

## היבטים בהתנהלות חברי מועצה ועובדי עירייה

### מבוא

1. בתאריך 20 בנובמבר 2013 בישיבת מועצה חגיגית שלא מן המניין הוצגה מועצת העירייה ה-15, המונה 29 נבחרי ציבור<sup>1</sup>. בישיבה זו בחר ראש העירייה דאז חמישה סגנים מבין חברי המועצה והאציל להם, באישור המועצה, מסמכויותיו.
2. חברי המועצה, למעט ראש העירייה וסגניו, אינם מקבלים שכר עבור פעילות זו.
3. בהתאם לסעיף 17 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), תשל"ה-1975 (להלן - **חוק בחירת ראש רשות וסגניו**), ראש העירייה רשאי לאצול מתפקידיו ומסמכויותיו בין היתר, לסגניו או לחברי ועדת הנהלה<sup>2</sup>.
4. חברי המועצה הם בעלי הסמכות והיכולת לאשר נושאים ועניינים שהוגדרו בחוק, לחוקק חוקי עזר, לפקח, לבקר וליזום. על חברי המועצה לדון במעשיה ובכוונותיה של הנהלת העירייה, לבחון את המדיניות שראש הרשות מבקש להתוות ולחוות את דעתם, לאשר מינויים של בכירי הרשות, לבחון את התוכניות ולאשר תקציבים<sup>3</sup>.
5. נבחרי הציבור חבים חובת נאמנות לציבור ונדרשת מהם התנהגות שהולמת את תפקידם. כדי למנוע פגיעה בתדמית השירות הציבורי ובאמון הציבור בו, הם מחויבים לשמור על טוהר מידות, לפעול לטובתו של הציבור ולהימנע מלנצל את מעמדם לטובתם האישית<sup>4</sup>.
6. פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - **פקודה**) קובעת את חובת הקמתן של ועדות מסוימות (להלן - **ועדות חובה**), בעוד שיתר הוועדות הן ועדות רשות<sup>5</sup>. לפי סעיף 123 לפקודה, הנוכחות בישיבות היא חובה. עבודת המועצה מבוצעת בין היתר, במסגרת הוועדות המשמשות כפורום ציבורי מקצועי, הכולל חברי מועצה, חברי הנהלה, דרגים מקצועיים, נציגי ציבור, מומחים ויועצים שונים. ועדות המועצה (חובה ורשות) רשאיות למנות ועדות משנה. לכל ועדה ימונו יו"ר, חברים (במידת הצורך) ומרכז ועדה.
7. כינוס המועצה וועדותיה במועדים שנקבעו לכך והשתתפות סדירה של חברי המועצה בישיבותיה ובישיבות ועדותיה, הם חיוניים לניהול תקין של ענייני העירייה. נוהל עירוני בנושא "ועדות העירייה - נוהל עבודה ובקרת פעילות" (להלן - **נוהל הוועדות**) "מסדיר את דרך פעילות ועדות העירייה, מגדיר תפקידים וסמכויות של בעלי תפקיד בוועדות השונות ומאפשר לחברי הוועדה לפעול במסגרת ברורה, תוך מעקב ובקרה נכונים של הגורמים העירוניים הממונים על נושא זה".
8. בדצמבר 2013 פורסם קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות במטרה להנחותם להתנהגות ראויה, בהתאם לחובת הנאמנות שלהם כלפי הציבור, כדי לשפר את תפקודם ואת תפקוד

<sup>1</sup> בהתאם לסעיף 19 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

<sup>2</sup> ועדה קבועה שתפקידה "לייעץ לראש העירייה בכל הנוגע לביצוע תפקידיו" וחבריה הם כל חברי המועצה, למעט חברי מועצה מהאופוזיציה.

<sup>3</sup> מתוך המדריך לנבחר ברשות המקומית 2013, שפרסמה מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (מפעם).

<sup>4</sup> בג"ץ 3094/93 התנועה למען איכות השלטון בישראל נגד ממשלת ישראל ואחרים.

<sup>5</sup> פרק שמיני: ועדות המועצה.

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

תגובת היועצת המשפטית:

"הקוד האתי אושר על ידי הנהלת משרד המשפטים במהלך 2017 וקיבל תוקף על פי המידע שנמסר ללשכה המשפטית מיועץ משפטי משרד המשפטים, רק בתחילת 2018. הפרסום משנת 2013 הוא של טיוטה שאינה מחייבת."

9. ועדה שבה השתתפו נציגים של היועץ המשפטי לממשלה, משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי גיבשה ופרסמה באפריל 2007 עקרונות כלליים בדיני ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות.

10. הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות במשרד המשפטים (להלן - **הוועדה למניעת ניגוד עניינים**) שבראשה עומד נציג היועץ המשפטי לממשלה, הוקמה במטרה לסייע לנבחר ציבור בדרך של מתן חוות דעת. הוועדה מחווה דעתה בתשובה לפניות של נבחרים השואלים שאלות לגבי התנהלותם ומתייחסת גם לפניות מצד גורמים אחרים (נבחרים, יועצים משפטיים, מבקרים וכן תושבי הרשויות) המעוניינים לקבל חוות דעת על נבחרים. לאחר גיבוש חוות דעת היא מופצת לגורמים הנוגעים בדבר.

