על בחינת התופעה, ולו בקווים כלליים.

קיימת גישה המבקרת את התופעה, ואף בצורה קשה. כך עלה למשל מחוות דעתו של בית המשפט קמא ... כך עלה גם מפסיקת בית המשפט המחוזי בהקשר אחר ... לצד הביקורת הממוקדת של בית המשפט, קיימת בספרות המשפטית קריאה להסדרת העניין ... כשלעצמי, התייחסתי לתופעה בכללותה לעיל. נראה כי מספר גורמים חברו יחדיו והביאו להתבססותה של תופעת המאכערים, ולהתרחבותה במהלך השנים. אציין כאן למשל את הקושי להתמודד עם נפתולי הדרך הבירוקרטית, למשל בעת קבלת רישיון מהעירייה לבית או לעסק; את שיקול הנוחות והרצון שאדם אחר יבצע עבורך פעולות שאורכות מטיבן זמן רב; ואת העדר האיסור על עבודת המאכערים בכל ענף.

גם אם אין לאמץ גישה גורפת, כזו שאוסרת על כל פעולה של המאכער, נראה כי מוטב שהמחוקק יאמר את דברו בעניין. ... אינני מביע עמדה באשר להצעות השונות. כוונתי להצביע על מתווה חקיקתי שעשוי להראות את הכיוון בכל הנוגע לתופעת המאכערים. זו תופעה רחבה ביותר. היא נוגעת לא רק לעבודת הלוביסטים בכנסת, אלא גם לפעילות מאכערים מול גופי שלטון רבים ומגוונים. אינני עורך גזרה שווה בין שדלן בכנסת לבין מאכער הנשכר לעבודה מול רשות שלטונית אחרת. אך זו דוגמה להסדרת חקיקתית שניתן ללמוד ממנה. באופן כללי נשאל: האם יש דין אחד לכל סוגי המאכערים? האם יש מקום לרישוי, ולו חלקי? האם יש מקום לפתח סוג של סמכות מנהלית ולא פלילית? למשל בדוגמאות הגבוליות שהובאו – האם ניתן להימנע מהעמדה לדין פלילי, תוך קביעה שהמאכער אינו רשאי לבוא עוד בשערי הרשות לתקופה מוגבלת? עשויה לצמוח תועלת מהכרה במורכבות התופעה, ומהתמודדות ראשונית של המחוקק עמה. מלאכה זו מוטלת על המחוקק, ובעיניי יפה שעת אחת קודם" (שם, בפסקה 14 לפסק דינו של השופט הנדל).

הסדרת פעילותם של שדלנים ברשויות מקומיות – המלצות הצוות

162. מתן מענה הולם להיבטים השליליים ולסיכונים הטמונים בתופעת השדלנות ברשויות המקומיות (ובדומה לכך גם ברשויות ציבוריות אחרות) מחייב התייחסות למספר סוגיות. כאמור, בעיה מרכזית בהסדרת פעילותם של שדלנים בדרך של הסדרת עיסוק מקצועי היא הפגיעה הצפויה

בחופש העיסוק של מי שמייצג מול רשויות ציבוריות, כאשר לכך נוסף הקושי בהסדרת עיסוק שמבוצע בפועל על-ידי מגוון רחב של בעלי-מקצוע, אשר חלקם פועלים במסגרת עיסוק המוסדר כבר עתה, כדוגמת עורכי דין, מהנדסים וכיוצא בזה. ברשויות המקומיות בפרט, דומה כי תופעת השדלנות מגוונת וקשה לאפיון אחיד, שכן שדלנים ברשויות מקומיות פועלים אל מול יחידות מינהליות בעלות מאפיינים שונים, וכך, למשל, הם מייצגים מול ועדות תכנון ובניה, ועדות ערר שונות, מחלקת רישוי עסקים, מחלקת רווחה, וכדומה. ממגוון תחומים זה נגזר כי מלאכת הייצוג מבוצעת בפועל על-ידי מגוון רחב של בעלי-מקצוע, אשר חלקם פועלים כאמור במסגרת עיסוק המוסדר כבר עתה. למעשה, על רקע הקושי בתיחום בין שדלנים לא מקצועיים לשדלנים מקצועיים שעיסוקם מוסדר בחקיקה, כגון עורכי דין, נטען לעתים כי ממילא, היתכנותה המשפטית של הגבלת חופש העיסוק של שדלנים אינה גבוהה, ועל כן, מוטב לנקוט בדרכי טיפול שאינן מכוונות להסדרת העיסוק בשדלנות, ובכלל זאת לפעול לצמצום או לביטול הגורמים והכוחות המזינים את הביקוש לשירותי השדלנים, הנובעים מביורוקרטיה מסורבלת, מסובכת ואיטית.²³⁶ ואולם, גם מעבר לשאלת ההיתכנות המעשית, הרי שבהינתן התפיסה המקובלת כי ביסודה, מקורה של תופעת השדלנות בבעיות שונות הקשורות לעצם השירות הציבורי הניתן לציבור, שאלה היא אם המענה הראוי לה הוא בדרך של הסדרת המייצגים עצמם או שמא בדרך של החלת כללים וחובות על נותני השירותים הציבוריים. שאלה נוספת היא אם ראוי להחיל כללים אחידים על כל פעילות שדלנית אל מול רשויות ציבוריות או שמא נכון יותר להתאים כללי-פעולה שונים ליחידות ורשויות ציבוריות ספציפיות, בהתאם למאפייניהן השונים.

163. כאמור, עמדתם העקרונית של גורמי המקצוע השונים במשרד המשפטים היתה כי במקום לפעול להסדרת עבודתם של השדלנים כ"עיסוק מקצועי", ראוי למקד את המאמצים בהתמודדות עם שורשי הבעיה. במילים אחרות – הפעם בהשאלה מן העולם הרפואי – העמדה היא כי יש להתמקד בטיפול ב"מחלה" ולא ב"סימפטומים" למחלה – וזאת תוך נקיטה בפעולות מערכתיות שונות כמפורט לעיל, שמטרתן לצמצם (אם לא לייתר כליל) את עצם הצורך בהסתייעות בשדלנים אל מול הרשות הציבורית. כאמור, המלצות מפורטות בעניין זה הונחו בפני שרת המשפטים הקודמת בשנת 2014, אך נכון למועד כתיבת דו"ח זה, הנושא טרם קודם מעבר לכך.

164. בהינתן מצב דברים כולל זה, הצוות סבר כי, מבלי לגרוע מן הצורך לגבש מדיניות כוללת בשאלות שעל הפרק – מלאכה אשר, כדברי בית המשפט העליון **בערעור הולילנד**, מוטלת בראש ובראשונה על המחוקק – הרי שנוכח הקשיים העקרוניים והמעשיים כאחד שהסדרת עצם העיסוק בשדלנות מעוררת, לעת הזו אין מקום לבוא בהמלצות בדבר הסדרת העיסוק בשדלנות בקרב הרשויות המקומיות באופן ספציפי; וכי ראוי להתמקד בשלב זה בגיבוש ויישום של עקרונות כלליים לצמצום הצורך בהסתייעות בשדלנים באמצעות שיפור השירות הניתן לציבור על-ידי הרשויות המקומיות והנגשתו בדרכים שונות. בהמשך לכך, ניתן יהיה לגזור מעקרונות כלליים אלו כללי-פעולה פרטניים, לסוגי יחידות ספציפיות הפועלות ברשויות המקומיות, בהתאם למאפייניהם הייחודיים.

²³⁶ שמחה ב' ורנר וירון זליכה "מאכערים ל"שירות הציבורי": גורמים, אפיונים, הסדרה לפי סוגיית חופש העיסוק בדרכי התמודדות חלופות" **קריית המשפט** ט 429, 445-457 (2011).

165. זה המקום להזכיר, כי כפי שצוין במבוא לדו"ח זה, במסגרת עבודת הצוות קיימו חבריו סיור לעיריות נס-ציונה וחיפה, אשר התמקד במיוחד בנושא הצורך בגיבוש הסדרים להתמודדות עם תופעת השדלנות אל מול הרשויות המקומיות. במסגרת הסיור, הוצגו בפני הצוות פעולות שבוצעו בשתי הרשויות לייעול ולשיפור השירות הניתן על-ידיהן. כך, בין היתר, דווח על ביצוע הפעולות הבאות בעיריית נס-ציונה: יצירת מערכת ממוחשבת לממשק בין תיקי הנכסים ברשות לתיקי פיקוח ואכיפה; הרחבה ושכלול של אתר האינטרנט של העירייה תוך מתן דגש לשיפור זמינות המידע, באמצעות נגישות להנחיות, טפסים, עדכונים בנושא חוק התכנון והבניה ומאגרי המידע של הרשות, בין היתר בתחום התכנון והרישוי; הטמעת העיקרון של טיפול בפניות על-פי סדר הגעתן; ביצוע תהליך לקביעת מדיניות אכיפה ותיעדוף בין משימות; קביעת שעות מוגדרות לקבלת קהל; ביטול אפשרות למחוק תכתובות מהמערכת הממוחשבת; קביעת זמן מענה מקסימלי של שבועיים לפניות המתקבלות באמצעות המייל; ועריכת סקרי שביעות-רצון ביחס לפעילות העירייה בכלל ואגף ההנדסה בפרט, לרבות פנייה יזומה לתושבים לצורך קבלת עמדתם באופן אקראי. בדומה לכך, בעיריית חיפה דווח לצוות על הקמת אגף לשירות ופניות הציבור הכפוף במשרד לראש העיר; סריקת כלל מסמכי הרשות (ובכלל זאת: מפות, תכניות, ייעודי קרקע, מסמכי רישוי וכדומה) והפיכתם לנגישים וזמינים לציבור באמצעות האינטרנט וללא תשלום באופן שמייתר את הצורך להגיע לעירייה; קביעת "מסלולים" לטיפול בפניות בנושא רישוי ותכנון הכוללים פרקי-זמן מקסימליים לביצוע כל שלב משלבי הטיפול; העברת מסרונים בדבר סטטוס טיפול בתוכניות בינוי הן לעורך התוכנית (היזם) והן לבעל הנכס עצמו וכן העלאת המידע לאינטרנט; הטמעת עקרונות של שירותיות ביחידות העירייה, בדגש על שקיפות, מענה מהיר וזמינות מידע לציבור; בקרה על מערכת הטלפניה של העירייה לבדיקת משך זמן הנדרש לצורך מתן מענה לפניות ציבור; דיווח למנהל אגף הרישוי על סטטוס הטיפול של הפקחים הכפופים לו בפניות לצורך בקרה ותגמול עובדים במקרים המתאימים; וכדומה.

סקירת הפעולות המפורטות לעיל מעלה כי בעיקרו של דבר מדובר באמצעים למעבר משינוי טיב השירות המוענק על-ידי הרשויות משירות שאינו נגיש וידידותי מספיק לציבור, ואשר במסגרתו יש לשדלנים יכולת השפעה על החלטותיהם של פקידי הרשות ועל משך זמן הטיפול, לשירות יעיל, ענייני ומהיר יותר. על-פי הנטען, במכלול פעולות זה היה כדי לצמצם באופן ניכר את עצם הצורך בשימוש בשדלנים אל מול הרשויות, ולפיכך, גם את היקף התופעה בפועל ברשויות אלו.

166. לאור האמור, הצוות ממליץ כי משרד הפנים יגבש בחוזר מנכ"ל מטעמו הנחיות בנושא זה לכלל הרשויות המקומיות. ברי, כי במסגרת ההנחיות שייקבעו, יהיה צורך להביא בחשבון את השונות המתקיימת בין הרשויות השונות, בין היתר בשים לב לגודלן וליכולתן (התקציבית ובכלל) לנקוט בצעדים הנדרשים בהקשר זה.

בשלב ראשון, מוצע כי הנחיות אלו יתמקדו בפעילותן של יחידות וגורמים מקבלי קהל, ויכללו התייחסות, בין היתר, לנושאים הבאים:

- שמירה על התור והשוויון בקבלת שירות: מיסוד נהלי-עבודה על בסיס הכלל של "First In First Out" (FIFO); איסור על עובדים לקדם ביצוע פעולות על בסיס יחסים אישיים; קביעת

כלל לפיו בקשה לטיפול דחוף מחייבת פנייה בכתב; והטמעה של ערכי השוויון בקרב עובדים הנותנים שירות לציבור;

- מתן מענה מהיר לפניות באמצעות הקמת מוקד טלפוני ו/או אינטרנטי שיחסוך את הצורך בהגעה פיסית למשרדי הרשות;

- קביעת פעולות אסורות במשרדי הרשות: מניעת כניסה לחדרים של עובדי הרשות שאינם מוגדרים כמקבלי קהל; בחדרי קבלת קהל, איסור על ביצוע פעולות שלא נועדו לשם הגשת בקשות/קבלת מידע וכיוצא בזאת, ובכלל זאת איסור על עריכת פגישות וניהול שיחות טלפון;

- קביעת איסור על הוצאת מסמכים ממשרדי הרשות;

- הרחבת השירותים הניתנים באינטרנט תוך יצירת אפשרות לעיון "מרחוק" במסמכים רבים ככל הניתן (בין בחינם ובין במחיר מוזל, על מנת לעודד שימוש באינטרנט על פני הגעה לרשות);

- איסור על עובדי הרשות להעניק שירותים באופן בלתי-פורמלי ואכיפתו;

- תיעוד פעילותם של גורמים מייצגים בתיקי הרשות;

- צמצום שיקול-הדעת של פקיד בודד בנושאים בעלי רגישות מיוחדת ו/או חיוב באישור פעולותיו על-ידי פקיד נוסף לצורך בקרה;

- לצורך מניעת היווצרות קשרים בלתי-ראויים בין נותני שירות למקבלי – קביעת הגבלות על משך שהות רציפה בתפקידי מתן שירות רגישים ובחינת אפשרות לעריכת רוטציות במילוי התפקיד במקרים שבהם הדבר רלוונטי ואפשרי ובכפוף להוראות הדין החלות על העסקת העובד ומבלי לפגוע בתנאי העסקתו.

בהמשך לכך, מוצע כי, **בשלב שני**, תיערך עבודת-מטה לבחינת הצעדים המתאימים לצורך טיפול בשדלנות אל מול גורמים שאינם מקבלי קהל ברשויות המקומיות, ובפרט בעלי תפקידים בכירים, תוך מתן דגש להיבטי שקיפות ותיעוד. בהקשר זה ראוי יהיה לשקול, בין היתר, קביעת חובת דיווח תקופתית של נבחרי ציבור ביחס לפעולות שבוצעו על-ידיהם תוך הסתייעות בשדלנים.

ג.11. שקיפות וחופש מידע בפעילותן של הרשויות המקומיות

רקע

167. "עקרון השקיפות עקרון-תשתית הוא בהתנהלותו של השלטון במשטר דמוקרטי. השקיפות מבטיחה ביקורת מתמדת וצמודה על פעילותם של המחזיקים בסמכות, וממילא מהווה היא מעין-ערובה להתנהגות ראויה ונורמטיבית של בעלי סמכות".²³⁷ אכן, השקיפות יכולה וצריכה

²³⁷ ע"מ 10112/02 אדם טבע ודין אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה מחוז ירושלים, פ"ד נח(2) 817, 835 (2003).

לשמש כלי מרכזי במאבק להבטחת תקינות שלטונית בקרב נבחרי ועובדי הציבור.²³⁸ לחשיבותה של השקיפות בכל הנוגע להתנהלותן של הרשויות המקומיות מימד מיוחד הנובע מן העובדה כי, כפי שתואר כבר בראשיתו של הדו"ח, הרשות המקומית מהווה את "המעגל השלטוני" הסמוך ביותר לחיי האזרח ולהחלטותיה השפעה מיידית, יומיומית וניכרת, על חיי התושבים.

168. הרשויות המקומיות מחויבות בחובות מתחום השקיפות וחופש המידע הן מכוח חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: **חוק חופש המידע**), והן מכוח הדינים הספציפיים המסדירים את פעילותן ואת פעילות המוסדות הקשורים אליהן. ואולם, גם בהינתן חובות אלו, הגברת השקיפות ביחס להתנהלות הרשות המינהלית, בפרט בנושאים המהווים מוקדים פוטנציאליים לפגיעה בטוהר-המידות ובסדרי המינהל התקין, עשויה לשמש גורם ממתן ומרתיע, ולסייע במאבק להבטחת התנהלות חוקית ותקינה של הרשות. כך הדבר ביחס לכל גורם שלטוני, ובדומה כך הוא גם ביחס לרשויות המקומיות.

169. לאחר בחינת מכלול ההסדרים החלים בנושא זה, הצוות סבר כי כאמצעי מרכזי לצורך צמצום תופעות שחיתות, יש מקום לפעול הן לשיפור יישומן של הוראות חוק חופש המידע ויתר חובות השקיפות החלות כיום על הרשויות המקומיות, והן להרחבת החובות המוטלות על רשויות מקומיות מכוח דינים ספציפיים, ובכלל זה חובות לפרסום יזום של נתונים מסוימים. הכל כמפורט להלן.

חובות בתחום השקיפות מכוח דיני השלטון המקומי

170. כאמור, דיני השלטון המקומי מטילים על הרשויות המקומיות חובות שונות בנושאי שקיפות והנגשת מידע לציבור. בין היתר, נקבע כי על כל רשות מקומית להקים ולהפעיל אתר אינטרנט ולפרסם בו מידע רלוונטי. כך, קובע סעיף 248 לפקודת העיריות כי "עיריה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר – (1) מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העיריה, לאחר שהשר פרסמו; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון; (2) פרוטוקולים של ישיבות המועצה בדלתיים פתוחות, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור". חובה זו הוחלה גם על מועצות מקומיות ובכללן מועצות אזוריות.²³⁹

171. לדעת חברי הצוות, לצורך הגברת השקיפות בפעילותן של הרשות המקומית, כמו גם לצורך חיזוק מעורבות הציבור בנעשה ברשות וחיזוק הדמוקרטיה המקומית, פרסום באמצעות האינטרנט של מידע הרלוונטי לציבור – גם אם אין חובה לפרסמו על-פי דין באמצעי אחר – יכול להיות בעל ערך מוסף משמעותי.²⁴⁰ יותר מדרכי פרסום אחרות, פרסום באינטרנט עשוי להפוך את המידע הנוגע לפעילות הרשות המקומית לנגיש וזמין לציבור התושבים ובכך לאפשר קיומה של בקרה ציבורית

²³⁸ על תרומתה של השקיפות לקידום המאבק בשחיתות השלטונית ראו למשל: ברק-ארז, בעמ' 685-686.
²³⁹ סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, וראו גם את ההודעה בעניין זה בחוזר מנכ" משרד הפנים 1/2009 "חובות הפעלת אתר אינטרנט" 18 (6.1.2009) www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200901_10.pdf.
²⁴⁰ יצוין, כי נושא הניהול והתפעול של אתרי אינטרנט ברשויות המקומיות נבדק לאחרונה גם על-ידי מבקר המדינה, אשר מצא ליקויים שונים בעניין זה וביניהם רשויות אשר כלל לא הקימו אתרי אינטרנט או שאתריהן אינם מתפקדים ורשויות אשר לא פרסמו את כלל המידע הנדרש על-פי החוק והתקנות. מבקר המדינה אף עמד על הצורך בניהול תקין של אתר האינטרנט לצורך הגברת השקיפות, הנגישות למידע ושיתוף הציבור. ראו: דו"ח מבקר המדינה 2015, בעמ' 229-278.

רחבה על התנהלות הרשות המקומית ועל פועלה. לפיכך, הצוות סבור כי ראוי להרחיב את רשימת פריטי המידע שלגביהם מחויבת הרשות בפרסום באתר האינטרנט שלה, וזאת בהתייחס לנושאים שיפורטו להלן. יוער בהקשר זה, והדבר יקבל ביטוי בהמשך הדברים, כי לצורך הגברת השקיפות עשויה להיות חשיבות לא רק לעצם הפרסום, אלא גם לאופן הצגת המידע, בהירותו ומידת הפירוט שלו.