תגובת עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה:

"בפועל, חוות הדעת של הוועדה מגיעות לאחר חודשים, אם לא שנים, אם בכלל, באופן שלא מאפשר כמעט להיעזר בה בפועל."

11. בית המשפט קבע בפס"ד בעניין סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה (531/79) מתאריך 14 בינואר 1980: "האיסור אינו רק על שיקול הדעת עצמו בביצוע הפעולה או התפקיד. האיסור הוא על הימצאות במצב בו עלול להיות ניגוד עניינים. מטרת הכלל היא למנוע את הרע בטרם יארע. הכלל צופה פני העתיד. אין זה מעלה ואין זה מוריד אם בפועל שיקול הדעת הוא ראוי. מטרת הכלל היא למנוע פיתוי מאדם ישר והגון, בחינת אל תביאונו לידי ניסיון. על כן, אין צורך להוכיח בפועל קיומו של ניגוד עניינים. די בכך שקיימת אפשרות ממשית של ניגוד עניינים... אפשרות ממשית זו נמדדת באמות מידה אובייקטיביות, ולא על-פי חששותיו הסובייקטיביים של צד זה או אחר."

12. בינואר 2016 פורסם דוח שערך הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי<sup>6</sup> (להלן - **דוח צוות 2016**). חלק מהמלצות הצוות גובשו לאחר מכן כהנחיות לרשויות במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

13. ביולי 2018 פורסם דוח שערך הצוות לחשיבה מחודשת בהיבטי ניגוד עניינים (להלן - **דוח צוות 2018**) "אשר מונה לצורך בחינה מחודשת של העקרונות והכללים בתחום ניגוד העניינים בשירות המדינה"<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> צוות שמינה היועץ המשפטי לממשלה באפריל 2014, לצורך בחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי.

<sup>7</sup> צוות בין-משרדי בראשות ראש אשכול טוהר המידות וביקורת שיפוטית במחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי - מינהל).  
ציבורי - מינהל).

תגובת עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה:  
 "הדוח אומץ רשמית על ידי היועץ המשפטי לממשלה והוחל ביישומו."

## עבודת הביקורת

1. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את התנהלות חברי המועצה בהתאם לכללים שנקבעו בחוק ובחוות דעת בין היתר, שפרסמה הוועדה לניגוד עניינים. חלק מההנחיות נבחנו אף בנוגע לעובדי עירייה.
  - כמו כן, במסגרת דוח זה יובאו ממצאי בדיקת תלונות בנושא חשש לניגוד עניינים, שהתקבלו בלשכת מבקרת העירייה.
  2. הביקורת כללה בין היתר, את הפעולות הבאות:
    - שיחות עם היועצת המשפטית לעירייה, עם יועצים משפטיים נוספים בלשכה המשפטית ועם עובדי עירייה.
    - עיון פרוטוקולים של ישיבות המועצה וועדות תכנון ובנייה, בשאלוני ניגודי עניינים ובחוות דעת משפטיות.
    - עיון במדגם של החלטות ועדת מינהל השירות בעיריות הדנה במינויים המובאים בפניה.
  3. חלק מהנושאים שנבדקו בדוח הנוכחי נבדקו כבר בדוחות ביקורת קודמים, בין היתר:
    - דוח לשנת 2008 (מספר 29) בנושא "פעילות ועדות העירייה - ועדות חובה" ובנושא "פעילות ועדות העירייה - ועדות רשות".
    - דוח לשנת 2010 (מספר 31) בנושא "תפקוד ועדות חובה ורשות - מעקב" ובנושא "תפקוד הוועדה המקומית לתכנון ובנייה ואגף רישוי ופיקוח על הבנייה".
    - דוח לשנת 2012 (מספר 33) בנושא "ועדות התכנון - דוח מעקב" (להלן - **דוח ביקורת 2012**).
  4. התקופה שנבדקה הייתה נובמבר 2013 עד יוני 2018 (להלן - **התקופה המבוקרת**), אלא אם נרשם אחרת.
  5. הליך איסוף ממצאי הביקורת נערך בתקופה פברואר עד אוקטובר 2018.
  6. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.
- לאחר הפצת טיוטה הממצאים הראשונה לקבלת תגובות, נערכו בחירות למועצת העירייה ולראשות העירייה.
- בתאריך 13 בנובמבר 2018 נבחר ראש עירייה חדש ונבחרו חברי מועצה.
- בתאריך 5 בדצמבר 2018 בישיבת מועצה חגיגית שלא מן המניין הוצגה מועצת העירייה ה-16, המונה 29 נבחרי ציבור. בישיבה זו בחר ראש העירייה החדש חמישה סגנים מבין חברי המועצה, והאציל להם, באישור המועצה, מסמכיותיו. כמו כן, הואצלו סמכויות לחברי מועצה נוספים כ"מחזיקי תיק".
- הממצאים כאמור, מתייחסים לפעילות בתקופת כהונתה של מועצת העירייה ה-15.**

## ממצאים

### 1. הדרכת נבחרים

1.1 בישיבה מועצה שהתקיימה בתאריך 20 בנובמבר 2013 קיבל כל אחד מחברי המועצה ממרכזת ישיבות מועצת העירייה (להלן - **מרכזת המועצה**), ערכה הכוללת את הפקודה ומסמכים רלוונטיים לנושא ניגוד עניינים.

#### תגובת עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה :

"[מרכזת המועצה] מתכננת לעשות זאת גם הפעם, בישיבת המועצה הראשונה. אם תוכל לקבל את הספרים של משרד הפנים במהדורת 2018, היא תחלק אותם במקום. אותו מדריך של משרד הפנים לחבר מועצה."

1.2 המדריך לנבחר ברשות המקומית 2013 שפרסמו מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (מפעם) (להלן - **המדריך לנבחר**), מהווה חומר עזר שנועד לסייע לנבחרי הציבור בלימוד ובהבנת נושאים שונים במסגרת תפקידם.

מנהלת פרויקטים הדרכה במפעם השפלה מסרה: "ב-2013 כל רשות קיבלה את המדריך לנבחר וחברות שהועברו גם לנבחרי הציבור. החוברות היום במפעמים - הרשויות שלחו שליח ולקחו מספר חוברות הנדרשות להם... ההדרכות לנבחרי הציבור פורסמו לכל הרשויות... חומרים עדכניים ורשימת ההכשרות לשנה זו עלו לאתר משרד הפנים."

#### תגובת עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה :

"הלשכה המשפטית של העירייה מתכננת הדרכה לחברי מועצה נבחרים, לרבות בסוגיות של ניגודי עניינים וטוהר המידות."

1.3 אחת לשנה עורך המרכז לשלטון מקומי השתלמות של מספר ימים לסגני ראש עיר. ממונה על רווחה והדרכת עובדים דאז מסרה: "לסגנים - מדובר בהשתלמות שנתית - כל שנה, 4 ימים מרוכזים בבית מלון, לא בתחילת קדנציה. לא היה קורס מטעם מרכז שלטון מקומי לכלל חברי המועצה בתחילת הקדנציה."

### 2. נוכחות בישיבות המועצה

2.1 "פרק שמיני - ועדות המועצה" בפקודה, כולל את רשימת ועדות החובה שיש להקים. לפי אתר האינטרנט העירוני, כל ועדות החובה הוקמו ומונו להם יושבי ראש ומרכזים.

2.2 נמצא כי נכון לתאריך 17 באוקטובר 2018 (מועד הבדיקה), חלק מתפקידי נבחרי ציבור המפורסמים באתר העירוני אינם נכונים (חבר מועצה אחר מוצג כמשנה לראש העירייה אף שבאפריל 2018 בוטלו סמכויותיו כחבר קואליציה, וחבר מועצה נוסף מוצג כממלא מקום ראש העירייה אף שבתאריך 7 באוגוסט 2018 הודיע לחברי המועצה על התפטרותו מכל תפקידיו).

2.3 נוסף על כך, פניית הביקורת למנהלת מרכז מידע ומחקר ומנהלת אתר האינטרנט בנוגע לפרסום פרטים לא מעודכנים (יו"ר ועדה/מרכז) נענתה בין היתר, בתשובה כי מרבית המידע בנוגע למרכזי הוועדות אינו מעודכן. הנ"ל פנתה לעוזרת של יו"ר הקואליציה, האחראי על התנהלות הוועדות, בבקשה להעביר את המידע הנכון.

תגובת מרכזת המועצה :

"[מנהלת מרכז מידע ומחקר ומנהלת אתר האינטרנט] קיבלה טבלה מעודכנת של מחזיקי תיקים. בטעות לא עודכנה הטבלה המופיעה באינטרנט על ידי."

2.4 סעיף 123 לפקודה קובע בנוגע להיעדרות חברי מועצה משיבות המועצה : "

(א) חבר מועצה שנעדר משיבות המועצה שלושה חדשים רצופים, או שנעדר משלוש ישיבות רצופות - אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות - יחדל להיות חבר המועצה, מלבד אם נעדר בגלל מחלה או בגלל שירות בצבא-הגנה לישראל או ברשות המועצה שניתנה מראש, ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה לפי סעיף קטן (ב).

(ב) בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה משיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השנייה שממנה נעדר, הכול לפי המאוחר, ישלח לו ראש העירייה הודעה בכתב שתציין את ישיבות המועצה שמהן נעדר ואת נוסחו המלא של סעיף זה; ההודעה תישלח לחבר המועצה במכתב רשום לפי מענו הידוע לאחרונה והעתק ממנה יישלח במכתב רשום לממונה [על המחוז, מטעם משרד הפנים].