א. ישיבות מועצת הרשות: פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות (א) וצו המועצות האזוריות קובעים כי ככלל, ישיבות מועצת הרשות המקומית תהיינה פומביות.²⁴¹ עוד נקבעה חובת רישום פרוטוקול והקלטה של דיוני המועצה.²⁴² הפרוטוקולים של ישיבות המועצה פתוחים לעיון הציבור, ואף קיימת, כאמור, חובה לפרסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.²⁴³ על מנת להגביר את שקיפות פעילותה של מועצת הרשות, ובהתחשב בהיותה הגוף הייצוגי המרכזי בשלטון המקומי והפורום שבו מתקבלות החלטות משמעותיות רבות ביחס למדיניות הרשות ולפעילותה, הצוות ממליץ כי רשות מקומית תחויב לפרסם באתר האינטרנט שלה גם את סדר-היום לישיבות המועצה, כפי שהופץ לחברי המועצה ובמקביל להפצתו כאמור.²⁴⁴

ב. ישיבות ועדות המועצה: כידוע, חלק ניכר מעבודת הרשות מתבצע באמצעות ועדות המועצה. לגבי ועדות העיריות, נקבע בפקודת העיריות כי כל ועדה רשאית להסדיר בעצמה את סדרי-עבודתה ואת דיוניה, וזאת בשים לב להחלטות המועצה ובמידה שלא נקבעה הוראה אחרת בעניין זה.²⁴⁵ לגבי הוועדות במועצות נקבעו הוראות דומות, בשינויים מעטים, ובין היתר קיימת הסדרה בעניין רישום פרוטוקול ואישורו.²⁴⁶ ניתן לראות, אפוא, כי בשונה מהאמור ביחס למועצת הרשות, ביחס לוועדות הרשות לא קיימות הוראות ממצות בנוגע לפומביות הדיונים המתקיימים בהן באופן הנותן מענה הולם לצורך בשקיפות פעילות. לדעת הצוות, מן הטעמים התומכים בהגברת השקיפות ביחס לפעילות המועצה, יש מקום לפעול להגברת השקיפות גם ביחס לעבודת הוועדות ולהטיל חובה לתיעוד דיוני הוועדות ולפרסום של החלטותיהן, בדומה לחובות החלות על הדיונים המתקיימים במליאת המועצה.²⁴⁷ על כן, הצוות ממליץ, **ראשית**, לקבוע לגבי כלל הרשויות המקומיות, חובת ניהול פרוטוקול של דיוני

²⁴¹ פרט 18 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; פרט 18 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א); סעיף 52 לצו המועצות האזוריות. לצד זאת, ביחס לעיריות נקבע כי ישיבות המועצה יהיו אמנם פומביות, אך זאת למעט ישיבה שראש העירייה הורה על קיומה, כולה או מקצתה, בדלתיים-סגורות לאחר שראה כי טעמים שבבטחון המדינה או טעמים שבצנעת הפרט מחייבים לעשות כן, בהתאם לחוות-דעת של היועץ המשפטי לעירייה שתונח לפני חברי המועצה. ביחס למועצות מקומיות נקבע, כי ישיבה, כולה או מקצתה, תתקיים בדלתיים-סגורות אם הורה על כך ראש המועצה לאחר שראה טעמים שבבטחון המדינה מחייבים לעשות כן; אם הורה על כך ראש המועצה בהסכמה מראש של שלושה-רבעים מחברי המועצה; או אם החליטו על כך שלושה-רבעים מחברי המועצה הנוכחים בישיבה. לעניין מועצות אזוריות, נקבע רק כי הישיבה תהיה פומבית אלא אם הוחלט בישיבה שתהא, כולה או חלקה, בדלתיים סגורות.

²⁴² פרט 50 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; פרט 53 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א); סעיף 54 לצו המועצות האזוריות.

²⁴³ סעיף 248 לפקודת העיריות וסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות; פרט 56 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; פרט 59 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א).

²⁴⁴ כיום, סדר-היום לישיבת מועצה מפורט בהזמנות הנמסרות לכל אחד מחברי המועצה במועד שבין 48 ל-24 שעות לפני קיום הישיבה. ראו: פרטים 13-14 לתוספת השנייה לפקודת העיריות; פרטים 14-15 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א); סעיפים 49-50 לצו המועצות האזוריות.

²⁴⁵ סעיף 166 לפקודת העיריות.

²⁴⁶ סעיף 136 לצו המועצות המקומיות (א) וסעיף 54 לצו המועצות האזוריות.

²⁴⁷ זאת, בכפוף למגבלות של חיסיון, בהתקיים טעמים המצדיקים זאת, בדומה לכלל שנקבע ביחס לישיבות המועצה כמפורט לעיל.

הוועדות השונות. תיעוד מהימן של דיוני הוועדות, המשמשים בסיס להחלטות המתקבלות בוועדות עצמן וכן להחלטות הנדונות במועצה, מהווה תנאי מקדים להגברת השקיפות ולמתן אפשרות לקיים בקרה אפקטיבית, פנימית וחיצונית, על התנהלות הרשות. יצוין, כי בהקשר זה כבר נקבע בפסיקה כי סדרי מינהל תקינים מחייבים ועדה לרישום פרוטוקול אשר ישקף את עיקרי המידע שהובא לפניו ואת ההחלטות שקיבלה.²⁴⁸ עוד יובהר, כי קיימים טעמים טובים להטלת חובת רישום פרוטוקול גם כאשר אין הצדקה לפרסם את הפרוטוקול לציבור (מטעמים של צנעת-הפרט או מטעמים אחרים). כך, במקרים שבהם מתעורר חשד לפגיעה בטוהר-המידות או לאי-סדרים בהתנהלות הרשות, ניתן יהיה להסתייע בפרוטוקול, תוך חשיפתו בפני הגורמים המתאימים. **שנית**, הצוות ממליץ לקבוע חובת פרסום על החלטותיהן של כל ועדות המועצה, למעט אלו שנקבע בדין חסיון על דיוניהן ו/או החלטותיהן.²⁴⁹ ראוי כי פרסום זה יכלול גם את המלצות ומסקנות הוועדות בנושאים שבסמכותן, לרבות הנימוקים שביסודן.

ג. עסקאות משמעותיות במקרקעי הרשות: פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות (א) קובעים כי עסקאות משמעותיות במקרקעי הרשות ("עשיה במקרקעין") חייבות באישור מועצת הרשות ברוב חבריה וכן באישור שר הפנים.²⁵⁰ חריגות לכך הן עסקאות במקרקעין של רשויות המוגדרות כ"רשויות איתנות",²⁵¹ אשר אינן חייבות באישור שר הפנים, אלא רק באישור המועצה. לגבי רשויות אלה נקבע כי הודעה על אישור המועצה לעשייה במקרקעין תפורסם באתר האינטרנט של הרשות בתוך 15 ימים ממועד האישור.²⁵² הצוות סבור כי אין סיבה להגביל את תחולתה של חובת הפרסום לרשויות איתנות בלבד, שהלא חובת הפרסום נועדה לאפשר בקרה ציבורית על עסקאות משמעותיות שעושה הרשות במקרקעין שבבעלותה, ולא רק להוות תחליף לאישור שר הפנים. כן אין הצדקה לכך שהפרסום האמור ייעשה רק לאחר קבלת ההחלטה בעניין. לפיכך, הצוות ממליץ כי כלל הרשויות המקומיות תחויבנה לפרסם באתר האינטרנט שלהן רשימה של העסקאות הצפויות להיעשות במקרקעיהן וזאת עובר לדיון בעניין במועצת הרשות, במועד שייקבע לכך על-ידי משרד הפנים. העסקאות יופיעו באתר באופן מרוכז ובצירוף המידע הרלוונטי, באופן שיהיה נגיש לציבור.

ד. הקצאת מקרקעין לצרכי ציבור: האפשרות להקצות קרקעות ומבנים בפטור ממכרז וללא תמורה לגופים הפועלים למטרות ציבוריות בתחום הרשות המקומית מוסדרת כיום בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.²⁵³ בחוזר המנכ"ל נקבע נוהל המסדיר את הליך הקצאת המקרקעין לצרכי ציבור כאמור, וזאת במטרה לשמור על עקרונות של יעילות, שקיפות ומינהל תקין ולמנוע פגיעה בטוהר-המידות. בפתחו של הנוהל נכתב כי נושא השקיפות הוא אחד הנושאים

²⁴⁸ בג"ץ 3751/03 אילן נ' מועצת עיריית תל אביב יפו, פ"ד נט(3) 817, 836 (2004).

²⁴⁹ יצוין, כי ביחס לוועדה המקומית לתכנון ובניה קיימות כבר היום חובות שקיפות סטטוטוריות, כאמור בסעיפים 148 ו-148 לחוק התכנון והבניה, אשר לפיהן על הוועדה, ככל כל מוסד תכנון, לנהל רישום והקלטה של פרוטוקול הישיבה וכן לפרסם באתר האינטרנט את החלטות הוועדה.

²⁵⁰ סעיף 188 לפקודת העיריות וסעיף 190א לצו המועצות המקומיות (א).

²⁵¹ בהתאם לסעיף 232א לפקודת העיריות.

²⁵² סעיף 188(ב)(1) לפקודת העיריות וסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.

²⁵³ חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" 11-4 (12.9.2001) www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200105.pdf.

החשובים בתהליך ההקצאה, ואכן, הנוהל קובע חובות פרסום לאורך הליך ההקצאה כולו: פרסום התבחינים שעל-בסיסם נבחנות בקשות ההקצאה, פרסום פרטי הבקשות שהוגשו, הליך של שמיעת התנגדויות וכן פרסום ספר ההקצאות, המרכז את כלל המידע על הקצאות הקרקע שאושרו בתחום הרשות. ואולם, נראה כי בכל הנוגע לעמידתן של הרשויות השונות בחובות הפרסום החלות עליהן בנושא זה המצב אינו משביע-רצון. כך, בשני מדדי השקיפות האחרונים שפרסמה עמותת שקיפות בינ"ל-ישראל ("שב"ל"), בנוגע לשנים 2013 ו-2014, נמצא כי אחוז ניכר מהרשויות המקומיות אינן מפרסמות מידע מלא על הקצאת קרקעות ומבנים לצרכי ציבור.²⁵⁴ ממצאים אלה מעידים כי יש מקום להגברה ומתן דגש לקיום חובות הפרסום הקבועות בנוהל, והצוות ממליץ כי משרד הפנים יחדד בפני הרשויות המקומיות עניין זה. כמו כן, ובהמשך לאמור לעיל בדבר יתרונות הפרסום באינטרנט, הצוות ממליץ כי בנוסף לפרסום המתחייב בעיתונות ובספר ההקצאות בהתאם לנוהל, תחול חובה לפרסום המידע האמור גם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

ה. הליכי תכנון ובניה: חוק התכנון והבניה קובע הסדרים ספציפיים בנוגע לפרסום עבודתן של הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה. בחוק נקבעה חובת רישום והקלטת פרוטוקול של כל ישיבה של מוסד תכנון, ונקבע כי הפרוטוקולים יהיו פתוחים לעיון הציבור ללא תשלום. בנוסף לכך, החוק קובע כי פרוטוקול ישיבה של מוסד תכנון וכן החלטה שקיבל מוסד תכנון יפורסמו באתר האינטרנט של הרשות המקומית.²⁵⁵ עוד קובע החוק כי אתר אינטרנט כאמור יהיה נגיש לכלל הציבור בלא תשלום והפרסום בו ייעשה באופן שיבטיח את זמינותו, שמירתו, יכולת אחזור המידע באתר והפקת פלט ממנו.²⁵⁶ אף על פי כן, מסקירה שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת בשנת 2010 בדבר יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובניה עלה, כי קיים פער בין שקיפותם של מוסדות התכנון הארציים והמחוזיים, שהפרוטוקולים של ישיבותיהם מתפרסמים באתר משרד הפנים, לבין פרסום הפרוטוקולים ברמה המקומית.²⁵⁷ לפי בדיקת משרד הפנים מחודש ספטמבר 2009, כ-30% בלבד מהוועדות המקומיות לתכנון ולבניה פרסמו את הפרוטוקולים של דיוניהן, כנדרש על-פי החוק. לפיכך, הצוות ממליץ כי משרד האוצר, שהוא כיום בעל הסמכות לפי חוק התכנון והבניה לגבי פעולתן של הוועדות המקומיות, יקיים בקרה הדוקה יותר בנושא זה. זה המקום לציין, כי לעמדת המדינה, ככלל, יש להעמיד לעיון הציבור גם תיקי בניין על כל המסמכים הנלווים להיתרי הבניה (בכפוף למגבלות כגון פגיעה של ממש בפרטיותו של אדם). בהתאם, נמסר לצוות כי במסגרת תקנות חדשות לעניין רישויי בניה המקודמות בתקופה זו במשרד האוצר, יש כוונה לחייב פרסום גם של היתרי בניה כאמור באתר האינטרנט של הוועדה המקומית.

²⁵⁴ שקיפות בינ"ל-ישראל מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2013 19 (2014), www.ti-israel.org/Uploads/dbsAttachedFiles/rashuyot2013.pdf (להלן: "שב"ל 2013") וכן שקיפות בינ"ל-ישראל מדד שקיפות ברשויות מקומיות 2014 19 (2015), www.ti-israel.org/Uploads/dbsAttachedFiles/final_report.pdf (להלן: "שב"ל 2014").

²⁵⁵ סעיפים 48 ו-48א לחוק התכנון והבניה.

²⁵⁶ סעיף 1ג לחוק התכנון והבניה.

²⁵⁷ אורי טל "יישום חובת שקיפות פרוטוקולים והקלטות של דיוני מוסדות תכנון ובניה" (הכנסת, מרכז מחקר ומידע, 2010), www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02530.pdf.

חוק חופש המידע – תחולה ויישום

172. סעיף 1 לחוק חופש המידע קובע כי "לכל אזרח ישראלי או תושב, הזכות לקבל מידע מרשות ציבורית, בהתאם להוראות חוק זה". בהגדרת "רשות ציבורית" שבסעיף 2 לחוק נכללים, בין היתר: רשות מקומית, חברה עירונית ותאגיד שהוקם בחוק. לפיכך, חוק חופש המידע חל על כלל הרשויות המקומיות בישראל, וכן על חברות עירוניות ועל תאגידים עירוניים שהוקמו בחוק. חוק חופש המידע מחייב את הרשויות המקומיות למסור מידע לכל דורש, בכפוף למגבלות הקבועות בחוק, כך שלמעשה מוקנית מכוחו לתושבי הרשות זכות לקבל את המידע המצוי בידי הרשות המקומית (בכפוף, כאמור, למגבלות הקבועות בחוק).²⁵⁸ כן מחייב החוק כי בכל רשות ימונה, מקרב עובדיה, ממונה על חוק חופש המידע שתפקידו להיות אמון על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק חופש המידע.²⁵⁹ יוער, כי בנוסחו כיום, חוק חופש המידע אינו חל על עמותות עירוניות, וזאת אף על פי שלעניין חובות בתחום חופש המידע, אין הצדקה להבחין בין עמותה לבין תאגיד עירוני אחר. לקונה זו עלולה לאפשר מניפולציות שמטרתן לחמוק מתחולת החוק. לפיכך, הצוות ממליץ לתקן את החוק כך שיחול במפורש גם על עמותות עירוניות.

173. מנתונים שנאספו במסגרת דו"חות מבקר המדינה ודו"חות ביקורת של עמותת שבי"ל, עולה כי קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות שונות בכל הנוגע ליישום הוראות חוק חופש המידע. כך למשל, על-פי מדד השקיפות ברשויות המקומיות לשנת 2013 שערכה עמותת שבי"ל, כ-40% בלבד מן הרשויות שנבדקו פרסמו דו"ח שנתי בנושא חופש המידע, וזאת על אף חובה מפורשת בחוק.²⁶⁰ במדד דומה שערכה עמותת שבי"ל בשנת 2014 עלו תוצאות דומות.²⁶¹ כמו כן, על-פי מידע שנמסר מטעם היחידה הממשלתית לחופש המידע, כ-50 רשויות מקומיות כלל לא מינו ממונה על חופש המידע.

174. בהקשר זה יצוין, כי בשלטון המרכזי פועלת היחידה הממשלתית לחופש המידע כגורם מקצועי מתכלל, מנחה ומסייע, האמון על הטמעה ויישום הוראות חוק חופש המידע בקרב משרדי הממשלה ויחידות הסמך.²⁶² היחידה הוקמה בהחלטת ממשלה והיא אינה מחזיקה בסמכויות מחייבות ביחס לרשויות המקומיות, היינו – ככלל, אין לה כלפיהן סמכויות בעלות "יסוד כופה", כדוגמת סמכות בירור תלונות הנוגעות ליישום החוק בעניינים מסוימים (בדומה לסמכויות המוקנות ליחידה כלפי משרדי הממשלה) וסמכות ליתן הנחיות לתיקון ליקויים בנוגע ליישום החוק. יצוין, כי לצוות נמסר שבתקופה זו נעשית במשרד המשפטים, בשיתוף משרדי ממשלה נוספים הנוגעים בדבר, עבודת-מטה לצורך בחינת אפשרות הרחבת סמכויותיה של היחידה כלפי גופים נוספים, לרבות הרשויות המקומיות. בהתחשב בעבודת-מטה זו, הצוות סבר כי אין מקום

²⁵⁸ ראו לעניין זה את הוראת סעיף 10 לחוק חופש המידע.

²⁵⁹ סעיף 3 לחוק חופש המידע.

²⁶⁰ סעיף 5 לחוק חופש המידע. וראו: שבי"ל 2013, בעמ' 15.

²⁶¹ שבי"ל 2014, בעמ' 17.

²⁶² תפקידיה של היחידה הם, בין היתר, לטפל בתלונות-ציבור שהוגשו נגד משרדי הממשלה בעניינים פרוצדורליים מסוימים הנוגעים ליישום החוק; להנחות את משרדי הממשלה בדבר אופן יישום הוראות החוק, בהתאם להוראות החוק, לפסיקה ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה; לבצע הכשרות לממונים על חופש המידע ברשויות הציבוריות; ולעקוב אחר אופן יישום החוק ועמידת הרשויות בדרישותיו. ראו: החלטה מס' 2950 של הממשלה ה-32 "יישום חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998: הגברת השקיפות ברשויות ציבוריות" (6.3.2011).

להמליץ מצדו על שינויים בעניין זה. יחד עם זאת, ובהינתן מצב דברים זה, הצוות ממליץ לפעול, בשלב זה, להגברת שיתוף-הפעולה הוולונטרי שבין היחידה לבין הגורמים הרלוונטיים ברשויות המקומיות. זאת, בדגש על סיוע לממונים על חופש המידע ברשויות בסוגיות הנוגעות ליישום החוק ובביצוע הכשרות והדרכות בתחום.

ג.12. סוגיות נוספות במישור המינהלי

בנוסף להמלצות הצוות בשורת הנושאים שנסקרו לעיל, הצוות מבקש לבוא בהמלצות פרטניות גם ביחס לסוגיות הבאות.

הליך החיוב האישי

175. כלי נוסף לאכיפת התנהלות תקנית ולמיגור שחיתות ברשויות המקומיות הוא הליך החיוב האישי של נושאי משרה אשר לקחו חלק בהוצאת כספי ציבור שלא כדין. העיגון לסמכות זו מצוי בסעיף 221 לפקודת העיריות, אשר קובע סמכות להטיל חיוב אישי על נושא משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת הרשות המקומית שלה היה אחראי. סעיף 223 לפקודה מוסיף וקובע כי כל חבר מועצה שהשתתף בישיבה שבה אושרה ההוצאה, ייראה כמסכים לה כל עוד לא הוכח אחרת. הוראות דומות נקבעו גם ביחס למועצות מקומיות ומועצות אזוריות.²⁶³

176. ביסוד הסמכות להטיל חיוב אישי מונחת התכלית של הרתעת נושאי משרה מהפרת אמונו של הציבור, וכפי שנאמר: "ככלל ייאמר: כוח וסמכות של אנשי ציבור בשל האמון שניתן בהם – אם על-ידי הציבור ואם במצוות המחוקק – מלווים וחייבים להיות מלווים במחויבות ובאחריות. חטא נציג הציבור באמון הציבור, חרג הוא מהסמכות שניתנה בידיו – צפוי הוא לכך שייקרא לסדר על-פי מידת החומרה שבחטא או בחריגה, אם בערכאות ואם בסנקציות מינהליות – הכל על-פי העניין והסמכות" (בג"ץ 1065/89 גולני נ' שיש, פ"ד מה(1) 441, 450 (1991), להלן: עניין גולני). לצד זאת, בית המשפט העליון הכיר בכך שאת התכלית ההרתעתית יש לאזן עם החשש מפני הרתעת-יתר של נבחרי ועובדי ציבור מפעילות נחוצה וראויה. על כן, הודגש, כי השימוש בסמכות החיוב האישי צריך "להיעשות בזהירות, רק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב גם בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו אלה שהוצאו או שהרשו את ההוצאה ובישקול שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה" (בג"ץ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא, ראש המועצה המקומית מנחמיה, פ"ד מז(2) 758, 769 (1993)).

177. לאחר שנים שבהן משרד הפנים לא השתמש בסמכות זו, ובעקבות קביעת בית המשפט העליון כי מדובר באחת ההוראות החשובות בפקודת העיריות וכי ראוי גם ראוי שייעשה שימוש בסמכות זו "למען תקוים ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען ההקפדה על סדרי מינהל תקינים",²⁶⁴ גובש על-ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, "נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית" (להלן בפרק זה גם:

²⁶³ ראו: סעיפים 33 ו-34 לפקודת המועצות המקומיות; סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א); וסעיף 84 לצו המועצות האזוריות. ההוראות החלות על הטלת חיוב אישי בעיריות הוחלו אף על איגודי ערים, בהתאם לסעיף 11(ה) לחוק איגודי ערים, התשס"ו-1955. סמכות דומה ניתנה אף לממונה על היישובים ביהודה ושומרון בסעיף 109ח לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון) וסעיף 90 לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון).
²⁶⁴ עניין גולני, בעמ' 448.

הנוהל). אשר פורסם לראשונה במסגרת חוזר מנכ"ל משרד הפנים בשנת 2001 ומאז עודכן מספר פעמים, נועד להגשים את הצורך ביצירת איזון ראוי בין האינטרס הציבורי באכיפת נורמות של מינהל תקין בשלטון המקומי לבין הפגיעה האפשרית בנבחר ופובדי הציבור.²⁶⁵

על-פי ההסדרים שנקבעו בנוהל, החלטה בעניין חיוב אישי תינתן על יסוד המלצתה של ועדה מקצועית שמונתה לשם כך, אשר הרכבה יהיה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט המחוזי שימונה על-ידי שר הפנים על דעת היועץ המשפטי לממשלה (יושב-ראש); מנהל המינהל לשלטון מקומי או נציגו; והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו. הוועדה תבחן את פרטי המקרה, תקיים שימוע למי שעלול להיפגע מהמלצותיה, ותגיש המלצותיה לממונה על המחוז – בכל הנוגע לעירייה, ולמנכ"ל משרד הפנים – בכל הנוגע לרשות שאינה עירייה. בהמשך לכך, יחליט המנכ"ל או הממונה, בהתאם לעניין – על יסוד ההמלצות והחומר שהונח בפניהם – האם להפעיל את הסמכות לחיוב אישי. כן מעניק הנוהל לשר הפנים סמכות לבטל או להקטין חיוב שהושת על אדם, בהתאם לבקשתו, אם ראה כי לפי נסיבות המקרה ראוי לעשות כן. הנוהל מוסיף ופורט את השיקולים המרכזיים שאותם על הוועדה והגורם המוסמך לשקול ואת אמות-המידה לבחינת העניין.²⁶⁶

178. במסגרת דיוני הצוות, הביע מרכז השלטון המקומי בפני הצוות את עמדתו לפיה הליך החיוב האישי הוא הליך פוגעני, אשר במרוצת השנים הפך במקרים רבים לכלי לניגוח פוליטי בידי גורמים שונים המבקשים להתנכל לנבחר ציבור, גם במקרים אשר כבר על פניהם ברור כי אין כל הצדקה לבירורם ולבדיקתם. לדעת המרכז, חרף חשיבות בירור התנהלותם של נבחר הציבור והבטחת תקינות התנהלותם, הרי שבירור שכזה אגב הליך שבסופו עשוי נבחר הציבור לשלם מחיר כספי אישי על פעולות שאותן ביצע במסגרת תפקידו כנבחר, הוא הליך שראוי להעבירו מן העולם. עוד הודגשה בעמדת מרכז השלטון המקומי העובדה כי מדובר בהלך חריג שאינו חל בקרב נבחר הציבור בשלטון המרכזי. לעמדתו של המרכז, ככל שמדובר בפעולת נבחר ציבור שלכל היותר עשויה להיחשב כבלתי-תקינה במישור המינהלי אך אין בה כדי להשיא לו טובת-הנאה אישית כלשהי, במישרין או בעקיפין, הרי שיש לפעול כנגדה באמצעות סנקציות אתיות-מינהליות בלבד ולא בדרך של חיוב אישי. לפיכך, סבור מרכז השלטון המקומי כי מן הראוי שוועדת האתיקה אשר הומלץ כי תקום לצורך בחינת התנהלותם של נבחר הציבור ואשר תוסמך לדון בהפרות אתיות, תבוא במקום הליכי החיוב האישי הקיימים כיום.

179. הצוות בחן עמדה זו, אך בסופו של יום סברו מרבית חבריו כי אין לקבלה. ראשית, הסמכות להטיל חיוב אישי והסמכות המוצעת לבחון את התנהלותם של נבחר הציבור במישור האתי אינן זהות ואינן מייתרות אחת את השנייה. לא רק שהליך החיוב האישי אינו נועד לחול על נבחר הציבור בלבד כי אם גם על עובדי הציבור, אלא שמדובר בכלים שנועדו לסיטואציות שונות ושהסנקציה בצדם שונה. מעבר לכך, הן פסיקת בית המשפט העליון והן הנחיית היועץ המשפטי

²⁶⁵ לעניין זה ראו גם: "פתיחה בהליך של חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית נוכח ממצאי חקירה פלילית" הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 8.2000, (2003),

index.justice.gov.il/Units/YoezMespati/HanchayotNew/Seven/82000.pdf

²⁶⁶ ראו: חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 "נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית" (6.1.2009) www.moin.gov.il/ChozreiMancal/200901_02.pdf וכן חוזר מנכ"ל משרד הפנים 6/2014 "נוהל חיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית – תיקון" (8.9.2014) www.moin.gov.il/Documents/perek2-062014.pdf

לממשלה בנושא זה עמדו על כך שלסמכות להטיל חיוב אישי ערך גם במובן ההרתעתי, וגם כמנגנון מתאים למקרים שבהם המענה לאי-תקינות ולהתנהגות לא ראויה אינו בהליך הפלילי, הן בשל הקושי הראייתי והן מאחר ולעתים אין הדברים מגיעים לרמת החומרה המצדיקה הליך פלילי. ודוק. המדובר במקרים המתאפיינים ברף גבוה של חומרה, אשר אמנם אינם מגיעים לרף החומרה הפלילי, אך הם חורגים, ביסודם, מגבולות האתיקה גרידא, בהיותם נוגעים לפעולה שסופה בקיום נזק כספי לקופת הציבור. על חשיבותו של אמצעי החיוב האישי עמד גם מבקר המדינה בשנת 2010 בקבעו כך:

"לדעת משרד מבקר המדינה, לפעולות בתחום החיוב האישי נודעת חשיבות רבה, שכן הן באות להבטיח כי נושאי משרה לא יפגעו באמון שולחיהם ולא יחרגו מגדרי הסמכויות שניתנו להם. למען קיום סדרי מינהל תקינים ברשויות המקומיות וביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות הנעשות בהן, על המשרד להקפיד על הפעלת סמכותו בתחום החיוב האישי כראוי. על מנכ"ל משרד הפנים לפעול לאלתר לחיזוק ההיבטים הניהוליים של היחידה ולהשלמת הטיפול בכל אחד מההליכים המתמשכים שלא לצורך".²⁶⁷

180. זאת ועוד. גם מנתוניו העדכניים של משרד הפנים עולה החשיבות וההשפעה המעשית של הפעלת מנגנון החיוב האישי, וזאת בהיבט ההרתעתי והתקציבי כאחד. וכך צוין בהקשר זה:

"לאחר כמעט עשור של הפעלת דיני החיוב האישי, ניכרת בשלטון המקומי הרתעה משמעותית הנובעת מהפנמת האפשרות לפתיחה בהליך לחיוב אישי במקרים המצדיקים זאת. הרתעה זו מביאה בפועל לצמצום המקרים של הוצאות בניגוד לדין ולקיטון משמעותי בגירעונות הכספיים של הרשויות המקומיות.

מבדיקה שנערכה עולה כי בשנתיים שלאחר פתיחה בהליך לחיוב אישי ברשות מקומית, **קטן הגירעון הכספי של הרשות המבוקרת בכשישה מיליון ₪ בממוצע**, בהשוואה לקיטון ממוצע של פחות ממיליון ₪ ברשויות בהן לא הופעל ההליך.

מאז הופעלו דיני החיוב האישי התקבלו 69 החלטות בנושא חיוב אישי, מתוכן 28 החלטות להטיל חיוב אישי על 51 נושאים תפקיד (בעיקר ראשי רשויות מקומיות וגזברים) בסכום כולל של 2,342,127 ש"ח" (ראו: אתר משרד הפנים, חיוב אישי – מבחן התוצאה,

<http://www.moin.gov.il/Subjects/PersonalObligation/Pages/default.aspx>, ההדגשה במקור)).

181. לצד זאת, אין בדברים אלו כדי לשלול את הצורך בבחינה עתית של אופן הפעלתו של מנגנון החיוב האישי, ובהקשר זה, נראה כי בהחלט יש מקום ליתן את הדעת למניעת ומתן מענה לחשש כי מנגנון זה עלול להיות מנוצל לרעה, ולכך שלעתים, עצם פתיחת ההליך, ללא תלות בתוצאותיו, עלולה להסב נזק לנבחר הציבור, לעתים שלא לצורך. בעניין זה, כבר הודגש כאמור על-ידי בית המשפט העליון כי השימוש במנגנון החיוב האישי צריך להיעשות בזהירות, לאחר בירור יסודי של

²⁶⁷ מבקר המדינה דוח על הביקורת בשלטון המקומי: חיוב אישי בשלטון המקומי (2010), www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_162/d546d12c-1607-4d22-a8ad-e2620de6183a/6483.pdf. יצוין, כי במסגרת דו"ח זה נבחן נוהל החיוב האישי ונמצאו מחדלים שונים בהפעלתו, במרכזם סחבת בטיפול בתיקים והימשכות הליכים באופן שעל-פי הנטען, עלולות להביא לפגיעה בנבדקים וברשות עצמה.

העובדות, ולכך יש להוסיף גם כי מן הראוי שייבחנו אמצעים אפשריים לצמצום פגיעה אפשרית בנילוני במסגרת ההליך אשר אינה מתחייבת מן העניין. יצוין, כי גורמי משרד הפנים הבהירו כי בחינה כאמור בוצעה לפני מספר שנים בשיתוף עם משרד המשפטים והשלטון המקומי ובהתאם לכך, אף בוצעו מספר תיקונים בנוהל. אף על פי כן, הצוות ממליץ כי מנכ"ל משרד הפנים, שהוא הגורם המוסמך לעניין זה על-פי הנוהל, יקיים בחינה של הטענות שהועלו על-ידי מרכז השלטון המקומי בכל הנוגע לאופן הפעלת מנגנון החיוב האישי והצורך בתיקון נוהל החיוב האישי ברוח דברים אלו ותוך שמיעת הגורמים הנוגעים לעניין זה. במסגרת בחינה זו נכון יהיה ליתן את הדעת, בין היתר, להערות שהועלו על-ידי מרכז השלטון המקומי באשר לצורך בקביעת חובת הנמקה של החלטת הוועדה לחיוב אישי; עיגון לוח-זמנים מחייב לקבלת החלטות הוועדה; אפשרות עיבוי הליווי המשפטי לעבודת רואי-החשבון ולפעולת הוועדה במסגרת הבדיקות המבוצעות על-ידיה; אפשרות מתן החזר/השתתפות בהוצאות המשפטיות הכרוכות בניהול ההליך עבור המבוקר, במקרים המתאימים, לרבות בהיבט הביטוחי; וכן לכך שלאחר הטמעת הקוד האתי של נבחר הציבור והפיכתו למחייב וכן לאחר הקמת מנגנוני היישום של הקוד האתי ובכללם ועדת האתיקה, ניתן יהיה לבחון את הצורך בהבניית הליך לסיווג מקרים מתאימים לטיפול במסלול האתי במקום במסלול החיוב האישי.

הכשרות מקצועיות לראשי רשויות וחברי מועצה חדשים

182. כידוע, הבחירות לרשויות המקומיות מתקיימות מדי חמש שנים, כאשר בכל מערכת בחירות כזו נבחרים אלפי מועמדים לכהן כחברי מועצת רשות מקומית, חלקם לראשונה, וכן נבחרים לכהונה ראשונה מספר לא מבוטל של ראשי רשויות. הנבחרים החדשים מגיעים מתחומי עיסוק שונים, חלקם מן המגזר הפרטי, ואף שמיומם הראשון בתפקיד מופקדות בידיהם סמכויות רבות בתחומי עיסוק מורכבים הכרוכות באינטרסים כלכליים רחבים, הרי שרבים מהם אינם בעלי ידע מספק באשר לנורמות המשפטיות המקובלות והמחייבות בשירות הציבורי, ובכלל זאת בהיבטי טוהר-מידות ומינהל תקין. בהקשר זה, אחת הטענות שנשמעה מפי גורמים רבים שהופיעו בפני הצוות, לרבות מפייהם של ראשי רשויות מקומיות עצמם, היא כי ההיכרות המוגבלת והחסרה של חלק מנבחר הציבור החדשים עם מגוון ההסדרים החוקיים הנוגעים לתפקידם ולסמכויות המוקנות בידיהם, כמו גם עם ההשלכות העלולות לנבוע מפעולות הנעשות בניגוד לדין, עלולה להוות אבן-נגף ליכולתם לפעול באופן תקין.

183. בין היתר על מנת ליתן מענה למצב דברים זה, משרד הפנים מקיים כבר היום הליכים להדרכה וחניכה של ראשי רשויות מקומיות חדשים בתחומים מרכזיים הנוגעים לתפקידם, לרבות בהיבטים המשפטיים הנוגעים לתחומים אלו. הצוות ממליץ לחזק צעד זה ולקבוע כי משרד הפנים ימסד "סדנאות קליטה" מְבִנֹת לראשי הרשויות בקדנציה הראשונה לכהונתם, וזאת על מנת להביא אותם להכיר, באופן יסודי ומקיף, את המנגנונים האמורים ואת ההיבטים המשפטיים השונים אשר באמצעותם יוכלו למלא את תפקידם כדן וכיאיות. כסטנדרט מומלץ, מוצע לקבוע כי ראשי הרשויות, יתבקשו, במהלך הקדנציה הראשונה לכהונתם, לעבור הדרכה בהיקף משמעותי בנושאים משפטיים ומינהליים הנוגעים למילוי תפקידם, ובכלל זה בתחומים של תכנון ובנייה, מינויים, רכש ומכרזים, תמיכות והקצאות וניגוד עניינים, וכן הדרכות ריענון נוספות בהיקף

שייקבע במהלך קדנציות נוספות. כן מוצע לקבוע תכנית הכשרה מקבילה עבור חברי מועצות הנבחרים לכהונתם הראשונה.

מספר תקופות הכהונה של ראשי הרשויות

184. כפי שתואר בדברי המבוא לדו"ח, המבנה הארגוני ברשות המקומית, ובפרט הכוח השלטוני הרב המצוי בידיו של ראש הרשות, מוזכרים לא פעם כגורם אשר יכול להוביל לתופעות של אי-תקינות ואף שחיתות בפעילותה של הרשות. בין היתר נטען בהקשר זה, כי הליך הבחירה הישירה של ראשי הרשויות, המתקיים החל מסוף שנות ה-70 של המאה הקודמת, העניק כוח רב מדי לראש הרשות – כוח אשר, ככל כוח, ניתן לנצל לרעה – וזאת מבלי שקיימים מנגנוני בקרה ואיזון מספקים, ותוך שחברי המועצה נעדרים יכולת מעשית לפקח על ראש הרשות ולהוות "משקל נגד" לכוחו של זה.

185. אחת האפשרויות המועלות מפעם לפעם לצורך התמודדות עם מצב זה, ואשר נשמעה גם בפני הצוות, היא האפשרות להגביל את מספר תקופות הכהונה שראש רשות מקומית יוכל לכהן. זאת, על יסוד הטענה כי כהונה ארוכת-שנים של ראש רשות מקומית, המחזיק כאמור במנעד רחב של סמכויות, עלולה לייצר ריכוזיות-יתר, המהווה, כשלעצמה, כר פורה להיווצרות איים של ניהול לא תקין ואף שחיתות של ממש. בהתאם לתפיסה זו, מוצע לקבוע, למשל, בדומה לשלטון הפדראלי בארצות-הברית, כי ראש רשות מקומית יוכל לכהן בתפקידו במשך שתיים או שלוש תקופות כהונה ולא מעבר לכך.

186. בנושא זה נשמעו בפני הצוות דעות שונות ומנוגדות, לרבות מפי נבחרים ציבור מכהנים, והתעוררה לגביו מחלוקת אף בקרב חברי הצוות. בין היתר, הוזכר, כי מדובר בהגבלה של זכויות היסוד לבחור ולהיבחר, ונטען כי אין מקום להגביל בהקשר זה את רצון הבוחר, בפרט בהעדר נתונים חד-משמעיים המעידים על קיום קשר ישיר בין מספר תקופות הכהונה של ראשי רשויות לתופעות של שחיתות. עוד נטען, כי ישנן דוגמאות רבות לראשי רשויות הממלאים את תפקידם לאורך שנים ארוכות בלא פגם, ומנגד, כי דווקא בקרב ראשי רשויות חדשים, שלעתים אינם מכירים די הצורך את נורמות ההתנהגות המצופות מנבחרים הציבור, עלול להימצא כר נרחב יותר לליקויים בהיבטים של טוהר-המידות ומינהל תקין. כן נטען, כי קיימים אמצעים אחרים, מידתיים יותר, לצורך מתן מענה לתכלית האמורה – לרבות אלו המוצעים במסגרת דו"ח זה – ובמצב זה אין הצדקה לנקוט בצעד הדרמטי כל כך של הגבלת תקופות כהונה. מאידך גיסא, נשמעה, כאמור, העמדה לפיה ישנו צורך ב"ריענון השורות" ברשויות המקומיות וכי ריכוז הכוח בידי ראש רשות במשך זמן כה רב מהווה פוטנציאל ממשי לשחיתות ולפגיעה במינהל התקין.

187. מדובר בנושא נכבד, הכרוך באיזון מורכב בין שיקולים ואינטרסים כבדי-משקל. אף שנשמעו בפני הצוות, כאמור, דעות שונות בעניין, הרי שבשל מורכבותו של נושא זה וריבוי הנושאים האחרים שהונחו לבחינתו, לא ניתן היה לקיים לגביו דיון מעמיק וממצה, כנדרש. על רקע זאת, בסופו של יום סבר הצוות כי בהעדר בסיס נתונים בדבר קיום מִתְאָם ישיר בין מספר הכהונות של ראשי הרשויות בשלטון המקומי לתופעות של שחיתות ופגיעה בטוהר-המידות, ובהתחשב בזכויות היסוד לבחור ולהיבחר המונחות בצדן השני של המאזניים, לעת הזו אין מקום להמליץ על שינוי הדין בהקשר זה.

תשלום תגמול לחברי מועצה

188. קושי נוסף שהועלה בפני הצוות בהקשר לריכוז הכוחות והסמכויות המצוי בידי ראשי הרשויות וליכולת המוגבלת של חברי המועצה, בפרט אלו מן האופוזיציה, להבטיח קיום בקרה יעילה ואפקטיבית על דרכי קבלת ההחלטות והניהול המקצועי של הרשות, כמו גם למנוע חריגות בהיבטי טוהר-מידות ומינהל תקין, נוגע לעובדה כי למעט ראש הרשות וחלק מסגניו, חברי המועצה אינה מקבלים שכר או כל תגמול אחר עבור פעילותם הציבורית ברשות. על-פי הנטען, כתוצאה ממצב דברים זה, נדרשים חלק ניכר מחברי המועצה לעבוד בעיסוק אחר לצורך פרנסתם ויכולתם להקדיש זמן ראוי למילוי תפקידם, ובכלל זאת – להשתתף בישיבות המועצה וועדותיה ולבצע בקרה יעילה על רשות הרשות והנהלת העירייה – מוגבלת ביותר. כפי שצוין בפרק העוסק בניגודי העניינים, מצב זה מעורר קשיים גם בתחום זה. עוד נטען, כי לעתים יכול מצב דברים זה לפגוע בייצוג של שכבות מסוימות באוכלוסייה בקרב המועצה, נוכח הקושי המְבִנָה של חלק מן המגזרים לשלב עבודה ציבורית בהיקף משמעותי עם העיסוק הפרטי.

189. כזכור, בהצעת חוק העיריות הוצע בשעתו לפעול לחיזוק המועצה ולהעצמת הכלים הנתונים בידי נבחריה לצורך מילוי תפקידם, בין היתר באמצעות תשלום גמול השתתפות בישיבות לחברי המועצה והעמדה לרשותם של כלי עבודה בסיסיים, כגון חדר, שירותי משרד ועוד.²⁶⁸ לדעת חברי הצוות, תגמול כספי, ולו חלקי, של חברי המועצה, עשוי לאפשר ולעודד חברי מועצה להשקיע זמן ומאמץ במילוי תפקידם הציבורי, לחזק את מעמדם כנבחרים ציבור ולתרום לתפקודה התקין והמקצועי של הרשות ובכלל זאת למניעת סטיות בתחום טוהר-המידות. כאמור, בקידום מצב דברים זה ישנה חשיבות יתירה בהינתן ריכוז הכוחות והסמכויות הקיים בידי ראש הרשות, ובהינתן חולשתה הבסיסית של המועצה – ובפרט האופוזיציה – לפקח באופן יעיל על התנהלות ראש הרשות והרשות בכלל. על מנת ליתן מענה לקשיים אלו, הצוות ממליץ כי ייקבעו הסדרים למתן גמול לחברי מועצה עבור השתתפות בישיבות המועצה. לצורך כך, על משרד הפנים לפעול, בשיתוף-פעולה עם מרכז השלטון המקומי, לבחינת הנושא והשלכותיו ולקידום חקיקה בעניין זה.