(ג) לא שלח ראש העירייה לחבר המועצה הודעה כאמור בסעיף קטן (ב) תוך שבעה ימים מיום שדרש ממנו הממונה לעשות כן, ישלח הממונה לחבר המועצה את ההודעה האמורה והעתק ממנה ישלח במכתב רשום לראש העירייה." [ההדגשה אינה במקור]

2.5 בדוח מבקר המדינה בנושא "ניהול מועצת רשות מקומית וועדותיה"<sup>8</sup> משנת 2003 נכתב כי "לדעת משרד מבקר המדינה, חבר מועצה של רשות מקומית קיבל עליו בהיבחרו לתרום לניהול ענייני הרשות. הסנקציה שנקבעה בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות נועדה להעמיד חבר מועצה שאינו פועל כדבעי על חובתו למלא את שליחותו הציבורית, ומן הראוי שראש הרשות המקומית יפעיל, במקרים המתאימים, את הסמכות שהוקנתה לו וידאג שחברי מועצה הנעדרים משיבותיה ברציפות ימלאו את תפקידם כראוי".

2.6 מועצת העירייה ה-15 התכנסה לישיבתה הראשונה בתאריך 19 בנובמבר 2013. נכון לתאריך 15 באפריל 2018 (מועד הבדיקה), התקיימו 116 ישיבות מועצה (מן המניין ושלא מן המניין).

2.7 מעיון בפרוטוקולים של ישיבות המועצה בתקופה 19 בנובמבר 2013 עד 15 באפריל 2018 עולה כי חלק מחברי המועצה נעדרו מלפחות שלוש ישיבות מועצה רצופות<sup>9</sup>, אך בפרוטוקולים של ישיבות המועצה לא מצוינת סיבת היעדרות, אלא רק שחבר מועצה לא השתתף בישיבה.

לשאלת הביקורת האם חברי מועצה נוהגים לדווח מראש על היעדרותם משיבות המועצה, לרבות אם סיבת היעדרות נובעת ממחלה או ממילואים, השיבה מרכזת

<sup>8</sup> עיריית ראשון לציון לא נכללה בבדיקה.

<sup>9</sup> הבדיקה אינה כוללת שני חברי מועצה שסיימו את כהונתם במועצה ה-15 לפני מועד הבדיקה, ואינה כוללת ישיבות שחברי מועצה עזבו מיד עם ההכרזה על פתיחתן.

- 2.8 המועצה כי חברי המועצה לא נהגו לדווח מראש על היעדרות צפויה, ורק באפריל 2018 היא החלה לבצע מעקב אחר קבלת אישורים אלו.
- התנועה לאיכות השלטון פנתה במכתב מתאריך 11 בנובמבר 2018 לממלא מקום ראש העירייה וסגן ראש העירייה דאז ובמרץ 2018 פנתה לממונה על חופש המידע בעירייה, בגין היעדרותם של שבעה מחברי מועצה מלפחות חמש ישיבות רצופות, בשנים 2016 ו-2017.
- בתאריך 13 בפברואר 2018 פנתה מנהלת תחום (שלטון מקומי) במשרד הפנים לראש העירייה דאז, בבקשה לקבל את התייחסותו למכתב הנ"ל.
- בתאריך 8 במאי 2018 השיב ראש העירייה דאז למשרד הפנים<sup>10</sup>:
- א. בדיקה אל מול חברי המועצה, אשר לגביהם נטען, במכתב התנועה לאיכות השלטון, כי הם נעדרו מישיבות מועצת העירייה, מעבר למה שהותר בפקודת העיריות. כתוצאה מפניות אלה הומצאו לנו אסמכתאות לגבי חלק מהמקרים, המצדיקות היעדרות, לפי המקרים המנויים בפקודת העיריות (מחלה, מילואים).
- ב. הנחיה לרכזת המועצה לבצע מעקב ורישום לגבי נוכחות חברי המועצה, ולציין מתי חבר מועצה נעדר במשך 2 ישיבות רצופות או חודשיים ברצף (לפי המאוחר ביניהם).
- ג. מכתב עדכון לחברי המועצה בדבר הוראות הדין בנושא, ובדבר תחילתה של בדיקה, רישום ומעקב, אחר נוכחותם בדיוני המועצה...
- ד. יובהר כי בגלל שהוראות החוק והפסיקה מחמירות ומקפידות על אופן הבדיקה והרישום ועל אופן ההמצאה כדין לחברי המועצה, בדבר היעדרותם, וזאת בשל הסנקציה החמורה של הפסקת כהונה של מי שנבחר על ידי הציבור, הוחלט לבצע בדיקה ואכיפה מכאן והלאה, ולא באופן רטרואקטיבי."