מימון ציבורי למועמדים לכהונה ברשויות המקומיות

190. כידוע, וכפי שהוזכר בתמצית במסגרת הפרק שעסק בתחום ניגודי העניינים, חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות) מקים לסיעות, רשימות, מועמדים לראש מועצה אזורית ומועמדים בבחירות לראש רשות, בהתאם לחוק בחירת ראש הרשות וסגניו, זכאות לקבלת מימון מאוצר המדינה עבור הוצאות הבחירות, וכן מסדיר את אפשרותם לקבל תרומות לצורך מימון הוצאות הבחירות.

אחת הטענות שהועלו בפני הצוות בהקשר זה על-ידי מרכז השלטון המקומי היא כי גובה יחידות המימון הציבורי למועמדים אינו תואם את היקפי ההוצאה הנורמטיבית הנדרשים כיום למועמדים לבחירות לשם ניהול קמפיין בחירות צנוע יחסית, ומביא לכך שהמועמדים תלויים באופן כמעט מוחלט בכספי תרומות, דבר שיוצר, במישרין או בעקיפין, קושי לעתיד לבוא. במובן

²⁶⁸ ראו: סעיפים 60, 62 ו-92 להצעת חוק העיריות. עוד יצוין, כי סעיף 125ג לפקודת העיריות קובע כיום כי לשימוש של כל חברי המועצה יעמדו משרד אחד לפחות, מכשיר טלפון, מכשיר פקסימיליה ומחשב. ואולם, ברי כי אין בכך די כדי לספק לכלל חברי המועצה תנאי עבודה הולמים, ומכל מקום, אין הדבר נותן מענה לתכליות הנוספות שביסוד הצורך במתן תגמול הולם עבור פעילותם הציבורית של חברי המועצה.

זה, נראה כי צמצום תלותם של המועמדים (והנבחרים לעתיד) בציבור תורמיהם עשוי לצמצם את החשש לניגוד עניינים בפעילותם בהמשך. לעמדת מרכז השלטון המקומי, יש מקום לבחון את האפשרות לקבוע שתי "מדרגות" ליחידת המימון, האחת עבור מועמדים לכהונה בראשות הרשות המקומית והשנייה למועמדים לכהונה במועצת הרשות. מטבע הדברים, שינוי הדין בעניין זה כרוך בהכרעה עקרונית באשר להיקף המשאבים הממוניים הציבוריים שראוי להעמיד לטובת מימון בחירות. הצוות ממליץ, אפוא, כי סוגיית ערך יחידת המימון תיבחן במשותף על-ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לעניין זה במשרד האוצר, במשרד הפנים ובמשרד המשפטים, מתוך מטרה כללית להביא לצמצום התלות בגיוס תרומות לצורך מימון מערכת הבחירות בשלטון המקומי.

הקמת צוות-מתמיד למעקב אחר יישום ההמלצות

191. כפי שעולה מן הפרקים הקודמים, הצוות גיבש שורה ארוכה של המלצות בשורה ארוכה של נושאים, אשר להבנתו, יהיה בקידומן כדי להועיל לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי במגוון רחב של תחומים והיבטים. ואולם, כידוע, לעולם אין די בעצם גיבושן של המלצות, ויש לשקוד לא פחות מכך על יישומן. לפיכך, הצוות ממליץ כי עם סיום עבודתו, יוקם צוות מצומצם אשר יכלול נציגים ממשרד הפנים, משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי (הן מקרב נבחרי הציבור והן מקרב גורמי המקצוע הרלוונטיים) ומשטרת ישראל, לצורך בחינת יישומן של ההמלצות שגובשו. צוות זה יתכנס מדי תקופה שתיקבע, ייבחן – בהתאם לנושאים השונים שנדונו כאן – האם בוצעו הפעולות הנדרשות לצורך הוצאתן לפועל של ההמלצות ויצביע על פעולות נוספות שראוי לנקוט בהן. כן יוכל צוות זה לבחון האם ובאיזה אופן ראוי לקיים בחינה של סוגיות נוספות לאלו שנבחנו כאן, לצורך מתן מענה למטרות שלשמן הוקם צוות זה.

תחולת המלצות הצוות על רשויות מקומיות באיזור יהודה ושומרון

192. כידוע, דיני הרשויות המקומיות החלים במדינת ישראל אינם חלים במישרין על איזור יהודה ושומרון, הנתון תחת ממשל צבאי. על כן, ככלל, לצורך החלת הוראות שנקבעות בדין הישראלי על הרשויות המקומיות הפועלות באיזור זה, נדרש לבצע תיקונים בצווים ובתקנון המסדירים את פעילותן. לפיכך, הצוות ממליץ כי עם סיום עבודתו, תתקיים על-ידי צוות-יישום שיכלול את גורמי הפרקליטות הצבאית והמינהל האזרחי, משרד הפנים ומשרד המשפטים, בחינה משותפת של הצעדים הנדרשים לצורך החלת המלצותיו גם על הרשויות המקומיות באיזור יהודה ושומרון.

ג.13. המלצות צוות-המשנה לבחינת היבטי האכיפה הפלילית

הקדמה

193. כפי שתואר בהרחבה ביתר חלקי דו"ח זה, לשלטון המקומי בישראל סמכויות רבות ונרחבות אשר נועדו לאפשר לרשויות המקומיות חופש-פעולה בעיצוב המרחב המקומי ובקביעת סדרי-העדיפויות בהתאם לצרכיהם ולהעדפותיהם של התושבים.

194. כוח רב מצוי בידיהם של נבחרי הציבור המקומיים. כוח זה, בצד היתרונות הרבים הגלומים בו, טומן בחובו, מטבע הדברים, גם פוטנציאל למעשי שחיתות. במהלך השנים האחרונות אנו עדים לחשיפתן של פרשות שחיתות רבות בהן מעורבות רשויות מקומיות ובעלי תפקידים בהן.

195. אין חולק כי תופעה זו היא מנת חלקם של מיעוט משרתי הציבור ברשויות המקומיות, אך עם זאת השפעתה ניכרת. תופעת השחיתות השלטונית עלולה "להכתים" את השלטון המקומי בכללותו כמי שנגע השחיתות פשה בכל חלקיו; כמי שרלב מוסרי דבק בו כולו.

196. הנה כי כן, מאבק נחוש ובלתי-מתפשר בתופעת השחיתות ברשויות המקומיות הוא אינטרס חשוב וחיוני שאינו שנוי-במחלוקת. מאבק זה הוא מורכב, וכולל מספר מישורים: המישור המינהלי שתכליתו מניעת שחיתות וצמצום הפרצות המאפשרות אותה, כגון באמצעות הסדרים הנוגעים להליכי מכרזים, מינויים וכדומה, כמפורט לעיל בפרקיו הקודמים של הדו"ח, המישור הפלילי, שתכליתו אכיפה וענישה באותם מקרים שבהם השחיתות לא נמנעה, וכן המישור המשמעתי, על תכליותיו השונות. מישורים אלה משיקים ואף שלובים אלה באלה. כך, להרשעה בעבירות שחיתות יש השלכות שונות במישור המינהלי.

197. לפיכך, ישנה חשיבות לחזק כל אחד מהמישורים, תוך מבט רוחבי גם על ממשקים אלה, והידוק שיתוף-הפעולה בין הגורמים השונים העוסקים בהיבטים השונים של חיזוק שלטון החוק: המינהליים והפליליים.

198. כפועל יוצא מכך, החליט היועץ המשפטי לממשלה, כי לצד מינוי הצוות הראשי, שפירות עבודתו פורטו בפרקיו הקודמים של דו"ח זה, יוקם צוות-משנה שיורכב מנציגי משרד המשפטים ומשטרת ישראל באותו צוות, אשר יעסוק בהיבטי האכיפה הפלילית בתחום (להלן: **הפורום/הפורום המצומצם**) ולממשקים הנוגעים אליו. פרק זה עוסק בממצאיו ובהמלצותיו של הפורום המצומצם.

199. בראש הפורום המצומצם עמד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), עו"ד רז נזרי, והוא כלל את המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), גב' דינה זילבר ונציגים מטעמה; המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ ונציגים מטעמו; המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים), מר אלי אברבנאל; המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יהודה שפר; פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), גב' ליאת בן ארי-שווקי ונציגים מטעמה; מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, מר דן אלדד; מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מר ציון אילוז; ממלא-מקום ראש היחידה הארצית לחקירות הונאה

במשטרת ישראל (יאח"ה), נצ"מ ערן קמין; עוזר משפטי ביאח"ה, רב-פקד אלון צרפתי; נציג הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור; וכן נציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי). את עבודת הפורום ריכזו עורכי הדין עמית מררי ונדים עבוד ממחלקת ייעוץ וחקיקה (פלילי).

200. הפורום המצומצם קיים מספר דיונים פנימיים בהם נטלו חלק חברי הצוות, וכן ישיבה נוספת שהוקדשה לשמיעת מוזמנים חיצוניים. נבקש להודות לתת-ניצב יועז פנקס, ראש היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית (יאל"כ) במשטרה, למר שוקי למברגר, לשעבר המשנה לפרקליט המדינה (עניינים פליליים) ולתת-ניצב (בדימ') זיוה אגמי, לשעבר ראשת יאח"ה, על שטרו והופיעו בפנינו ותרמו מניסיונם רב-השנים וממומחיותם בתחומים שעל הפרק.

ממצאי ומסקנות הפורום

201. כאמור בפתח פרק זה, בבסיס עבודת הפורום עמדה ההכרה כי התמודדות עם תופעת השחיתות בכלל, ובפרט ברשויות המקומיות, מחייבת טיפול הוליסטי ומקיף, הכולל גם ממשק יעיל בין כלים מתחום המשפט המינהלי אשר נדונו בהרחבה על-ידי הצוות המורחב, לבין אלו מתחום המשפט הפלילי. הפורום בחן את הממשקים הקיימים בהקשר זה, ודן בדרכים האפשריות לשכלולם, בשם לב לניסיון רב-השנים שהצטבר בגופים הרלוונטיים העושים במלאכה.

202. מסקנות הפורום מתמקדות בשני תחומים עיקריים: האחד, ממשקי העבודה בין הגופים האמונים על השמירה על טוהר-המידות ברשויות המקומיות; והשני, יעול הליכי האכיפה בתחום. להלן נביא את ממצאי עבודת הפורום ומסקנותיו.

חיזוק שיתוף-הפעולה בין גורמי הייעוץ המשפטי לממשלה לבין רשויות האכיפה

203. במספר דברי חקיקה המסדירים את הדינים החלים על גופים ציבוריים שונים ועל בעלי תפקידים בהם, ובכלל זה על רשויות מקומיות, ראשיהן וחברי המועצה שלהן ועל ועדות מקומיות לתכנון ולבניה, מוקנות ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות מינהליות שונות. כך למשל, וכפי שפורט בהרחבה בפרק 7. לדו"ח, לפי חוק התכנון והבניה נדרשת חוות-דעת מאת היועץ המשפטי לממשלה טרם קבלת החלטה בעניין הכרזה על ועדה מקומית כוועדה מקומית עצמאית או עצמאית מיוחדת. כן נתונות ליועץ המשפטי לממשלה סמכויות שונות בסוגיות הנוגעות לניגוד עניינים של חברי מוסדות תכנון מקומיים. בנוסף, חוק בחירת ראש הרשות וסגניו מסמך את היועץ המשפטי לממשלה לבקש את השעייתו של ראש רשות שהוגש נגדו כתב אישום, וחוק התכנון והבניה קובע הסדר דומה לעניין השעייתו של חבר מוסד תכנון מקומי. זאת ועוד, במסגרת דו"ח הצוות הראשי הוצע להרחיב בדין הסדר זה כך שהוא יחול גם על חברי מועצת הרשות שאינם חברי הוועדה המקומית מקום בו הוגש נגד מי מהם כתב אישום, באופן שבו ניתן יהיה לשקול הצורך להגביל את פעילותו של חבר המועצה האמור במסגרת ועדות הרשות המקומית שיש לפעילותן השלכות אופרטיביות על פעילותה של הרשות.

204. קיומה של הבחינה המינהלית הנדרשת לצורך הפעלת הסמכויות המינהליות המוקנות כאמור ליועץ המשפטי לממשלה, מחייבת הסדרתו של ממשק יעיל וקבוע בין גורמי האכיפה השונים, לבין הגורמים הרלוונטיים במחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), האמונים מטעם היועץ המשפטי לממשלה על גיבוש העמדה המקצועית בעניינים אלו. ממשק זה יאפשר קבלת החלטה מושכלת, שתביא

בחשבון את כלל השיקולים הרלוונטיים הנוגעים בדבר, לרבות בעניין הליכים פליליים המתנהלים כנגד גופים ציבוריים ובעלי תפקידים בהם. בעניין זה יצוין, כי לעתים נדרשת התייחסות היועץ המשפטי לממשלה "בזמן אמת" לעניינים העולים אגב פעילות שוטפת של רשות מקומית או של ועדה מקומית לתכנון ולבניה, והנוגעים להיבטים של טוהר-המידות.

205. לצורך כך, אנו ממליצים למסד ישיבות עתיות קבועות שיעסקו בעניינים שעל הפרק, ובכלל זה בשאלות מינהליות הנלוות להליכים פליליים המתנהלים כנגד רשויות מקומיות, נבחריהן ועובדיהן, וגופים ציבוריים אחרים, חבריהם ובעלי תפקידים בהם, וכן בעניין האפשרות לנקיטה בהליכים משמעותיים במקרים המתאימים. בישיבות אלה ייטלו חלק נציגים רלוונטיים ממשטרת ישראל, פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, והן תתקיימנה בתדירות מתאימה שתיקבע. במסגרת ישיבות אלו, תיבחן השפעת מידע המצוי בידיהן של רשויות האכיפה בעניינים של גופים או אישים כאמור הנוגע להליכים פליליים המתנהלים נגדם, על החלטות מינהליות שונות, וכן תישקל האפשרות לעשות שימוש במידע האמור. בהתחשב בכל אלה, ימליצו המשתתפים בסופו של יום על הפעולה המינהלית הראויה בנסיבות העניין.

שיפור הליכי האכיפה בתחום השחיתות השלטונית

עבירת המרמה והפרת האמונים כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון

206. "עבירת האב" של עבירות השחיתות השלטונית היא עבירת המרמה והפרת האמונים לפי סעיף 284 לחוק העונשין (ראו: עניין לחיאני). על עבירה זו נאמר כי אין היא "נופלת בחשיבותה מעבירת השוחד ואינה פחותה ממנה מבחינת האשם המוסרי שדבק במבצעה. בשתיהן גם יחד ראה המחוקק איום חמור על השירות הציבורי ועל הערכים המוגנים שבבסיסו. איום שיש למנוע באמצעות איסור פלילי. שתיהן כאחת מהוות אבן יסוד בשמירה על טוהר המידות בשירות הציבורי, שהוא כשלעצמו בסיס הכרחי לאמונו של הציבור בעובדיו ובמשרתיו" (עפ"ג (ת"א) 34767-11-14 מ"י נ' לחיאני (פורסם בנבו, 24.4.2015)).

207. בית המשפט העליון בעניין לחיאני סקר את השלכותיה המזיקות של השחיתות, ועמד אף על ההיבטים הכלכליים:

"בעשורים האחרונים, עיקר העיסוק בזירה הבינלאומית בתופעת השחיתות השלטונית, הוא בפרספקטיבה הכלכלית דווקא. זאת, בעקבות התגברות ההכרה באשר להשלכות הכלכליות הקשות - במישור הפנים מדינתי ובמישור יחסי הסחר הבינלאומי - של תופעות השחיתות השלטונית. גופים וארגונים בינלאומיים ... מקיימים פעילות מאוד נמרצת נגד תופעות השחיתות השלטונית בכלל, ובתחום הרכש הממשלתי - בפרט. פעילות זו מבוססת על ההכרה כי שחיתות שלטונית מגדילה את ההוצאה הציבורית, פוגעת ביכולת התכנון של המשק, מייקרת שירותים ציבוריים ופוגעת באיכותם, מונעת השקעות ומעכבת צמיחה והתפתחות כלכלית; וכן כי קיימת קורלציה מובהקת בין נחשלות חברתית-כלכלית לבין מערכת שלטונית מושחתת, וכי שחיתות שלטונית - לא כאירוע נקודתי-מקרי אלא כתרבות שלטונית - אינה מאפשרת קיום פיתוח כלכלה בריאה וצומחת וסחר בינלאומי תקין" (שם, בפסקה 7 לפסק דינו של השופט מזוז).

208. נציין, כי משרד המשפטים מצוי בישורת האחרונה של גיבוש הצעת חוק ממשלתית שמטרתה ניסוח חדש לעבירה זו והחמרת הענישה בצידה. בנוסח המוצע יפורטו המצבים השונים שבהם תתגבש העבירה של מרמה והפרת אמונים, במקום הנוסח העמום הקיים היום בחוק.

209. חרף חומרתה והשלכותיה כאמור, עבירת המרמה והפרת האמונים אינה נכללת ברשימת עבירות המקור המנויות בחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000 (להלן: **חוק איסור הלבנת הון**). על רקע זאת, ונוכח מאפייניה של עבירה זו, ובכלל זה האפשרות להפקת רווח כספי ניכר כתוצאה ממעשים אלה תוך ניסיון להסוות את מקורם, אנו ממליצים לתקן את התוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון ולהוסיף את עבירת המרמה והפרת אמונים לרשימת עבירות המקור לפי חוק זה. משמעות קביעת עבירה זו כעבירת מקור היא שעשיית פעולה ברכוש שמקורו בעבירה זו, ששימש לביצוע עבירה זו, שאפשר את ביצועה או שנעברה בו העבירה, תהווה עבירה פלילית לפי סעיפים 3 ו-4 לחוק איסור הלבנת הון, בתנאים המפורטים באותם סעיפים.

210. המלצה זו עולה בקנה אחד גם עם המלצה שניתנה לישראל במסגרת ממצאי ביקורת האו"ם אודות יישום אמנת האו"ם נגד שחיתות. הוספת העבירה לרשימת עבירות המקור בחוק איסור הלבנת הון עולה בקנה אחד עם הערכים המוגנים שבבסיס החוק ותייעל את אכיפתה.

211. יצוין, כי עבירת המרמה והפרת אמונים **בתאגיד**, לפי סעיף 425 לחוק העונשין, היא עבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון כבר היום. עבירה זו מהווה מעין "מקרה ספציפי" של עבירת המרמה והפרת האמונים, והערך המוגן העומד בבסיסה הוא הצורך בהגנה על תאגיד מפני מעשה מרמה והפרת אמונים של ממלאי תפקיד בו. ברי כי משהאינטרס "הפרטי" של תאגיד נמצא ראוי להגנה במסגרת חוק איסור הלבנת הון, הרי שראוי יהיה – בבחינת קל וחומר – ליתן ביטוי במסגרת זו גם לערך המוגן העומד בבסיסה של "עבירת האב": הוא האינטרס "הציבורי" של המדינה.

212. נוכח כל אלה, ובשל הצורך בחיזוק המאבק בתופעת השחיתות השלטונית, מוצע לקבוע את עבירת המרמה והפרת האמונים כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון.

הקמת צוות-מייעץ

213. מלאכת זיהוי סדרי-העדיפויות באכיפה מבחינת האינטרס הציבורי היא מלאכה מורכבת. כיום, אין בידי משטרת ישראל כלי אנליטי המאפשר מיפוי של התחומים מהם נשקף הסיכון הגדול ביותר לאינטרס הציבורי כתוצאה ממעשי שחיתות שלטונית. זאת, אף שמידע רב ורלוונטי בעניין תוצאותיה המזיקות של התנהלות שלטונית מושחתת בעניין מסוים, מצוי לא פעם בידיהן של זרועות השלטון השונות (משרדי ממשלה, שלטון מקומי, רגולטורים וכיוצא בזאת), כל אחד בתחומו.

214. לנוכח משאבי האכיפה המוגבלים, אנו סבורים כי ישנו צורך בקיום בחינה מעמיקה ומקיפה למיפוי התחומים בהם פוטנציאל השחיתות והפגיעה באינטרס הציבורי הם הגבוהים ביותר, באופן שיסייע בהמשך לחלוקה מיטבית של משאבי האכיפה.

215. לפיכך, אנו ממליצים על הקמתו של צוות-מיעץ במסגרת הוועדה המתמדת,²⁶⁹ שתפקידו יהיה לסייע למשטרת ישראל בנושא המאבק בתופעת השחיתות השלטונית, ובכלל זה ברשויות המקומיות. צוות זה יהיה בראשות גורם ממשטרת ישראל שיקבע ראש אח"מ. בצוות ייטלו חלק נציגי הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר בהתאם לשיקול-דעתו של ראש אח"מ, כגון רשויות אכיפה, המשרדים הממשלתיים הנוגעים בדבר, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), הרשות לאיסור הלבנת הון וכיוצא בזאת.