### 3. נוכחות בוועדות המועצה

- 3.1 לצורך הבטחת תפקודה התקיין של מועצת העירייה, נקבעו הנחיות הנוגעות לנוכחות חברי מועצה בישיבות השונות.
- 3.2 הנוהג העירוני לכנס ועדות עירוניות לא לפני השעה 18:00 נובע משתי הנחיות:
- נוהל הוועדות מתייחס לשעות בהן יתקיימו הוועדות השונות: "חברי מועצה המשתתפים בוועדות פועלים בהתנדבות, ולעיתים תדירות הישיבות פוגעת בעבודתם ובפרנסתם, לפיכך - לא חתקיימנה הישיבות בשעות העבודה, אלא אם הסכימו לכך חברי הוועדה..."
  - בתאריך 2 במרץ 2014 כתב ראש העירייה דאז ליו"ר ועדות המועצה: "בשל חשיבות השתתפות כל חברי מועצת העיר בוועדות בהן שובצו, ברצוני להבהיר כי יש לקיים את כל ישיבות ועדות העירייה... החל מהשעה 18:00." [ההדגשה במקור]
- בתאריך 23 באוגוסט 2018 כתבה היועצת המשפטית לעירייה לראש העירייה דאז: "...מאחר שמדובר ב-2 הנחיות פנימיות, הרי שניתן לשנותן, במיוחד בשים לב ששעות העבודה המקובלות הן 8:00 עד 16:30. לכן לפי הרציונל שלא מזמנים ישיבות ועדה

<sup>10</sup> נשלחה גם תשובה לתנועה לאיכות השלטון.

- בשעות העבודה כדי לא לפגוע בפרנסת חברי המועצה, אין מניעה לכנס ישיבת ועדת מכרזים החל מהשעה 16:30, גם שלא בהסכמת כל חברי הוועדה, וזאת ככל שתמצא לנכון לשנות ממכתבך מיום 2 במרץ 2014 ולמסור על כך הודעה ליו"ר..."
- 3.3 סעיף 166(אא) לפקודה קובע כי "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים".
- 3.4 לפי נוהל הוועדות, תפקידו של יו"ר כל ועדה הוא בין היתר, לערוך "מעקב אחר נוכחות חברי הוועדה והודעה לגוף הממנה [ראש העירייה, מועצת העירייה או הנהלת העירייה] על היעדרות חוזרת של חבר, המחייבת הפסקת חברות".
- סעיף 16. לנוהל הוועדות קובע בנוגע לנוכחות בישיבות: "

#### 1) מניין המשתתפים

- א) המניין החוקי או 'הקוורום' יהיה בנוכחות של 50 אחוז מחברי הוועדה.
- ב) בהיעדר מניין חוקי ולאחר המתנה של 30 דקות, תתנהל הישיבה ב'קוורום' של שלישי מחברי הוועדה. [עד יולי 2018]
- החל מיולי 2018:
- ב) בהיעדר מניין חוקי ולאחר המתנה של 15 דקות (למעט ישיבות מועצת העירייה אשר לגביהן ההמתנה 30 דקות), תתנהל הישיבה ב'קוורום' של שלישי מחברי הוועדה.
- ג) היה ומספר החברים יפחת מהאמור, יתקיים הדיון בשבוע שלאחר מכן באותו מועד ובאותו מקום (אלא אם נאמר אחרת), ב'קוורום' שלא יפחת משלישי מחברי הוועדה.
- ד) למרות האמור בסעיף-משנה 1'16)ג) לעיל, בוועדת מכרזים, המונה 11 חברים יהיה המניין החוקי/הקוורום לעבודת הוועדה 3 חברים לפחות, ובלבד שאחד מהם הינו יו"ר הוועדה או ממלא מקומו.

#### 2) היעדרות

- א) חבר שלא יוכל להגיע לישיבת הוועדה יודיע ליו"ר, למוכיר או למרכז הוועדה מבעוד מועד. הנימוק יירשם בפרוטוקול הישיבה ממנה נעדר.
- ב) 'חבר נעדר'
- 1) 'חבר נעדר' - חבר ועדה שנעדר משלוש ישיבות רצופות של הוועדה, ללא צידוק.
- 2) על יו"ר הוועדה לקבל הסבר להיעדרות; ההסבר יירשם בפרוטוקול.
- 3) לא התקבל הסבר להיעדרות, על יו"ר הוועדה לפנות לחבר הנעדר בכתב לקבלת הסבר להיעדרותו. העתק מהמכתב יישלח ליו"ר או לבא-כוח הסיעה אליה משתייך החבר הנעדר.
- 4) לא התקבלה הנמקה או לא ניתנה תשובה מספקת - יבקש יו"ר הוועדה מיו"ר הסיעה להחליף את הנציג.
- 5) בוצע ההליך לעיל ולא הוחלף, יועלה הנושא בפני הגוף הממנה."

עוד נקבע בנוהל הוועדות, בנוגע לדוח מעקב (סעיף 17.ג):

- 11) בתוך 10 ימים מהמועד בו התקיימה ישיבת הוועדה, יעביר מוזכיר/יו"ר הוועדה ליו"ר הקואליציה, דוח נוכחות של חברי הוועדה בישיבה. במקרה של היעדרות חבר ועדה מהישיבה יצרף גם את הסיבה/הנימוקים להיעדרות, כמפורט בסעיף 16'2) מעלה.