216. ראש אח"מ יקבע את מתווה-העבודה של הצוות, במטרה לאתר את התחומים שבהם פוטנציאל הנזק לאינטרס הציבורי הוא המשמעותי ביותר. לצורך עבודתו, יבחן הצוות מעת לעת פרטי מידע המצויים בידי המשטרה ורשויות החקירה הנוספות, אשר התקבלו ממקורות שונים והנוגעים לרשויות מקומיות, לרבות מידע פיסקאלי, ובכלל זה מידע מהרשות לאיסור הלבנת הון ומרשות המסים וכן מידע מהצהרות הון.

מיסוד גיבוש "מסמכי תובנות" והפצתם

217. עם סיום הטיפול בתיקים פליליים מורכבים ורחבי-היקף, פרקליטויות המחוז הרלוונטיות, בשיתוף היחידות החוקרות במשטרת ישראל, נוהגות לעתים להכין "מסמכי תובנות". במסגרת מסמכים אלו, נסקרות התובנות העיקריות והקשיים שהתעוררו אגב ניהול התיק, תקלות שאירעו, לקחים שהופקו, וכן המלצות לשיפור במבט צופה-פני-עתיד (למשל, שינויים מערכתיים או תיקוני חקיקה נדרשים לצורך סתימת "פרצות" שבהן נתקלו במהלך ניהול התיק).

218. לאור החשיבות המערכתית הרבה הגלומה במסמכי תובנות אלו, אנו ממליצים למסד פרקטיקה זו, לרבות בתיקי שחיתות ברשויות המקומיות, באמצעות הנחיה מטעם היועץ משפטי לממשלה. במסגרת זו, מוצע ליצור מנגנון שיבטיח הבאת מסמכים אלו לידיעת כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות במחלקת ייעוץ וחקיקה, ובמקרים המתאימים – פרפרזה מהם אף למשרד הפנים, לצורך המשך טיפול בהיבטים המצויים בתחומי אחריותם העולים מהם והפקת לקחים שתוכל להוביל גם לנקיטת צעדים מינהליים מתאימים וכן למניעת התנהלות פלילית דומה בעתיד.

219. לצורך מעקב אחר הטיפול הנעשה בכל הנוגע למסמכי התובנות, יימסר דיווח אודותיהם לצוות-העל להתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן בראשותו של היועץ המשפטי לממשלה.

משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום

220. נושא מניעת התמשכות הליכי החקירה והתביעה מצוי על סדר-יומם של גורמי החקירה והתביעה כל העת, ומעסיקם באופן תדיר. זאת, במגמה להביא לזירוז ההליכים המשפטיים ככל שהדבר אפשרי.

²⁶⁹ ועדה מתמדת להכוונה ולתיאום הפעילות במאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ותוצריהן שהוקמה מכוח החלטה 4618 של הממשלה ה-30 "המאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ותוצריהן" (1.1.2006).

221. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 בדבר "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" נועדה לסייע במידת האפשר בקיצור הזמן הנדרש להכנת כתבי אישום בפרקליטות המדינה ובמשטרה, תוך התחשבות בנסיבותיו של כל מקרה ומבלי לפגוע במטרות העיקריות של המשפט הפלילי.

222. במסגרת ההנחיה נקבע, כי ככלל יש לפעול למניעת שיהוי בכל מקרה ומקרה. עם זאת, צוין, כי ישנם מקרים שבהם ראוי לפעול באופן נחרץ יותר למניעת השיהוי, שכן שיהוי באותם מקרים עלול לגרום נזק גדול יותר. אף שהדבר תלוי בנסיבות הייחודיות של כל מקרה, הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מונה סוגים אחדים של נסיבות אשר בהן תהיה, בדרך כלל, חשיבות גבוהה יותר למניעת שיהוי.

223. בימים אלו, מקיימת פרקליטות המדינה בחינה מקיפה בנוגע להנחיה זו, במטרה להביא בפני היועץ המשפטי לממשלה, ככל שיידרש, את המלצותיה לשיפורים ולשינויים בהנחיה, בהתאם לניסיונה המצטבר.

224. לנוכח חומרתה של תופעת השחיתות ברשויות השלטון ופגיעתה הקשה באמון הציבור בנבחריהם כאמור לעיל, וכן לנוכח התוצאות שעלולות לנבוע כתוצאה מהגשת כתב אישום כנגד נבחר ציבור במישור הציבורי (למשל, השעיית ראשי רשויות), אנו ממליצים כי במסגרת הבחינה האמורה הנעשית בפרקליטות המדינה, תיבחן גם האפשרות למתן קדימות לתיקים כנגד נבחרי ציבור במסגרת ההנחיה. בהקשר זה יודגש, כי מצב שבו ראש רשות מקומית, למשל, מוסיף לעמוד בראש הרשות במהלך ניהול חקירה בעניינו ובעת שממצאיה נבחנים על-ידי הפרקליטות, מייצר קושי רב הן מבחינת הפגיעה הקשה באמון הציבור והן בשל כך שהדבר מציב עובדים שלעתים הם עדים בהליך הפלילי כנגדו ונדרשים להוסיף ולעבוד תחתיו, במצב שהוא כמעט בלתי-אפשרי.

צוותים ייעודיים לטיפול בשחיתות השלטונית ברשויות המקומיות

225. לנוכח החשיבות הרבה בטיפול מתמשך וממוקד בתופעת השחיתות ברשויות המקומיות, והנזק הנגרם בעטייה לאינטרס הציבורי, והיות שזהו תחום בעל מאפיינים ייחודיים שיש יתרון להתמקצעות בו, אנו מציעים כי פרקליט המדינה יבחן את הצורך בהקמת צוותים ייעודיים לטיפול בשחיתות השלטונית ברשויות המקומיות.

סיכום

226. להלן עיקרי ההמלצות האופרטיביות שפורטו לעיל:

א. מוצע למסד ישיבות עיתיות קבועות שיעסקו בעניינים שעל הפרק, ובכלל זה בשאלות מינהליות הנלוות להליך הפלילי כנגד רשויות מקומיות, נבחריהן ועובדיהן וכן גופים ציבוריים אחרים, חבריהם ובעלי תפקידים בהם, וכן בעניין האפשרות לנקיטה בהליכים משמעתיים במקרים המתאימים. בישיבות אלה ייטלו חלק נציגים רלוונטיים ממשטרת ישראל, פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, והן תתקיימנה בתדירות מתאימה שתקבע. במסגרת ישיבות אלו, תיבחן השפעת מידע המצוי בידיהן של רשויות האכיפה בעניינם של גופים או אישים כאמור הנוגע להליכים פליליים המתנהלים

נגדם, על החלטות מינהליות שונות, וכן תישקל האפשרות לעשות שימוש במידע האמור. בהתחשב בכל אלה, ימליצו המשתתפים בסופו של יום על הפעולה המינהלית הראויה בנסיבות העניין ;

- ב. מוצע לקבוע את עבירת המרמה והפרת האמונים כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון ;
- ג. מוצע להקים צוות-מייעץ במסגרת הוועדה המתמדת, שתפקידו לסייע למשטרת ישראל בנושא המאבק בתופעת השחיתות השלטונית. צוות זה יהיה בראשות גורם ממשטרת ישראל שיקבע ראש אח"מ וייטלו בו חלק נציגי הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר בהתאם לשיקול-דעתו של ראש אח"מ, כגון רשויות אכיפה, משרדים ממשלתיים רלוונטיים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), הרשות לאיסור הלבנת הון וכיוצא בזה ;
- ד. מוצע למסד בהנחיה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, פרקטיקה של הכנת "מסמכי תובנות" בתיקים פליליים מורכבים ורחבי-היקף, לרבות בתיקי שחיתות ברשויות המקומיות, על-ידי פרקליטות המחוז הרלוונטיות והיחידות החוקרות במשטרת ישראל ;
- ה. מוצע כי במסגרת הבחינה הנעשית בפרקליטות המדינה בנוגע להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 בנושא "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום", תיבחן האפשרות למתן קדימות לתיקים כנגד נבחרי ציבור, לרבות נבחרי ציבור בשלטון המקומי ;
- ו. מוצע כי פרקליט המדינה יבחן את הצורך בהקמת צוותים ייעודיים לטיפול בתיקים העוסקים בשחיתות שלטונית ברשויות המקומיות.

סוף דבר

227. כאמור לעיל, תופעת השחיתות בשלטון המקומי פוגעת, מחד גיסא, בציבור הרחב הנזקק כל העת לשירותים הניתנים על-ידי הרשויות המקומיות, ומאידך גיסא, מכרסמת באמון הציבור, המהווה בסיס הכרחי לפעילותן. לפיכך, אנו סבורים כי קיימת חשיבות רבה בהצבת המאבק בתופעות אלו בראש סדר-העדיפויות של גורמי האכיפה, ומשוכנעים כי אימוץ ההמלצות המפורטות לעיל הוא צעד חיוני להצלחתו.
228. נדגיש, כי אף שמטבע הדברים לא ניתן לבער לחלוטין את תופעת השחיתות בקרב גורמי השלטון, הרי שאנו משוכנעים שבאימוץ ההמלצות לעיל, שחלקן נראות על-פניהן "טכניות", יהיה כדי להביא לשיפור וייעול המאבק בשחיתות, ובסופו של יום להביא לצמצום התופעה.
229. למותר לציין, כי יישומן של חלק מההמלצות המפורטות בחלק זה, ובפרט ההמלצות העוסקות בהקמת צוותים, יחייב, מטבע הדברים, הקצאת משאבים מתאימה. נוכח חשיבות הדברים כאמור, אנו ממליצים על מתן כלל האמצעים הנדרשים לצורך יישום המלצות אלו.

ג.14. המלצות-ביניים של צוות-המשנה לבחינת היבטי האכיפה הכלכלית

230. כזכור, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה, פעל במקביל לצוות הראשי צוות-משנה לבחינת היבטים פיסקאליים שיש בהם כדי להועיל למטרה. בראש צוות-משנה זה עמד המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יהודה שפר, והיו חברים בו נציגי הגופים הבאים: הרשות לאיסור הלבנת הון; אגף חקירות ומודיעין במשטרת ישראל; רשות המסים; ומחלקת ייעוץ וחקיקה – כלכלי-פיסקאלי ופלילי. הצוות קיים מספר ישיבות, אשר במסגרתן נפגשו חברי הצוות עם השופטת הממונה לפי חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993 (להלן בפרק זה: **חוק הצהרת הון או החוק**), כב' השופטת (בדימ') ציפורה ברון, וגורמים מטעמה, וכן עם נציגי משרד מבקר המדינה העוסקים בהצהרות ההון של שרים וסגני שרים מכוח הכללים למניעת ניגוד ענינים של שרים וסגני שרים, התשס"ג-2003. הצוות בחן מספר הצעות לייעול האכיפה במסגרת הדין הקיים וכן לתיקוני חקיקה, וזאת במספר תחומים הנוגעים למאבק בשחיתות בכלל וברשויות המקומיות בפרט. עיקרי הנושאים הנבחנים על-ידיו הצוות הם כדלקמן:

א. הצהרות הון: חוק הצהרת הון מחייב ראש רשות מקומית וסגניו להגיש, תוך שישים ימים מיום היבחרם, הצהרה שבה יפורטו ההון, הנכסים, הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לכל אחד מהם ולבני משפחתו, וכן מקורות ההכנסה של ראש הרשות/סגניו ובני משפחתו וסכומי ההכנסה מכל מקור נוסף. על-פי החוק, יש לשוב ולהגיש הצהרה כאמור כל אימת שחל שינוי משמעותי בתוכנה וכן תוך שישים ימים לאחר סיום כהונת נבחר הציבור.²⁷⁰ המציאות מלמדת כי יישומה של חובת הגשת הצהרת ההון בקרב ראשי הרשויות וסגניהם לוקה בחסר. נוכח זאת, הצוות ממליץ לבחון אפשרויות לקידום אכיפת חובת הדיווח, לרבות האפשרות לעשות שימוש, במקרים המתאימים, בהוראות הדין הפלילי. כמו כן, ובמטרה להגביר את הפיקוח הפיסקאלי על התעשרות בלתי-מוסברת של נבחר הציבור, הצוות ממליץ לבחון את האפשרות לקיים בדיקה תקופתית של ההצהרות המוגשות, בליווי נציג מטעם היועץ המשפטי לממשלה. במסגרת זאת, תיבחן גם האפשרות החוקית להעברת מידע רלוונטי לרשות המסים ולרשות לאיסור הלבנת הון. ככל שיימצא כי הדבר אפשרי, יהיה מקום לקבוע נוהל בנושא זה, אשר יתייחס להיבטי הגנת הפרטיות, הנסיבות שבהן תתאפשר העברת המידע, היקפי וסוגי המידע שיועבר והגורם האחראי להעברת המידע. בנוסף, מוצע לבחון הצורך בתיקון הדין הקיים, הן כדי לעגן ולבסס את התשתית המשפטית לביצוע הבדיקות האמורות, והן כך שהצהרות ההון תועברנה מלכתחילה למבקר המדינה ותיבדקנה על-ידיו, ולא כפי שמורה הדין כיום. זאת, תוך הבהרה כי תכלית הדיווח הינה איתור קשרי הון-שלטון, איתור קשרים בין גורמי פשיעה לנבחר הציבור ואיתור התעשרות בלתי-מוסברת במהלך הכהונה העלולה להצביע על שחיתות. בחינת המהלכים האמורים תיעשה בשיתוף עם משרד הפנים ועם מרכז השלטון המקומי.

²⁷⁰ סעיפים 2 ו-2א לחוק. על-פי החוק, ההצהרה מוגשת ל"שופט" – שהוא שופט בדימוס של בית המשפט העליון או בית המשפט המחוזי שקבע נשיא בית המשפט העליון, וזאת על גבי טופס שקבע השופט. בהתאם לסעיף 3 לחוק, על השופט לשמור על סודיות ההצהרות שנמסרו לו ולא לגלות כל פרט מהן, אלא בהסכמתו של המצהיר או על-פי דרישה של היועץ המשפטי לממשלה או של בית המשפט.

ב. פיקוח על פעילות פיננסית: צווים מכוח חוק איסור הלבנת הון קובעים כיום הוראות שונות המחייבות מוסדות פיננסיים לבצע זיהוי ובקרה מוגברת אחר פעילותו הפיננסית של מי שמוגדר כ- "אדם בעל תפקיד ציבורי בכיר" (Politically Exposed Person – PEP). הגדרה זו מתייחסת כיום לאנשי ציבור זרים בלבד. הצוות מציע להרחיב את תחולת הצווים גם על בעלי תפקידים ציבוריים בכירים ישראלים – בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי – ובכלל זאת, על ראשי רשויות מקומיות.

המלצותיו הסופיות של צוות-המשנה תוגשנה בנפרד.

ד. סיכום וריכוז ההמלצות

231. דו"ח זה מסכם את עבודתו של צוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה לצורך בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, בו לקחו חלק נציגים בכירים ממשרד המשפטים, משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי. כן נכללות בדו"ח המלצותיו של צוות-משנה שפעל לצד הצוות האמור בתחום האכיפה הפלילית והמלצות-ביניים של צוות-המשנה שפעל בתחום האכיפה הכלכלית.²⁷¹

הצוותים בחנו שורה ארוכה של נושאים, כמפורט לעיל, ואלו הם עיקרי המלצותיהם בהתייחס לסוגיות שנבחנו על-ידיהם:

232. בנושא **מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות** (פרק ג.1. לדו"ח, עמ' 22-33), הצוות ממליץ כי:

- א. הרכב ועדות המכרזים ברשויות המקומיות ישונה באופן שבו הוועדה תורכב מגורמי המקצוע הרלוונטיים ברשות: מנכ"ל הרשות, מקבילו או נציגו; גזבר הרשות או נציגו; והיועץ המשפטי לרשות או נציגו; וזאת במקום מחברי מועצת הרשות, כפי הרכבה כיום (פסקה 29 לדו"ח);
- ב. ועדת המכרזים של הרשות תוסמך להחליט על כל התקשרויות הרשות, בין במכרז ובין בפטור ממכרז, וזאת בשונה מלהמליץ בעניין גרידא, כפי המצב כיום (פסקה 30 לדו"ח);
- ג. תיקבע בדיני המכרזים המקומיים הוראה בעניין מתן עדיפות להתקשרות בדרך של מכרז פומבי על פני דרך אחרת, בדומה להוראה הקיימת בדיני המכרזים החלים על השלטון המרכזי (פסקה 31 לדו"ח);
- ד. ייקבע מנגנון מדורג לצורך אישור התקשרויות בפטור ממכרז, אשר במסגרתו סמכות ועדת המכרזים של הרשות תורחב כך שתחול גם לגבי ביצוע התקשרויות בפטור ממכרז; לצורך קבלת פטור ממכרז בהתקשרויות בעלות מאפיינים ייחודיים שייקבעו, ובכלל זאת בהיקף כספי מעל סכום מסוים שייקבע, יידרש אישור "ועדת פטור רשותית"; וכן תיבחן האפשרות לקבוע דרישה לקבלת אישור שר הפנים לצורך מתן פטור במקרים נוספים, וגם זאת על רקע מאפייניה הייחודיים של ההתקשרות (פסקה 33 לדו"ח);
- ה. משרד הפנים יפעל להשלמת ההליך להתקנת תקנות שיחילו את החובה לערוך מכרז גם על תאגידים עירוניים ולהבאה בהקדם של נוסח סופי של תקנות כאמור לאישור הכנסת (פסקה 34 לדו"ח);
- ו. תיקבע הוראה האוסרת על אפליה בין מציעים במכרזי רשות מקומית, בדומה לאיסור הקבוע ביחס למכרזים בשלטון המרכזי (פסקה 35 לדו"ח);
- ז. תיקבע הוראה שלפיה ועדת המכרזים של הרשות תדחה הצעה במכרז לרכישת עבודה או שירותים עתירי כוח-אדם כאשר המציע הורשע בהפרת דיני העבודה בשלוש השנים שקדמו למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז או נקנס על-ידי מפקח עבודה יותר מפעמיים בשנה

²⁷¹ כאמור לעיל, בעבודת צוותי-המשנה לא לקחו חלק נציגי הצוות הראשי מקרב משרד הפנים והשלטון המקומי, ועל כן, נציגי גורמים אלה גם אינם שותפים להמלצות בעניינים שבהם עסקו צוותי-המשנה.

שקדמה למועד האחרון להגשת ההצעות במכרז, כפי שקיים בשלטון המרכזי (פסקה 36 לדו"ח);

ח. יוסדר אופן השימוש במידע פלילי לצורך החלטות ועדות המכרזים בשלטון המקומי בעניין ההצעות שלפניהן, בדומה להסדר העתיד להיקבע ביחס לשקילת מידע פלילי על-ידי ועדות המכרזים בשלטון המרכזי ובשינויים המחויבים (פסקה 37 לדו"ח);

ט. שיקול-הדעת הנתון בידי ועדת המכרזים של הרשות המקומית בקבלת הצעה שאינה הזולה ביותר יבנה בדומה לאופן שבו מבנה שיקול-הדעת האמור בוועדות המכרזים בשלטון המרכזי, תוך שתתווסף לדיני המכרזים המקומיים חובה לקביעת אמות-מידה בעניין זה (פסקה 38 לדו"ח);

י. יאומץ לדיני המכרזים המקומיים מנגנון דומה לזה הקיים בשלטון המרכזי אשר מבנה את שיקול-דעת הרשות בנוגע לאישור "התקשרויות המשך", וזאת תוך הגדרת מהות ההתקשרות שתחשב בגדר התקשרות המשך ואמות-המידה לאישורה וכך שתנאי לאישור התקשרות כאמור לא יתבסס עוד על מבחן "טכני" הנגזר מהיקף ההתקשרות המבוקשת באחוזים מעלות ההתקשרות הקודמת בלבד (פסקה 39 לדו"ח);

יא. הדרישות לצורך אישור התקשרות בפטור ממכרז בעילה של "ספק יחיד" תוחמרנה, בדומה לדרישות החלות על התקשרויות כאמור בשלטון המרכזי (פסקה 40 לדו"ח);

יב. יצומצם היקף הפטור מחובת עריכת מכרז פומבי בהתקשרות של רשות מקומית לצורך רכישת זכויות במקרקעין, בדומה לדין החל על התקשרויות כאמור הנערכות על-ידי המדינה, וזאת בשינויים המחויבים ובשים לב למאפיינים הייחודיים של הרשויות המקומיות (פסקה 41 לדו"ח);

יג. יאומץ מנגנון שלפיו עובר לביצוע התקשרות ללא מכרז עם בעלי-מקצועות המתאפיינים ביחסי-אמון או ידע ומומחיות מיוחדים, רשויות מקומיות תידרשנה לבצע הליך מקדים של פנייה תחרותית להציע הצעות, או, למצער, בדיקת מספר הצעות הבאות בחשבון, בדומה למנגנון הקיים בשלטון המרכזי. כמו כן, משרד הפנים יפעל להשלמת גיבוש נוהל להסדרת התקשרויות עם יועצים ברשויות המקומיות (פסקה 42 לדו"ח);

יד. בדיני המכרזים המקומיים ייקבעו הוראות בנוגע לאופן עריכת "מכרז זוטא", בדומה להוראות הקבועות בדיני המכרזים בשלטון המרכזי ביחס לביצוע "מכרז סגור" (פסקה 43 לדו"ח);

טו. לצורך מניעת ניגוד עניינים, תתווסף לדיני המכרזים המקומיים הוראה שלפיה חבר ועדת מכרזים שיש לו או לקרוביו עניין אישי או מוסדי בנושא הנדון בוועדה לא ישתתף בדיון באותו העניין, בדומה להוראה הקיימת בדיני המכרזים החלים בשלטון המרכזי (פס' 44 לדו"ח). כמו כן, בהתייחס להוראה שנקבעה לאחרונה בשירות המדינה ושמוכחה יידרשו חברי ועדות המכרזים במשרדי הממשלה להצהיר כי לא קיבלו הוראה או הנחיה כיצד להצביע, כי אינם נמצאים במצב של ניגוד עניינים וכי תמיכתם תינתן להצעה הטובה ביותר, תיבחן החלתה של הוראה דומה גם על השלטון המקומי (פסקה 45 לדו"ח);

טז. חובות השקיפות החלות על התקשרויות הרשויות המקומיות תורחבנה באופן הבא: רשות מקומית תמסור לכל משתתף במכרז הודעה על ההחלטה הסופית של ועדת המכרזים; תאפשר זכות עיון למשתתפי המכרז בפרוטוקול ועדת המכרזים ובחומרים רלוונטיים

נוספים; וכן תפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת הזוכים במכרזים, החלטות על ביצוע התקשרות שלא באמצעות מכרז ורשימת הספקים והקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא הנערכים על-ידיה (פסקה 46 לדו"ח).