- 2) יו"ר הקואליציה יכול לכולל בדוחות התלת-חודשיים המוגשים למועצת העירייה דוח מרכז של כל הוועדות שהתקיימו בפירוט נוכחות/היעדרות של כל חברי הוועדות בוועדות.<sup>11</sup>
- 3.5 לפי דוח פעולות העירייה לחודשים ינואר עד מרץ 2018, חלק מחברי המועצה דאז לא השתתפו בישיבות בהן הם היו רשומים כחברים, לרבות שני חברי מועצה לא השתתפו באף ועדה בה הם חברים, למעט בישיבות מועצה.
- לדברי עוזרת יו"ר הקואליציה דאז, לא התקבלו דיווחים מחברי המועצה בגין היעדרותם. כמו כן, לא נשלחו מכתבים ליו"ר ולחברי ועדה בגין היעדרותם של חברי מועצה.
- בבדיקת מדגם ועדות חובה בשנת 2017 וברבעון ראשון לשנת 2018<sup>11</sup> נמצא כי לפי דוח פעולות העירייה, חלק מחברי הוועדות נעדרו מיותר משלוש ישיבות רצופות. חלק מהוועדות לא התכנסו כלל ברבעון הראשון לשנת 2018.
- 3.6 נוהל הוועדות קובע כי "חבר שלא יוכל להגיע לישיבת הוועדה יודיע ליו"ר, למזכיר או למרכז הוועדה מבעוד מועד. הנימוק יירשם בפרוטוקול הישיבה ממנה נעדר". נמצא כי סיבת היעדרות חברי ועדה אינה מצוינת בפרוטוקול.

#### 4. נוכחות בוועדת המשנה לתכנון ובנייה

- 4.1 לפי סעיף 48א(א) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ח-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), חבר ועדה רשאי למנות לו ממלא מקום אחד או יותר.
- בישיבת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה מתאריך 25 באוגוסט 2011 הוחלט בין היתר, כי "בשל מיעוט המשתתפים בישיבות הוועדה, דבר הגורם לחוסר בקוורום לעתים [קרובות], לקבוע כי כל חברי מליאת הוועדה יכהנו כממלאי מקום לחברים בוועדת המשנה כאשר עדיפות ראשונה תהא בכל מקרה לחבר הסיעה של חבר הוועדה הנעדר שממלאים את מקומו".
- 4.2 בישיבת הנהלה שנערכה בתאריך 25 ביוני 2018 מסרה יו"ר דאז של ועדת המשנה לתכנון ובנייה (להלן - ועדת המשנה): "...אתמול 24 ביוני 2018 גם מליאת בנין עיר וגם ועדת המשנה בוטלו ותושבים שהוזמנו נשלחו הביתה בשל חוסר קוורום. לא מצליחים לקיים ישיבות מועצה בשל העובדה שחברי מועצה לא מגיעים לישיבות..."
- מעיון בפרוטוקול ועדת המשנה מתאריך 24 ביוני 2018 עולה כי היא החלה בשעה 04:18 בנוכחות שישה מהחברים/ממלאי מקום בלבד מבין 11 חבריה. נמצא כי בכל הדיונים שנערכו בנושאים התכנוניים נכחו שלושה מהחברים/ממלאי מקום בלבד וסעיפים 4 עד 8 לא נדונו, אלא הועברו לישיבה הבאה. כמו כן, נמצא כי החל מהדיון בסעיף 4 בנושאי רישוי נכחו שלושה מהחברים/ממלאי מקום בלבד וסעיפים 7 עד 20 לא נדונו, אלא הועברו לדיון בישיבה הבאה.
- 4.3 מרכזת ועדות התכנון מסרה שהיא שולחת תזכורות לדואר האלקטרוני של חברי הוועדה, ביום שבו מתכנסת הוועדה.
- 4.4 כאמור, נוהל הוועדות אמנם קובע כי לא תתקיימנה ישיבות בשעות העבודה, אלא אם הסכימו לכך חברי הוועדה, אך נוהל זה אינו חל על ועדת המשנה.

<sup>11</sup> במקרים שבהם נעדר חבר המועצה, נבדק כי ממלא מקומו נכח באותה ישיבה.



4.5 נמצא כי חלק משיבות הוועדה המקומית לתכנון ובנייה וועדת המשנה שהקימה הוועדה המקומית נערכו בשעות העבודה, כפי שעולה מהדוגמאות שלהלן:

שעת התחלה	תאריך
16:00	18 בפברואר 2018
17:00	30 במאי 2018
17:00	18 ביוני 2018
17:00	24 ביוני 2018

רכוז ועדות התכנון מסרה כי בישיבה שנערכה בתאריך 1 ביולי 2018 החליטו חברי הוועדה לקיים את הישיבה הבאה בשעה 16:00. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם נענתה בקשת הביקורת לקבל את הפרוטוקול שבו רשומה החלטה זו.