233. בנושא **מינוי וניהול ההון-האנושי ברשויות המקומיות** (פרק ג.2. לדו"ח, עמ' 40-33), הצוות ממליץ כי:

- א. משרד הפנים ישלים את הליך הבחינה בעניין פרסום מרוכז באינטרנט של כלל מכרזי כוח-האדם של הרשויות המקומיות לצורך קידום פרסום מרוכז כאמור במסגרת שתיקבע כמתאימה לצורך כך; במקביל, הרשויות המקומיות תידרשנה לפרסם את מכרזי כוח-האדם שלהן גם באתר האינטרנט של הרשות, וזאת בנוסף לפרסום המתחייב כיום על-פי דין בלוח המודעות של הרשות ובעיתונות (פסקה 52 לדו"ח);
- ב. משרד הפנים יגבש רשימת מקצועות הדורשים כשירות וניסיון מקצועי ייחודי, אשר לגביהם יידרש כי נציג הציבור החבר בוועדת הבחינה למינוי עובדים ברשות המקומית יהיה בעל מומחיות בתחום האמור או בעל תפקיד מקביל לזה העומד בפני איוש ברשות מקומית אחרת (פסקה 53 לדו"ח);
- ג. החלטת ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים ברשות לבחור במועמד שהוא בעל זיקה לנבחר ציבור באותה רשות תהיה טעונה אשור על-ידי ועדה שתבחן את שאלת קיומם של כישורים מיוחדים או כשירות מיוחדת של המועמד למילוי התפקיד בהתחשב בקיומה של זיקה כאמור. לאחר בחינת השפעת צעד זה, יהיה מקום לבחון את האפשרות להחילו גם ביחס למינויים למשרות זוטרות יותר (פסקאות 54-56 לדו"ח);
- ד. לרשויות המקומיות תוקנה סמכות לשקול מידע הנוגע לעבר פלילי לצורך מינוי עובדים, ביצוע עבודה, תפקיד או שירות למען הרשות, באופן שיאפשר לגורם הממנה ברשות לקבל מידע מן המרשם הפלילי וזאת בהתייחס לפרק הזמן שעד תום תקופת ההתיישנות (פסקאות 57-58 לדו"ח);
- ה. המגבלות הקיימות על העסקת קרוב משפחה של עובד עירייה באותה רשות יוחלו, בשינויים המחויבים, גם ביחס לתאגידים עירוניים; ועדת השירות המוסמכת להעניק היתר מיוחד להעסקת קרוב משפחה חרף המגבלות האמורות תוסמך ליתן היתר כאמור גם ביחס לעובדי תאגידים עירוניים; ותיקונים מקבילים ייעשו בעניין זה גם בדינים החלים על מועצות מקומיות ואזוריות (פסקאות 59-60 לדו"ח).

234. בנושא **מעמדם של "שומרי הסף" ברשויות המקומיות** (פרק ג.3. לדו"ח, עמ' 50-40), הצוות ממליץ כי:

- א. בכל הנוגע למעמדו של **היועץ המשפטי** לרשות המקומית, הרי שעל גורם זה להמשיך ולהיות חלק אורגני מן הרשות ואין לפגוע באוטונומיה שהמחוקק הקנה בהקשר זה לשלטון המקומי. לפיכך, אין מקום להמליץ על שינוי כלשהו בעניין כפיפותו המינהלית של היועץ המשפטי לרשות. בכל הנוגע ליחס בין היועץ המשפטי הפנימי לרשות ליועצים משפטיים חיצוניים המועסקים על-ידיה, הרי שכעיקרון מנחה, יש לפעול לכך שבכלל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות. מאחר ויישומו של עיקרון זה אינו יכול להיות אחיד בכל

הרשויות המקומיות, בין היתר בהתחשב בשונות המתקיימת בין הרשויות בהיבטי גודל, היקף פעילות ויכולת כספית, וכן נוכח מורכבותו של נושא זה והצורך לבחון במסגרתו היבטים תקציביים שונים, יש להקים צוות-ייעוץ מיוחד אשר יבחן דרכים אפשריות ליישומן של עיקרון זה וימליץ על ההסדרים הקונקרטיים המתאימים. כמו כן, יש לפעול לגיבוש הבניה ותיקון מתאימים של הלשכות המשפטיות ברשויות, באופן שיאפשר פיתוח התמחות של הלשכה המשפטית בתחומי-הליבה שיימצאו באחריותה הבלעדית וכן יכולת מעשית לשאת באחריות זו, לצד מתן אפשרות לקבל ייעוץ משפטי חיצוני בנושאים מסוימים, לפי הצורך. במסגרת הבניה זו, יש לבחון תחומי-ליבה שבהם הייעוץ המשפטי לרשות יינתן בידי היועץ המשפטי הפנימי של הרשות, לקבוע תיאורי תפקיד לעובדי הלשכה ותיקון מינימאלי בהתאם למאפייני הרשות. מוצע, כי גם נושא זה יבחן על-ידי צוות-ייעוץ שעל הקמתו הומלץ כאמור לעיל, אשר יגבש מתווה להפיכת עבודת-מטה מקדימה שנערכה בנושא זה על-ידי איחוד היועצים המשפטיים בשלטון המקומי לנורמות מחייבות, תוך גיבוש לוח-זמנים מתאים ליישומן ברשויות. לבסוף, על משרד הפנים לפעול לחידוש גיבושו של נוהל בנושא מסירת עבודות ליועצים משפטיים חיצוניים, אשר במסגרתו תעוגן, בין היתר, העמדה שהובעה בפסיקה שלפיה מסירת עבודות ליועצים משפטיים חיצוניים או מינוי עורך דין חיצוני לעניין מסוים או לסוג עניינים יעשו כולם בפיקוח ובהסכמת היועץ המשפטי הפנימי לרשות (פסקה 71 לדו"ח);

ב. לעניין **גזבר הרשות**: יש להרחיב את ההסדר המתנה את אישור תקציב הרשות בחוות-דעתו של הגזבר כי התקציב מאוזן ובר-ביצוע, החל כיום ביחס לרשויות איתנות בלבד, כך שהוא יחול על כלל הרשויות המקומיות. כמו כן, כאמור בהמלצות הצוות בנושא מכרזי והתקשרויות הרשות, יש לקבוע כי גזבר הרשות (או נציגו) יהיה חבר קבוע בוועדת המכרזים של הרשות (פסקאות 72-73 לדו"ח);

ג. לעניין **מבקר הרשות**: על משרד הפנים לפעול להשלמת העבודה הנדרשת לבחינת קביעת הסדרים בנושא תקני העובדים בלשכות מבקרי הרשות ושיעור התקציב שיוקצה להן; לקידום, באמצעות הסיוע הניתן על-ידי לפעולות הדרכה ברשויות המקומיות, פעולות הדרכה והנחיה של מבקרי הרשות בכל הנוגע להיבטים מקצועיים הנוגעים לעבודתם, לרבות לגבי צורת הגשת דו"ח הביקורת והיבטים נוספים של עבודת הביקורת; וכן לקביעת הסדר שלפיו ממצאי ביקורת המעלים חשש לעבירה פלילית או משמעתית יועברו ליועץ המשפטי לרשות, ובנסיבות שבהן מדובר בממצאים הנוגעים להתנהלות ראש הרשות, חבר מועצה, מנכ"ל הרשות או היועץ המשפטי לרשות – יביא מבקר הרשות את העניין לידיעת היועץ המשפטי לממשלה (פסקאות 74-76 לדו"ח);

ד. בנוסף, מומלץ כי מעמד שומרי הסף ברשות ייקבע כפרמטר לצורך הסמכה כ"רשות איתנה", באופן שבו לצורך הכרזה על רשות מקומית כ"רשות איתנה", יובאו בפני שר הפנים נתונים אודות קיומה של מחלקה משפטית פנימית ברשות והיקף כוח-האדם העומד לרשותה וכן נתונים דומים אודות פעילות מבקר הרשות. בהתאמה, יש להכליל פרטים דומים בחוות-הדעת הנוגעות להסמכת ועדה מקומית כ"וועדה מקומית עצמאית"/"עצמאית מיוחדת" (פסקה 77 לדו"ח).

235. בנושא **פעילותם של תובעים ופקחים ברשויות המקומיות** (פרק ג.4. לדו"ח, עמ' 54-50), הצוות ממליץ כי:

א. תיעשה פנייה אל הממונה על השכר במשרד האוצר לצורך בחינת האפשרות לבצע העלאת שכר רוחבית לעוסקים בתפקידי פיקוח ותביעה ברשויות המקומיות על מנת להבטיח את איושן של משרות אלו (פסקה 86 לדו"ח);

ב. משרד הפנים יבחן את האפשרות לקיום ולעידוד פעילות פיקוח משותפת של הרשויות בתחום זה, לרבות על דרך של העברת פעילות כאמור לסמכותם של איגודי ערים (פסקה 86 לדו"ח);

ג. משרד הפנים יפעל לגיבוש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות השונות, וזאת בשים לב לגודל הרשות, מאפייניה וצרכים מיוחדים הקיימים בה בתחום האכיפה ולמשמעויות הכלכליות והתקציביות של קביעה כאמור; כן יידרש, במסגרת ההבניה והתקנון של הלשכות המשפטיות ברשות, להתייחס למערך התביעה ברשות, כך שיובטח כי יוקצו לעניין זה משאבי כוח-האדם הנדרשים. ברי, כי יישום המלצה זו מחייב העמדת תקציבים מתאימים, ומכאן כי יהיה צורך להביא עניין זה בחשבון לעת גיבוש התקינה, וכן להימנע מלהטיל על הרשויות חובה לאיוש בפועל של כוח-האדם בהיקף התקינה המינימלית שייקבע בטרם יינתן מענה לצרכי המימון, וזאת, בין היתר, על-ידי מתן סיוע תקציבי ייעודי לרשויות המקומיות על-ידי המדינה (פסקה 86 לדו"ח);

ד. תיקבע הנחיה לעניין קיום רוטציות באזורי הפיקוח בין הפקחים השונים המועסקים על-ידי רשות פלונית, וזאת ברשויות שבהן הדבר אפשרי מבחינת גודלן והיקף הפקחים המועסקים על-ידיהן וככל שקיימת ברשות חלוקה לאזורי פיקוח ואין מניעה לכך מבחינת תחומי הפעילות המוגדרים של הפקחים (פסקה 86 לדו"ח);

ה. תפקידי הפיקוח ברשות ייכללו בגדר המשרות שיוחלו עליהן באופן גורף ומפורש הכללים הקבועים בנוהל משרד הפנים לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות (פסקה 86 לדו"ח).

236. בנושא **מניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור ברשויות המקומיות** (פרק ג.5. לדו"ח, עמ' 62-54), הצוות ממליץ כי:

א. ראשי הרשויות, סגניהם וכלל חברי מועצת הרשות יידרשו להצהיר, בסמוך לאחר בחירתם, אודות תחומים שבהם עלול להיווצר ניגוד עניינים בין כהונתם הציבורית לענייניהם האחרים, וזאת באמצעות שאלון שאותו יידרשו למלא ואשר יכלול התייחסות, בין היתר, לנכסים, אחזקות, תפקידים, חובות, עיסוקים וזיקות שלהם, של קרוביהם ושל מקורביהם, אשר עלולים להעמידם במצב של חשש לניגוד עניינים (פסקה 93 לדו"ח);

ב. יוקם גוף מרכזי – יחידה למניעת ניגוד עניינים בשלטון המקומי – אשר יוסמך לבחון את סוגיית ניגוד העניינים של ראשי הרשויות והיועצים המשפטיים לרשויות, ולגבש עבורם הסדרים למניעת ניגוד עניינים במקרים שבהם יעלה צורך בכך. יובהר, כי לצורך קידום החקיקה בעניין זה יידרש סיכום מקדמי בדבר התקציבים הנדרשים. כמו כן, בלא תלות בהקמת היחידה ומכל מקום עד להקמתה, משרד הפנים יפעל לריענון וליישום הוראת חוזר המנכ"ל הקובעת כי על היועץ המשפטי למשרד הפנים לבדוק את ניגוד העניינים של היועצים המשפטיים לרשויות המקומיות (פסקאות 94-96 לדו"ח);

ג. משרד הפנים, בשיתוף עם גורמי השלטון המקומי, יפעל לבחינת האפשרות לגבש רשימת משרות אשר נוכח מהותן, טיבן והיקף האחריות והסמכויות הנלוות להן, יש מקום להחיל לגביהן, בכלל הרשויות המקומיות, את הכללים הקבועים בנוהל לבדיקה ומניעה של ניגוד עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות, וכן לעיגון רשימה זו באמצעות תיקון הנוהל (פסקה 97 לדו"ח);

ד. תגובת הנחיות בעניין מניעת ניגוד עניינים של עובדי ונבחר ציבור ברשויות המקומיות בגין מעורבות בגיוס וקבלת תרומות לטובת אדם או גוף שאינו הרשות המקומית, וזאת תוך התייחסות, בין היתר, לגובה התרומה ולפרק הזמן שבו יוטלו מגבלות על מי שהיה מעורב בגיוסה (פסקאות 98-99 לדו"ח);

ה. משרד הפנים ינחה וידריך את הרשויות המקומיות לנקוט בפעולות להטמעת ויישום הוראות חוק שירות המדינה (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969; כמו כן, משרד המשפטים יקיים עבודת-מטה עם הגורמים הנוגעים בדבר לצורך קידום תיקון לחוק האמור אשר במסגרתו יוחלו הוראות החוק, באופן מפורש, גם על נבחר ציבור (בשונה מעובדי ציבור) בשלטון המרכזי ובשלטון המקומי כאחד, וזאת בהתאמות הנדרשות ובין היתר בשים לב למאפיינים השונים של תפקידי נבחר ציבור ברשויות המקומיות (פסקאות 101-103 לדו"ח);

ו. משרד הפנים יפעל, במסגרת הסיוע הניתן על-ידי למערך ההדרכה ברשויות המקומיות, להרחבת ההכשרות הנערכות לעובדי ונבחר ציבור ברשויות המקומיות בתחום ניגוד העניינים, בדגש על הכשרות המיועדות לנבחרים בכהונתם הציבורית הראשונה ולעובדים הבכירים ברשות (פסקה 104 לדו"ח).

237. בנושא **גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות** (פרק ג.6. לדו"ח, עמ' 64-62), הצוות ממליץ כי משרד הפנים יאמץ במסגרת חוזר מנכ"ל את טיוטת הנוהל שגובש לצורך הסדרת קבלתן של תרומות על-ידי רשויות מקומיות (והמצורף כנספח לדו"ח) כנוהל אשר יחייב מעתה את כלל הרשויות בטיפולן בגיוס ובקבלת תרומות (פסקאות 108-110 לדו"ח).

238. בנושא **השלכות מינהליות להיבטים פליליים בהתנהלותן של הרשויות המקומיות** (פרק ג.7. לדו"ח, עמ' 69-64), הצוות ממליץ כי:

א. ההסדר החקיקתי בעניין חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה לצורך הסמכת ועדה מקומית לתכנון ולבניה כ"ועדה מקומית עצמאית" או כ"ועדה מקומית עצמאית מיוחדת" (ולרבות לצורך ביטול הסמכה כאמור), יורחב כך שחוות-הדעת האמורה תעסוק בכלל ההיבטים הנוגעים לתקינות התנהלותם של הוועדה המקומית, עובדיה או חבריה, לרבות בענייני טוהר-מידות או בעניינים הנוגעים לעבירות תכנון ובניה או עבירות אחרות מתחום השלטון המקומי (פסקאות 114-118 לדו"ח);

ב. ההסדר החקיקתי בעניין חוות-דעתו של היועץ המשפטי לממשלה המובאת בפני שר הפנים טרם הכרזה על רשות מקומית כרשות מקומית "איתנה" (ולרבות במסגרת בחינת אפשרות לביטול הכרזה כאמור) יורחב כך שתיכלל בחוות-הדעת התייחסותו של היועץ המשפטי לממשלה למכלול ההיבטים שנדרש יהיה להביא בחשבון לצורך הסמכת ועדה מקומית כ"עצמאית" או כ"עצמאית מיוחדת", כמפורט לעיל (פסקאות 119-120 לדו"ח);

ג. ההסדר החקיקתי בעניין סמכות היועץ המשפטי לממשלה לפנות לוועדה לבחינת השעיה בנוגע לראשי רשויות וחברי הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה שהוגש נגדם כתב אישום, ובעניין סמכות הוועדה לבחון השעיה כאמור, יורחב כך שהוא יוחל גם ביחס לחברי מועצה שאינם חברי הוועדה המקומית מקום בו הוגש נגד מי מהם כתב אישום, וזאת על מנת שיישקל הצורך להגביל את פעילותו של חבר המועצה הנוגע בדבר במסגרת ועדות הרשות המקומית שיש לפעילותן השלכות אופרטיביות על פעילותה של הרשות (פסקאות 124-128 לדו"ח).

239. בנושא **הדין המשמעתי של עובדי הרשויות המקומיות** (פרק ג.8. לדו"ח, עמ' 74-69), הצוות ממליץ כי:

א. מבלי לפגוע בסמכויות העצמאיות הנתונות לרשויות המקומיות בנושא זה, יכונן גוף מרכזי, ארצי ועל-רשויות, אשר יחזיק בסמכויות מקבילות לאלה המצויות בידי הרשויות המקומיות, ואשר יאפשרו נקיטת הליכים משמעתיים, ובכללם הליכי חקירה, ביחס לעבירות מסוימות שייקבעו בהתאם לסוגן וחומרתן, מקום בו הרשויות המקומיות אינן עושות כן. לצורך הקמת גוף כאמור וקביעת מכלול ההסדרים הנדרשים לעניין, יש לקיים תחילה תהליך בחינה סדור במעורבות כלל הגורמים הנוגעים בדבר ועל בסיס המסקנות שיעלו במסגרת תהליך זה, לגבש את ההסדרים המתאימים ולעגנם במסגרת תיקון החקיקה הנדרש בנושא (פסקאות 139-140 לדו"ח);

ב. משרד הפנים יפעל לשיפור הטמעת הדין המשמעתי ברשויות המקומיות באמצעות פרסום לרשויות של עדכון וריענון בנושא, אשר יכלול מידע מפורט על אודות הדין המשמעתי, תכליותיו ומנגנוניו, ויבהיר את חשיבות השימוש בכלי זה במקרים המתאימים; כן ייבחן הצורך בקידום ועידוד פעולות מטעם מערך ההדרכה ברשויות המקומיות לביצוע הדרכות נוספות לבעלי הסמכויות בתחום המשמעת ברשויות המקומיות, וזאת בין היתר בתחומי החקירה והתביעה (פסקה 141 לדו"ח).