## 5. הצהרות הון

5.1 חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993 קובע כי ראש העירייה וסגניו מחויבים להגיש הצהרת הון לשופט בדימוס שימונה לצורך כך:

"1) ההון, הנכסים, הזכויות, ההתחייבויות והחובות שיש לראש הרשות ולבני משפחתו; בהצהרה יצוין ערך הנכסים בעת רכישתם;

"2) מקורות ההכנסה של ראש הרשות ובני משפחתו וסכומי הכנסה מכל מקור נוסף." לפי חוק זה, את הצהרת ההון יש להגיש תוך שישים ימים מיום הבחירה לתפקיד, כל אימת שחל לדעת המגיש, שינוי משמעותי בתוכן הצהרתו, וכן תוך שישים ימים לאחר סיום הכהונה.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 1/2017) מ-6 בפברואר 2017, החל על ראש רשות או סגן המכהנים במועד פרסום החוזר:

"5... אי פעולה בהתאם להוראות החוק בכל הנוגע להגשת הצהרת הון, תובא בחשבון במסגרת קביעת גובה שכרם..."

6... ראש רשות מקומית או סגן ראש רשות מקומית שלא ימציאו את הצהרת ההון במועד... יפחת שכרם בשיעור של 20 אחוז משכר היסוד..."

7... לא תשולם... או לסגן שסיים את כהונתו מחצית מהסכום שלו הוא זכאי כפדיון ימי חופשה בלתי מנוצלים אלא לאחר שהצהרת ההון... הוגשה..."

8... לאחר הגשתה של הצהרת ההון... יהיו זכאים... להחזר השכר שהופחת, בערכו הנקוב (נומינאלי), בגין התקופה שבין המועד שנקבע בחוק להגשת הצהרת ההון, לבין המועד שבו הוגשה הצהרת ההון על ידם, או מחצית כספי הפדיון, לפי העניין..."

9. על אף האמור בסעיף 7 ובסעיף 8 -

(א) לא הוגשה הצהרת ההון לאחר חלוף חצי שנה מן המועד הקבוע בחוק ועד חלוף תשעה חודשים ממועד זה, לא יהיו זכאים ראש הרשות או סגניו לרבע מההחזר.

(ב) לא הוגשה הצהרת ההון בחלוף תשעה חודשים ועד חלוף שנה מן המועד הקבוע בחוק, לא יהיו זכאים עוד ראש הרשות או סגניו לשכר למחצית מן ההחזר.

(ג) חלפה שנה מן המועד הקבוע בחוק ולא הוגשה הצהרת ההון, לא יהיו זכאים עוד... לקבל החזר כלל."

היועצת המשפטית לעירייה מסרה כי אין בלשכה המשפטית מידע בנוגע להגשת הצהרות ההון שראש הרשות וסגניו נדרשו להגיש מיד עם היבחרם לתפקיד ובכל מקרה, הם נדרשים להגיש את ההצהרות ישירות לשופט בדימוס שמינה משרד הפנים.

נמצא כי נכון לתאריך 31 ביולי 2018, מרשימת מגישי הצהרות הון המפורסמת באתר האינטרנט של משרד הפנים ומעודכנת לתאריך 1 ביולי 2018, עולה כי ראש העירייה דאז וכל הסגנים שמונו לו בתחילת כהונת המועצה ה-15 הגישו הצהרות הון. עם זאת, רק ראש העירייה דאז הגיש הצהרת הון במועד שנקבע לכך (תוך שישים ימים מיום הבחירה):

תפקיד*	מועד תחילת מינוי לתפקיד	מועד הגשת הצהרת הון בתחילת הכהונה
ראש העירייה דאז	22 באוקטובר 2013	19 בדצמבר 2013
סגן ראש העירייה **1	19 בנובמבר 2013	15 בדצמבר 2014
סגן ראש העירייה 2	19 בנובמבר 2013	4 בינואר 2015
סגן ראש העירייה ***3	19 בנובמבר 2013	11 בינואר 2015
סגן ראש העירייה 4	19 בנובמבר 2013	11 בינואר 2015

\* לא כולל סגן שסיים את תפקידו בתאריך 31 במרץ 2015.

\*\* תגובת סגן ראש העירייה דאז:

"הוגש מתי שהתבקשתי."

\*\*\* תגובת סגן ראש העירייה דאז:

"הגשתי הצהרת הון בתחילת הקדנציה, אבל לא ידעתי ולעניינת דעתי אף אחד לא פנה אלי לבקש ממני הצהרת הון בסיום כהונתי."