240. בנושא **כללי אתיקה לנבחרי הציבור בשלטון המקומי** (פרק ג.9. לדו"ח, עמ' 80-75) הצוות ממליץ כי:

א. מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות יפעלו במשותף להשלמת פעולות ההטמעה של הקוד האתי לראשי הרשויות המקומיות שפורסם על-ידיהם בשנת 2013, באופן שבו ניתן יהיה, עד סוף שנת 2017, להכריז על הקוד האתי כבעל מעמד מחייב. עד למועד זה יושלמו גם המהלכים הנדרשים לצורך עיגון הקוד באופן סטטוטורי (פסקה 150 לדו"ח);

ב. תיערך עבודת-מטה לגיבושם של כללי אתיקה עבור יתר נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, תוך בחינת ההתאמות והשינויים הנדרשים בהשוואה לכללים שנקבעו ביחס לראשי הרשויות, בהתחשב בהבדלים במעמדם, תפקידם וסמכויותיהם. ראוי כי גם תהליך זה יושלם עד לסוף שנת 2017 (פסקה 151 לדו"ח);

ג. משרד הפנים, בתיאום עם משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, יקיים עבודת מטה לצורך גיבושו של מתווה סופי להפעלתו של הקוד האתי, לרבות לעניין המנגנונים שיש צורך להקים לשם כך, ולעיגונו של המתווה האמור בחקיקה (פסקה 152 לדו"ח).

241. בנושא **פעילותם של שדלנים ("מאכערים") ברשויות המקומיות** (פרק ג.10. לדו"ח, עמ' 89-80), הצוות סבר כי מבלי לגרוע מן הצורך לגבש מדיניות כוללת בנושא הטיפול בתופעת השדלנות, הרי שנוכח הקשיים העקרוניים והמעשיים כאחד שהסדרת עצם העיסוק בשדלנות מעוררת, כמפורט בדו"ח, לעת הזו אין מקום לבוא בהמלצה בדבר הסדרת העיסוק בשדלנות בקרב הרשויות המקומיות באופן ספציפי. חלף זאת, הצוות סבר כי ראוי להתמקד בגיבוש ויישום של עקרונות כלליים לצמצום הצורך בהסתייעות בשדלנים באמצעות שיפור השירות הניתן לציבור על-ידי הרשויות המקומיות והנגשתו בדרכים שונות. לפיכך, הצוות ממליץ, **ראשית**, כי משרד הפנים יגבש בחוזר מנכ"ל מטעמו הנחיות בנושא זה לכלל הרשויות המקומיות, תוך התמקדות, בשלב ראשון, בפעילותן של יחידות וגורמים מקבלי קהל, ובהתייחס לשורת הנושאים שפורטו בדו"ח ובכללם: שמירה על התור והשוויון בקבלת שירות, מתן מענה מהיר לפניית, קביעת פעולות אסורות במשרדי הרשות, הרחבת השירותים הניתנים באינטרנט ועוד. הובהר, כי במסגרת ההנחיות האמורות יהיה מקום להביא בחשבון את השונות המתקיימת בין הרשויות השונות, בין היתר בשים לב לגודלן וליכולתן (התקציבית ובכלל) לנקוט בצעדים הנדרשים בהקשר זה. **שנית**, הצוות ממליץ כי, בשלב שני, תיערך עבודת-מטה לבחינת הצעדים המתאימים לצורך טיפול בשדלנות אל מול גורמים שאינם מקבלי קהל ברשויות המקומיות, וזאת בפרט אל מול בעלי התפקידים הבכירים ברשות ותוך מתן דגש להיבטי שקיפות ותיעוד (פסקאות 162-166 לדו"ח).

242. בנושא **שקיפות וחופש מידע בפעילותן של הרשויות המקומיות** (פרק ג.11. לדו"ח, עמ' 95-89), הצוות ממליץ, **ראשית**, כי תורחב רשימת פריטי המידע ואופי המידע שבעניינם מחויבות הרשויות המקומיות, מכוח דיני השלטון המקומי, בפרסום באתר האינטרנט שלהן. זאת, בין היתר, בכל הנוגע לסדר-היום לישיבות מועצת הרשות, החלטות שנתקבלו על-ידי ועדות מועצת הרשות (למעט אלו שנקבע בדיון חסיון על דיוניהן/החלטותיהן), עסקאות הצפיות להיעשות במקרקעי הרשות, הקצאת מקרקעין ומבנים לצרכי ציבור ודיוני הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה (פסקה 171 לדו"ח). **שנית**, בהתייחס לתחולתו של חוק חופש המידע על הרשויות המקומיות ולאופן יישומו על-ידיהן, הצוות ממליץ כי החוק יתוקן כך שהוא יוחל במפורש גם על עמותות עירוניות, וכן כי יוגבר שיתוף-הפעולה הוולונטרי בין היחידה הממשלתית לחופש המידע הפועלת תחת משרד המשפטים לבין הרשויות המקומיות, וזאת בדגש על סיוע לממונים על חופש המידע ברשויות בסוגיות הנוגעות ליישום החוק ובביצוע הכשרות והדרכות בתחום על-ידי אנשי היחידה (פסקאות 172-174 לדו"ח).

243. בהתייחס להיבטים **נוספים במישור המינהלי** (פרק ג.12. לדו"ח, עמ' 101-95), הצוות ממליץ כדלקמן:

א. בנושא **מנגנון החיוב האישי**, נמצא כי יש להותירו ככלי בעל חשיבות לאכיפת התנהלות תקינה של נושאי משרה אשר לקחו חלק בהוצאת כספי ציבור שלא כדין, אך מומלץ כי משרד הפנים יקיים בחינה של הטענות שהועלו על-ידי מרכז השלטון המקומי לגבי אופן הפעלת המנגנון האמור והצורך בתיקון נוהל החיוב האישי, וזאת בין היתר בהתייחס לנושאים המפורטים בדו"ח (פסקאות 178-181 לדו"ח);

ב. בנושא **הכשרות מקצועיות לראשי רשויות ולחברי מועצה חדשים**, יש למסד את "סדנאות הקליטה" שעורך משרד הפנים לראשי רשויות מקומיות חדשים בתחומים מרכזיים הנוגעים

לתפקידם, כך שראשי הרשויות בכהונתם הראשונה יתבקשו לעבור הדרכות בהיקף משמעותי בנושאים משפטיים ומינהליים הנוגעים למילוי תפקידם ובכלל זה בתחומים של תכנון ובניה, מינויים, רכש ומכרזים, תמיכות והקצאות וניגוד עניינים. כן מומלץ לקבוע תכנית הכשרה מקבילה עבור חברי מועצה הנבחרים לכהונתם הראשונה (פסקאות 182-183 לדו"ח);

ג. בנושא **הגבלה אפשרית של מספר תקופות הכהונה של ראשי הרשויות**, הצוות סבר כי בהעדר בסיס נתונים בדבר קיום מתאם ישיר מובהק בין מספר הכהונות של ראשי הרשויות בשלטון המקומי לתופעות של שחיתות ופגיעה בטוהר-המידות, ובהתחשב בזכויות היסוד לבחור ולהיבחר המונחות בצדן השני של המאזניים, לעת הזו אין מקום להמליץ על שינוי הדין בהקשר זה (פסקאות 184-187 לדו"ח);

ד. בנושא **תשלום תגמול לחברי מועצה**, הצוות ממליץ כי ייקבעו הסדרים למתן גמול לחברי מועצה עבור השתתפות בישיבות המועצה, וכי משרד הפנים, בשיתוף-פעולה עם מרכז השלטון המקומי, יפעל לבחינת הנושא והשלכותיו ולקידום חקיקה בעניין (פסקאות 188-189 לדו"ח);

ה. בנושא **המימון הציבורי המוענק למועמדים לכהונה ברשויות המקומיות**, הצוות ממליץ כי סוגיית ערך יחידת המימון הציבורי המוענק למועמדים לצורך מימון מערכת הבחירות תיבחן במשותף על-ידי הגורמים המקצועיים הרלוונטיים לעניין זה במשרד האוצר, במשרד הפנים ובמשרד המשפטים, וזאת מתוך מטרה כללית להביא לצמצום התלות בגיוס תרומות לצורך מימון מערכת הבחירות בשלטון המקומי ולצמצום החשש הנובע מתלות כאמור לניגוד עניינים בפעילותם של נבחרים הציבור במהלך כהונתם (פסקה 190 לדו"ח);

ו. עם סיום עבודתו של הצוות, מומלץ להקים צוות-מתמיד מצומצם אשר יכלול נציגים ממשרד הפנים, משרד המשפטים, מרכז השלטון המקומי ומשטרת ישראל, לצורך בחינה עתית של יישום ההמלצות שגובשו והצורך בבחינת סוגיות נוספות לאלו שנבחנו על-ידי הצוות לצורך מתן מענה למטרות שלשמן הוקם (פסקה 191 לדו"ח); כמו כן, מומלץ כי תתקיים על-ידי צוות-יישום שיכלול את גורמי הפרקליטות הצבאית והמינהל האזרחי, משרד הפנים ומשרד המשפטים, בחינה משותפת של הצעדים הנדרשים לצורך החלת המלצות הצוות גם על הרשויות המקומיות באיזור יהודה ושומרון (פסקה 192 לדו"ח).

244. **בתחום האכיפה הפלילית** (פרק ג.13. לדו"ח, עמ' 108-102) צוות-המשנה של הצוות ממליץ על:

א. מיסוד ישיבות עיתיות קבועות של גורמים רלוונטיים ממשטרת ישראל, פרקליטות המדינה ומחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, לצורך בחינת מידע בנוגע להליכים פליליים המתנהלים נגד רשויות מקומיות, נבחריהן ועובדיהן וכן גופים ציבוריים אחרים, חבריהם ובעלי תפקידים בהם והשלכות מינהליות או משמעתיות שעשויות להיות למידע זה (פסקאות 203-205 לדו"ח);

ב. קביעת עבירת המרמה והפרת האמונים כעבירת מקור לפי חוק איסור הלבנת הון (פסקאות 206-212 לדו"ח);

ג. הקמת צוות-מייעץ במסגרת הוועדה המתמדת שתפקידו יהיה לסייע למשטרת ישראל בנושא המאבק בתופעת השחיתות השלטונית. בראש הצוות יעמוד גורם ממשטרת ישראל שיקבע ראש אח"מ וייטלו בו חלק נציגי הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר בהתאם לשיקול-דעתו

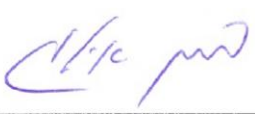
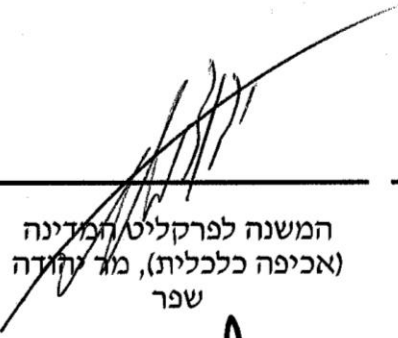
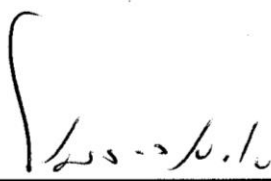
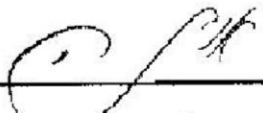
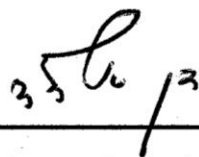
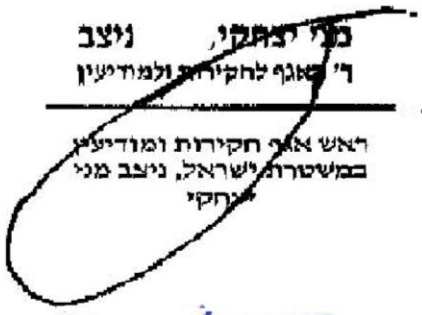
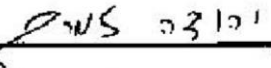
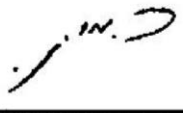
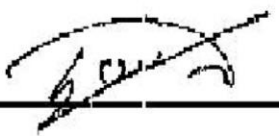
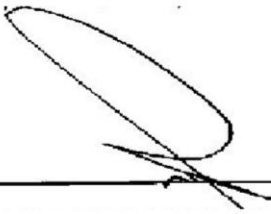
של ראש אח"מ, כגון רשויות אכיפה, משרדים ממשלתיים רלוונטיים, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), הרשות לאיסור הלבנת הון וכיוצא בזאת (פסקאות 213-216 לדו"ח);

ד. מיסוד, במסגרת הנחיה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, של הפרקטיקה של הכנת "מסמכי תובנות" בתיקים פליליים מורכבים ורחבי-היקף, לרבות בתיקי שחיתות ברשויות המקומיות, על-ידי פרקליטויות המחוז הרלוונטיות והיחידות החוקרות במשטרת ישראל (פסקאות 217-219 לדו"ח);

ה. בחינת האפשרות למתן קדימות לתיקים כנגד נבחרי ציבור, לרבות נבחרי ציבור בשלטון המקומי, במסגרת הבחינה הנערכת בפרקליטות המדינה בנוגע לתיקונים נדרשים בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 4.1202 בדבר "משך טיפול התביעה עד להגשת כתב אישום" (פסקאות 220-224 לדו"ח);

ו. בחינה מטעם פרקליט המדינה באשר לצורך בהקמת צוותים-ייעודיים בפרקליטות לטיפול בתיקים בתחום השחיתות השלטונית ברשויות המקומיות (פסקה 225 לדו"ח).

על החתום:

		
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), מר רו נורי	המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), מר ארז קמיניץ	המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), גב' דינה זילבר – ראשת הצוות
		
מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה, מר ציון אילוז	המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), מר יחודה שפר	המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), מר אלי אברבנאל
		
מנכ"לית משרד הפנים, גב' אורנה הוזמן-בכור	פרקליטת מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה), גב' ליאת בן ארי-שווקי	מנהל המחלקה הכלכלית בפרקליטות המדינה, מר דן אלדד
		
מנכ"ל מחלקת חקירות ולמודיעין במשרד הפנים, ניצב מנחם בן-ציון	היועץ המשפטי למשרד הפנים, מר יהודה זמרת	מנהל מינהל השלטון המקומי במשרד הפנים, מר מרדכי כהן
		
ראשת המועצה האזורית יואב, ד"ר מטי צרפתי-הרכבי	ראש עיריית גבעת שמואל, מר יוסי ברודני	ראש עיריית מודיעין-מכבים- רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי, מר חיים ביבס

ה. נספחים

ה.1. כתבי-המינוי של הצוות

מדינת ישראל
משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ט ניסן תשע"ד
29 אפריל 2014

מס' מסמך: 005352-2014-99-004
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל:

מר שי ניצן - פרקליט המדינה
גב' אורית קורן - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)
מר אבי ליכט - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקאלי)
מר רוז נורי - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי)
גב' דינה זילבר - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)
מר ארז קמיניץ - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)
ד"ר רועי שיינדוף - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (בינלאומי)
ניצב מני יצחקי - ראש אגף חקירות ומודיעין
מר משה אשר - ראש רשות המיסים
מר פול לנדס - ראש הרשות להלבנת הון

שלום רב,

הגדרה: סיכום דיון בנושא חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות

1. בתאריך 9/4/14 התקיימה ישיבה בפני היועץ המשפטי לממשלה בעניין חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות.

בישיבה נכחו: מר שי ניצן - פרקליט המדינה, גב' אורית קורן - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה), מר רוז נורי - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי), גב' דינה זילבר - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), מר ארז קמיניץ - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי), ד"ר רועי שיינדוף - המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (בינלאומי), מר אלי אברבנאל - המשנה לפרקליט המדינה (פלילי), מר יהודה שפר - המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית), ניצב מני יצחקי - ראש אגף חקירות ומודיעין, גב' אסנת מנדל - מנהלת מחלקת הבצעים, מר ציון אילוז - מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין, ונציגים נוספים ממשרד המשפטים.

2. הישיבה התקיימה בהתאם לתוכנית היועץ המשפטי לממשלה לקדם מדיניות שתחזק את החומות המגנות מפני שחיתות בשלטון המקומי. מדיניות זו הינה חלק ממדיניות רחבה של היועץ המשפטי לממשלה להגברת תאכיפה ולביזור שלטון החוק, באמצעות שילוב כלים מניעתיים משדות המשפט המנהלי והאזרחי, למלאכת האכיפה הפלילית.

במסגרת תוכנית זו הציג היועץ המשפטי לממשלה בפני בית המשפט העליון עמדה לפיה החלטתה של מועצת עיר שלא להעביר מכהונה ראש עיר אשר הואשם בעבירות שחיתות, אינה עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על טוהר המידות ושלטון החוק. הובהר כי עילת הפסלות

הסטטוטורית של ראש ראשות מקומית, המתגבשת כאשר ראש הרשות המקומית הורשע בעבירה שיש עמה קלון, אינה סוף פסוק. כלומר, גם אם החוק אינו קובע פסלות אוטומאטית, אין בכך כדי לשלול את הסמכות שבשיקול הדעת המסורה למועצת העיר לבחון את התנהלותו של ראש העיריה. כאשר עסקינן בביצוע של עבירות חמורות שבוצעו בזיקה למשרה הציבורית, המשך כהונתו של נבחר הציבור מאיים לפגוע פגיעה קשה באמון הציבור ובתפיסת טוהר המידות. על כן, בנסיבות אלה, נסוגה הזכות לבחור ולהיבחר מפני הרצון למנוע את הפגיעה באמון הציבור ובטוהר המידות. (ראו את פסקי הדין בבג"צ 5141/11 ובג"צ 4921/13).

באופן דומה, בתאריך 24/2/14 הופץ סיכום דיון בנושא "מאבק במחוללי פשיעה" במסגרתו נמסרה החלטת היועץ המשפטי לממשלה לפעול להגברת האכיפה וקידום המאבק בפשיעה המאורגנת, תוך שילוב והפעלה של סמכויות מתחומי המשפט המנהלי והאזרחי, לצד האכיפה הפלילית הקלאסית. בהחלטת היועץ הובהר כי במקרים בהם מדובר במחוללי פשיעה הפועלים באופן מאורגן ושיטתי לצורך ביצוע עבירות המניבות רווחים, הפעלת החוק הפלילי, תוך שימוש באמצעי הענישה המקובלים בלבד, אינה מספקת. יש לעשותה במקביל לפגיעה ברווחים הבלתי לגיטימיים, באמצעות שילוב הידע, הנסיון והמומחיות הייחודיים של כלל היחידות הפועלות במערכת המשפט והמנהל הציבורי. בהתאם לאמור, הוקמו במחוזות השונים של הפרקליטות והמשטרה צוותים משותפים לצורך יישום תוכנית הפעולה.

היועץ המשפטי סיכם כדלקמן:

1. חובה לפעול להבטחת טוהר המידות של משרתי הציבור ואמון הציבור בהם. התנהלות לקויה מצד משרתי הציבור עלולה לפגוע בתפקודן של חרשויות ולכרסם בלגיטימיות שלהן. האכיפה בשדות אלה ראוי לה שתתבצע במלא הכח, תוך שילוב הידע, הנסיון והמומחיות הייחודיים של כלל היחידות הפועלות במערכת המשפט והמנהל הציבורי.
2. יוקם צוות מצומצם שתפקידו להביא בפני היועץ המשפטי לממשלה דו"ח בדבר הפרצות והחסרים המנהליים המאפשרים את התפשטות השחיתות, ואת הדרכים הראויות להטלת סייגים שיגבירו את הפיקוח ויקשו על הפריצות.
- בראש הצוות תעמוד המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ) - גבי דינה זילבר, ויהיו חברים בו: המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) - מר רו נורי, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) - מר ארז קמיניץ, המשנה לפרקליט המדינה (פלילי) - מר אלי אברבטאל, ראש אגף חקירות ומודיעין - ניצב מני יצחקי, מנהל המחלקה הכלכלית - מר דן אלדד, מנהל המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין - מר ציון אילוז.
3. כן, יוקם שצוות אשר יבחן היבטים פיסקאליים שיש בהם להועיל למטרה. בראש הצוות יעמוד המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית) - מר יהודה שפר, ויהיו חברים בו: ראש הרשות להלבנת הון - מר פול לנדס, נציג מטעמו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פיסקאלי) -

3

כלכלת, נציג מטעמו של ראש אח"מ, ונציג מטעמו של ראש רשות המיסים. הצוות הנ"ל יעבוד
בתיאום עם הצוות שבראשו עומדת גבי דינה זילבר.

4. שני הצוותים יניחו את מסקנותיהם בפני היועץ המשפטי לממשלה עד לתאריך 30/6/14.

בברכה,
חגי הרוש, עו"ד
עוזר ליועץ המשפטי לממשלה

מדינת ישראל

משרד המשפטים

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י"ז סיוון תשע"ד
15 יוני 2014

מס' מסמך: 004-99-2014-008741
(בתשובה נא לציין מספרנו)

אל: גב' דינה זילבר – המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

שלום רב,

הנדון: חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות

הריני להודיעך כי בהמשך להחלטת היועץ המשפטי לממשלה להקמת צוות בראשותך לצורך חיבור דו"ח בדבר חיזוק שלטון החוק ברשויות המקומיות - כאמור בסיכום הדיון מתאריך 29/4/14 שמצורף למכתבי, החליט היועץ המשפטי לממשלה להיעתר לבקשת שר הפנים ולצרף לצוות בראשותך נציגים מטעם משרד הפנים והשלטון המקומי.

בהתאם לכך, לצוות בראשותך יתווספו הנציגים הנ"ל: ד"ר שוקי אמרני – מנכ"ל משרד הפנים, מר מרדכי כהן – מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים; מר יהודה זמרת – יועמ"ש משרד הפנים; מר ערן דוידי – ראש מטה שר הפנים; מר חיים ביבס – ראש עיריית מודיעין-מכבים-רעות ויו"ר מרכז השלטון המקומי; מר יוסי ברודני – ראש עיריית גבעת שמואל; ד"ר מטי צרפתי – הרכבי – ראש המועצה האזורית יואב

כן, יתווסף לצוות מר יהודה שפר – המשנה לפרקליט המדינה (אכיפה כלכלית).

יחד עם זאת, הצוות המורחב (הכולל נציגים ממשרד הפנים והשלטון המקומי) לא ידון בהיבטים העוסקים באכיפה פלילית. בחינת היבטי האכיפה הפלילית תתבצע בפורום מצומצם, אשר יכלול את נציגי משרד המשפטים ומשטרת ישראל בלבד. הדברים בדו"ח אשר יעסקו בהיבטי האכיפה הפלילית ייכתבו בנפרד ויהיו חסויים.

בברכה,
חגי הרוש
עוזר ליועץ המשפטי לממשלה

ה.2. רשימת הגורמים שהופיעו בפני הצוות

(לפי סדר א'-ב')

1. מר דרור אהרון, ראש המועצה המקומית גן יבנה
2. עו"ד עינת איילון, ראשת בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות
3. מר עדי אלדר, ראש עיריית כרמיאל, יושב-ראש מרכז השלטון המקומי לשעבר
4. ד"ר מוחמד אלנבארי, ראש המועצה המקומית חורה
5. פרופ' ישי בלנק, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
6. עו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) לשעבר
7. עו"ד נועה בן-אריה, היועצת המשפטית למרכז השלטון המקומי
8. עו"ד אילנה בראף-שניר, יועצת משפטית חיצונית לעיריית הרצליה
9. מר שמואל גולן, מנהל החטיבה לביקורת שלטון מקומי, משרד מבקר המדינה
10. מר פרנקו גונן, מנכ"ל עיריית ראשון לציון
11. עו"ד שרית דנה, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) לשעבר
12. מר אמיר הלר, סמנכ"ל ומנהל אגף יזמות ובניה, התאחדות בוני הארץ
13. עו"ד אלי וילצ'יק, עורך דין פרטי בתחום השלטון המקומי
14. גב' דלית זילבר, ממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים ויושבת-ראש הוועדה המחוזית לתכנון ולבניה
15. עו"ד שלום זינגר, עורך דין פרטי, היועץ המשפטי למשרד הפנים לשעבר
16. מר יוסי חביליו, היועץ המשפטי למועצה מקומית פרדסיה; יושב-ראש עמותת "צחור" – צדק, חופש, חינוך ורווחה בירושלים; והיועץ המשפטי לעיריית ירושלים לשעבר
17. מר אמיר חייק, מנכ"ל התאחדות התעשיינים בישראל
18. עו"ד דנה חפץ-טוכלר, היועצת המשפטית לעיריית מודיעין-מכבים-רעות, איחוד היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות
19. מר קובי כחלון, סגן ראש עיריית ירושלים לשעבר
20. מר גיל לבנה, ראש המועצה המקומית שהם
21. עו"ד איתן לדרר, פרקליט מחוז חיפה (אזרחי)
22. פרופ' עמיר ליכט, בית הספר למשפטים, המרכז הבינתחומי הרצליה
23. מר מני מזוז, שופט בית המשפט העליון, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר

24. ד"ר דורון נבות, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה
25. מר ערן ניצן, סגן הממונה על התקציבים לענייני נדל"ן ושלטון מקומי, משרד האוצר
26. עו"ד עוזי סלמן, היועץ המשפטי לעיריית תל אביב ויושב-ראש איחוד היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות
27. גב' מרים פיירברג, ראשת עיריית נתניה
28. מר דב צור, ראש עיריית ראשון-לציון
29. עו"ד מוחמד קדח, היחידה הממשלתית לחופש המידע, משרד המשפטים
30. ד"ר עומר קמחי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת חיפה
31. פרופ' איסי רוזן-צבי, הפקולטה למשפטים, אוניברסיטת תל אביב
32. עו"ד מיקה שיינק-קרטן, התנועה למען איכות השלטון בישראל
33. מר מוטי ששון, ראש עיריית חולון
34. עו"ד יונתן תדמור, פרקליטות מחוז תל אביב (מיסוי וכלכלה)
35. עו"ד אילנה תמם, היועצת המשפטית לעיריית גבעת שמואל

ה.3. טיוטת נוהל לאישור גיוס וקבלת תרומות על-ידי רשויות מקומיות

(נוסח מיום: 19.8.15)

1. מטרת הנוהל

נוהל זה בא להסדיר את ההליך לאישור גיוס תרומות וקבלתן על-ידי רשויות מקומיות ותאגידים הנשלטים על-ידיהן ולעגן עקרונות ראויים לאישור תרומות כאמור, אשר יבטיחו מינהל תקין ושמירה על טוהר המידות.

2. הגדרות

"תרומה" – הענקת נכס, מענק, שירות או סיוע אחר, בכסף או בשווה כסף, לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט על-ידי רשות מקומית, ללא תמורה, בין אם נתקבל ביוזמת התורם או עקב פנייה יזומה של הרשות המקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה.

"תורם" – בין יחיד ובין תאגיד, ולרבות גוף קשור לתורם.

"גוף קשור לתורם" –

- (1) קרוב של תורם (אם התורם הוא יחיד);
- (2) בעל עניין בתאגיד תורם, בין במישרין ובין בעקיפין (למשל: "חברת אם" או "חברת סבתא") וקרוביו;
- (3) נושא משרה בתאגיד תורם וקרוביו;
- (4) נושא משרה בתאגיד שהוא בעל עניין בתאגיד תורם וקרוביו;
- (5) תאגיד שהתורם הוא בעל עניין בו, בין במישרין ובין בעקיפין (למשל: כאשר לתורם "חברת בת" או "חברה נכדה");
- (6) תאגיד שבעל עניין בתורם הוא בעל עניין בו, בין במישרין ובין בעקיפין (למשל: "חברה אחות" או "חברה דודה").

"בעל עניין" – אדם המחזיק (במישרין או בעקיפין), 20% לפחות מאמצעי השליטה בתאגיד תורם, וכן מי שרשאי למנות דירקטור אחד או יותר מהדירקטורים בתאגיד או את מנהלו הכללי, ומי שמכהן כדירקטור בתאגיד או כמנהלו הכללי.

"אמצעי שליטה", בתאגיד, כל אחד מאלה:

- (1) זכות הצבעה באסיפה הכללית של חברה או בגוף מקביל של תאגיד אחר;
- (2) זכות למנות דירקטור או מנהל כללי בחברה, ובתאגיד שאינו חברה – זכות למנות נושא משרה דומים או מקבילים;
- (3) בחברה – הזכות למניה המקנה זכות מהזכויות המפורטות בפסקאות (1) או (2); בתאגיד שאינו חברה – זכות דומה או מקבילה;
- (4) זכות להשתתף ברווחי התאגיד;
- (5) זכות ליתרת נכסי התאגיד בעת חיסולו, לאחר סילוק חבויותיו.

"החזקה" (לעניין הגדרת "בעל עניין") – החזקה במניות, בזכויות בתאגיד, בכוח הצבעה וכיוצא באלה, בין לבד ובין עם אחרים, בין במישרין ובין בעקיפין, באמצעות נאמן, חברת נאמנות, חברת רישומים או בכל דרך אחרת.

"קרוב" – בן זוג, אח או אחות, הורה, הורי-הורה, צאצא, וכן צאצא, אח, אחות או הורה של בן הזוג או בן זוגו של כל אחד מאלה.

"נושא משרה בתאגיד" – מנהל כללי, מנהל עסקים ראשי, משנה למנהל כללי, סגן מנהל כללי, כל ממלא תפקיד כאמור בחברה אף אם תוארו שונה, וכן דירקטור או מנהל הכפוף במישרין למנהל הכללי ושותף, למעט שותף מוגבל.

"רשות מקומית" – עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית.

"ועדה מקומית" – ועדה מקומית לתכנון ובניה, כמשמעותה בחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן: **חוק התכנון והבניה**).

"תאגיד נשלט על-ידי רשות מקומית" – תאגיד שרשות מקומית מחזיקה, בעצמה או יחד עם רשויות מקומיות נוספות, ברוב אמצעי השליטה בו.

"ועדת תרומות" – ועדה לבחינת קבלת תרומות ברשות מקומית.

3. **גיוס תרומות וקבלתן**

- (א) רשות מקומית ותאגיד הנשלט על-ידיה רשאים לקבל תרומות ולפעול לגיוס תרומות, זולת אם הפנייה לתורם הפוטנציאלי ו/או קבלת התרומה עלולים לעורר חשש של ממש להשפעה בלתי הוגנת, לניגוד עניינים, לפגיעה בטוהר-המידות, לפגיעה באמון הציבור ברשות המקומית או בתדמיתה של הרשות, או לפגיעה אחרת באינטרס הציבורי.
- (ב) רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה לא יגייסו ולא יקבלו תרומות אלא לפי הוראות נוהל זה.

4. **הליך אישור קבלת תרומה**

- (א) בכל רשות מקומית תוקם ועדה לבחינת קבלת תרומות. חברי הוועדה יהיו: מנכ"ל או מזכיר הרשות המקומית או נציגו – יושב-ראש; היועץ המשפטי לרשות המקומית או נציגו; וגזבר הרשות המקומית או נציגו.
- (ב) חבר ועדת התרומות אשר היה מעורב באופן אקטיבי בגיוס תרומה, לא ישתתף בישיבות ועדת התרומות הנוגעות לבחינת קבלת התרומה אשר בגיוסה סייע, ובמקומו ישתתף בישיבות כאמור סגנו או ממלא מקומו.
- (ג) ועדת התרומות תבחן עמידתה של תרומה בהוראות נוהל זה ובהוראות כל דין אחר, ותמליץ לראש הרשות המקומית, בחוות-דעת מטעמה, האם ניתן וראוי לקבל את התרומה.
- (ד) ראש הרשות המקומית יכריע בשאלת קבלת התרומה על יסוד חוות-הדעת של ועדת התרומות. החליט ראש הרשות המקומית בניגוד להמלצתה של ועדת התרומות, ינמק את החלטתו.

5. שיקולים בקבלת תרומה

- בבחינת קבלת התרומה ישקלו ועדת התרומות וראש הרשות המקומית את השיקולים שלהלן:
- (א) על קבלת התרומה להיעשות בדרך ובמידה שלא תשבש את התנהלותם הכספית התקינה של הרשות המקומית או של תאגיד הנשלט על-ידיה. בכלל זאת, יש לבחון האם ניתן יהיה להבטיח את קבלתה של התרומה במשך התקופה המיועדת לכך; אם התרומה עלולה ליצור תלות של הרשות המקומית או של התאגיד הנשלט על-ידיה במקור מימון שאינו ודאי; ואם קבלת התרומה עלולה לגרום לרשות המקומית או לתאגיד הנשלט על-ידיה עלויות והוצאות נלוות משמעותיות בעתיד.
 - (ב) בעת בחינת התרומה יש לבחון את מירב הפרטים ביחס לזהות ומהות התורם, אופי פעילותו וכן סיווג פעילותו העיקרית כעסקית או פילנתרופית.
 - (ג) בעת בחינת התרומה יש לוודא שאין חשש ממשי לפגיעה בטוהר-המידות עקב קבלת התרומה. בפרט, יש לבחון האם הרשות, תאגיד נשלט על-ידיה, ובעלי התפקידים בהם, יהיו נתונים במצב של ניגוד עניינים עקב קבלת התרומה; האם התרומה ניתנת לרשות או לתאגיד כאמור ללא תמורה כלשהי מן הרשות או מהתאגיד או ציפיה לקבלת תמורה כאמור בעתיד; האם יש בתרומה כדי להקנות לתורם עדיפות בקידום עסקיו; והאם צפויה פגיעה בתדמית הרשות ובאמון הציבור בה כתוצאה מקבלת התרומה.
 - (ד) בעת בחינת התרומה יש לבחון האם קיימת זיקה בין התורם לבין גורם הקשור אליו (שאינו בבחינת "גוף קשור לתורם") המנהל מגעים עם רשות מקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית, מהסוגים המפורטים בסעיף 6(א)-(ו) להלן, ואת עוצמתה של זיקה כאמור, ככל שקיימת.

6. הגבלות על קבלת תרומה

לא תאושר קבלת תרומה במקרים הבאים:

- (א) התורם קשור בחוזה עם הרשות המקומית, עם תאגיד הנשלט על-ידיה או עם הוועדה המקומית, למעט חוזה לקבלת שירות מהשירותים אשר רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה מספקים לתושביה. למען הסר ספק, החוזה המסדיר את מתן התרומה לרשות המקומית, לא ייחשב כ"חוזה" לעניין סעיף זה.
- (ב) התורם הגיש הצעה במכרז שהתפרסם על-ידי הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית וההליך המכרזי טרם הושלם.
- (ג) התורם מנהל משא-ומתן לקראת התקשרות חוזית עם הרשות המקומית, עם תאגיד הנשלט על-ידיה או עם הוועדה המקומית;
- (ד) התורם מנהל הליכים משפטיים מול הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה, או הוועדה המקומית, או שמתנהל בינו לבין אחד מהם משא-ומתן בעקבות הליכים כאמור או לקראתם.
- (ה) התורם הגיש בקשה המצריכה החלטה של הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית, וטרם עברו 12 חודשים מיום שנתקבלה החלטה בעניין בקשתו. לא יחול איסור על קבלת התרומה אם הבקשה נדחתה במלואה.

- (ו) התורם עוסק בבניה או בייזום פרויקטים של בניה, ובשנתיים שקדמו למתן התרומה, עסק בנושא בהיקפים כספיים משמעותיים בתחומי הרשות המקומית, ובכלל זאת פעל, במסגרת פרויקטים אלה, לצורך הגשה או קידום של הליך לפי חוק התכנון והבניה.
- (ז) התורם לא הזדהה בפני הרשות המקומית.

7. חריגים

- ההגבלות הקבועות בסעיף 6 לעיל לא יחולו במקרים הבאים:
- (1) תרומה המיועדת לרווחת תושבי הרשות המקומית, כגון מצרכי מזון, חבילות שי לחג וכיוצא באלה, אשר הרשות מארגנת את העברתה לתושבי הרשות הנזקקים לכך, ובלבד ששווי התרומה אינו עולה על 50,000 ₪ בשנת תקציב אחת;
- (2) תרומה אשר ערכה הכלכלי גבוה במידה ניכרת מן התועלת העשויה לצמוח לתורם ממגעיו עם הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית, כאמור בסעיפים 6(א)-(ו).

8. סדרי-עבודה

- (א) ועדת התרומות תקבע את סדרי-עבודתה ומועדי כינוסה.
- (ב) ועדת התרומות רשאית לקבוע לעצמה סדרי-עבודה מיוחדים שיסטו מהוראות נוהל זה, לעניין קבלת תרומות בסכום או בשווי אשר אינו עולה על 20,000 ₪ לשנת כספים אחת מידי תורם, או נהלים פנימיים הנדרשים בשל מאפיינים מיוחדים של הרשות המקומית. סדרי-עבודה ונהלים פנימיים אלה יעלו בקנה אחד עם העקרונות שעליהם מבוסס נוהל זה ולא יסטו מן ההגבלות שנקבעו בסעיף 6. הנהלים האמורים יובאו לאישורה של מועצת הרשות המקומית.
- (ג) מבלי לגרוע מכלליות האמור לעיל, תפעל ועדת התרומות בשקידה סבירה, לצורך איסוף המידע הדרוש לה לבחינת התרומה ומתן המלצותיה, באופן הבא:
- (1) ועדת התרומות תפעל לקבלת מידע מפורט ממאגרי המידע של רשות התאגידים בדבר זהות הגופים הקשורים לתורם, לרבות באמצעות פנייה לרשם המתאים האחראי על רישום המידע בקשר לתורם הרלוונטי. כמו כן רשאית ועדת התרומות לפנות לתורם עצמו, לצורך קבלת המידע.
- (2) ועדת התרומות תפנה למחלקות רישוי עסקים, ארנונה, נכסים והנדסה ברשות המקומית, וכן לוועדה המקומית, לשם קבלת מידע הקיים במערכות הממוחשבות, בדבר נכסי המקרקעין של התורם ועסקיו הפועלים בתחומי הרשות המקומית; בהיעדר מערכת ממוחשבת – יתקבל המידע ממאגרי המידע שבידי המחלקות האמורות לעיל, ככל שהדבר אינו דורש הקצאת משאבים בלתי סבירה.
- (3) ועדת התרומות תבחן אם מתנהלים הליכים משפטיים תלויים ועומדים בין התורם לבין הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית.
- (4) ככל שסבורה ועדת התרומות כי יש צורך בהשלמת מידע לצורך מתן חוות-דעתה, תפנה אל התורם לשם קבלת הסברים או מידע נוסף.

9. הסכם בכתב

לא תתקבל תרומה לרשות מקומית או לתאגיד הנשלט על-ידיה, ללא הסכם בכתב מול התורם, המגדיר את מהות התרומה, מטרתה ותנאיה, חתום על-ידי מורשי החתימה של הרשות המקומית או התאגיד.

10. דיווח למועצת הרשות

(א) החליט ראש הרשות המקומית על קבלת תרומה – ימסור על כך הודעה למועצת הרשות המקומית.

(ב) במהלך שניים-עשר החודשים שלאחר קבלת תרומה על-ידי רשות מקומית או תאגיד הנשלט על-ידיה, ידווח ראש הרשות המקומית למועצת הרשות המקומית אודות כל בקשה של תורם, ולרבות של גוף קשור לתורם, אשר אושרה, במלואה או בחלקה, וכן אודות כל התקשרות חוזית או הליך משפטי בין התורם או גוף הקשור אליו לבין הרשות המקומית, תאגיד הנשלט על-ידיה או הוועדה המקומית. חובת דיווח כאמור לא תחול ביחס למידע המוגן לפי חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 או ביחס לבקשות שמשמעותן הכלכלית פעוטת-ערך.

11. רישום חשבונאי

(א) תרומה כספית תופקד בקופת הרשות המקומית או בקופת התאגיד הנשלט על-ידיה, לפי העניין, ויתבצע רישום מתאים בספרי החשבונות, בהתאם להוראות הדין בעניין תקציבים בלתי רגילים ובהתאם לנהלים החשבונאיים של ניהול ספרי הרשות המקומית, הנחיות משרד הפנים ועל-פי כל דין.

(ב) תרומה בשווה-כסף תוערך על-ידי שמאי, על-ידי מעריך מוסמך או על בסיס מידע מהימן אחר, לרבות מידע חשבונאי רלוונטי, וערך התרומה יירשם בספר נכסי הרשות המקומית או התאגיד הנשלט על-ידיה, לפי העניין, והכל – בהתאם לכל דין.

12. פרסום ושקיפות

(א) הודעה על אישור קבלת תרומה תפורסם באתר האינטרנט של הרשות בתוך שלושים יום מיום האישור. חוות-הדעת של ועדת התרומות תתפרסם בצמוד להודעה בדבר אישור קבלת התרומה.

(ב) ככלל, תכלול ההודעה אודות אישור קבלת התרומה את שם התורם; ביקש התורם שלא לפרסם את שמו – יימסר הדיווח הקבוע בסעיף 10(א) לנוהל ויפורסם דבר אישור קבלת התרומה באתר האינטרנט של הרשות, ללא ציון שמו.

13. איסור על ועדה מקומית לקבל תרומות

ועדה מקומית לא תקבל תרומות.

14. תחילה ותחולה

(א) תחילתו של נוהל זה בתוך 90 ימים ממועד פרסומו.

(ב) על אף האמור לעיל, לא יחול נוהל זה על הליכים לקבלת תרומות, אשר החלו לפני מועד תחילתו, ובלבד שהליכים כאמור, אשר החלו בתקופה שבין פרסומו של הנוהל ועד למועד תחילתו, יבוצעו תוך התאמתם, במידת הניתן, לעקרונות המפורטים בנוהל זה.