בנוגע להצהרות ההון שסגן ראש עירייה דאז שנכנס לתפקידו בתאריך 20 במרץ 2016 וסגן נוסף שסיים למלא את התפקיד יום קודם לכן נדרשו להמציא לשופט בדימוס בהתאם לחוק, ואינן מדווחות באתר משרד הפנים, השיבה היועצת המשפטית: "לא הכול עובר דרך הייעוץ המשפטי לא עסקנו בהצהרות הון של נבחר ציבור (להבדיל מעובדי ציבור לפי החוק החדש). מינהל משאבי אנוש [ורכש] מטפל בסגנים בשכר וגם הוא בקיא בחובות סגנים בשכר. כפי שהמינהל נוהג למלא את הטפסים ולשגר אותם למשרד הפנים כדי לאשר את הסגן בשכר ללא מעורבות הייעוץ המשפטי (למעט בחתימות ואישור מתחייב), כך עליו לעשות גם לגבי הצהרות ההון. מדובר בעוד שלב בתהליך אישור סגן בשכר. לא עורבנו בנושא והנחת העבודה שלנו היא שמינהל משאבי אנוש [ורכש] יודע מה לעשות, כפי שעשה קודם לקיומה של הלשכה המשפטית לגבי ראש העירייה [דאז], [סגני ראש העירייה דאז] ועוד. עדכני בחוזר האם יש כשלים בטיפול כדי שנפיק לקחים לקראת הקדנציה הבאה."

בדואר אלקטרוני ששלחה מנהלת לשכת אחד מסגני ראש העירייה דאז צוין כי מבדיקה שהיא ערכה במינהל משאבי אנוש ורכש נמסר לה כי "הטיפול בהצהרת הון הינו באחריות המחלקה לייעוץ משפטי של העירייה".

**תגובת היועצת המשפטית:**

"לא ברור כיצד מינהל משאבי אנוש [ורכש] טוען שאינו בודק את הצהרות ההון של נבחרי הציבור, כאשר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2017 צוין מפורשות כי יש לנכות משכרם של נבחרי ציבור שלא הגישו הצהרות הון, שכן בשיעור הקבוע שם."

נמצא כי נכון לתאריך 31 ביולי 2018, ברשימת מגישי הצהרות הון המפורסמת באתר האינטרנט של משרד הפנים ומעודכנת לתאריך 11 ביולי 2018, חסרות הצהרות של סגני ראש העירייה דאז שלהלן\*:

מועד תחילת כהונה כסגן	מועד סיום כהונה כסגן	מועד אחרון להגשת הצהרת הון	סגן ראש העירייה*
1 באפריל 2015		31 במאי 2015	**1
30 במרץ 2016		31 במאי 2016	2
19 בנובמבר 2013	19 במרץ 2016	30 במאי 2016	3

\* לא כולל סגן ראש עירייה דאז שהחל מתאריך 31 במרץ 2015 אינו חבר מועצה.

**\*\* תגובת סגן ראש העירייה דאז:**

"מוניתי כסגן ראש העירייה באמצע הקדנציה ומיום מינויי כסגן נתבקשתי על ידי המחלקה המשפטית להסדיר את כל חובותיי, לרבות הסדר ניגוד העניינים על-פי הוראות החוק וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. הנוהל בזמנו מתקופת הבחירות (דהיינו נובמבר 2013) היה שהייתה מועברת דרישה פורמלית מאגפי משרד הפנים להגיש הצהרת הון בדרך של פנייה ישירה לאותו מכהן כסגן ראש עירייה. משלא נתקבלה דרישה, סברתי ואף המחלקה המשפטית ואף מחלקת הגזברות, שדי שאין דרישה כמוה, בתום לב, שאין צורך בהגשת הצהרת הון. מה גם שאי הדרישה גרמה לעניית דעתי לאי מתן תשומת לב שעצם אי הגשת הדרישה להצהרת הון שלא חסר דבר מכל המסמכים והדרישות כפי שנדרשתי. לאור כך ובשל הזמן הרב שעבר יש לי קושי רב בשחזור הצהרת הון ליום 1 באפריל 2013, להסתפק בהגשת הצהרת הון ליום 30 באוקטובר 2018, מה גם שאין בתקופה קצרה לראות שינויים מהותיים מאותו היום 1 באפריל 2015 ועד ליום 30 באוקטובר 2018. מה גם ששחזור הצהרת הון לאותו היום דהיינו 1 באפריל 2015 עלולה בשל הקושי לשחזור המסמכים להעמיד אותי במצב שלא אוכל להצהיר בוודאות על ממצאי הון כפי שירשמו בהצהרת הון לאותו היום..."

בקשת הביקורת לקבל מחברי המועצה המוצגים בלוח את אישורי הגשת הצהרות ההון למשרד הפנים נענתה כדלקמן:

- בתאריך 8 באוגוסט 2018 מסרה מזכירתו של סגן ראש העירייה 1 כי הוא לא הגיש הצהרת הון עם כניסתו לתפקיד.
- בתאריך 6 באוגוסט 2018 מסר סגן ראש העירייה 2: "אבדוק את הנושא מול רו"ח שלי ואדאג להגיש את הדוח באם אכן לא הוגש."
- בתאריך 13 באוגוסט 2018 מסר סגן ראש העירייה 3 כי הוא לא הגיש הצהרת הון בסיום כהונתו.

עוד נקבע בחוזר מנכ"ל 1/2017 כי "לצורך הוכחה של הגשת הצהרת הון ומועד הגשתה ובחינת הצורך בביצוע הפחתה בהתאם לחזור זה, על גזבר הרשות המקומית לבקש מופס אישור על הגשת הצהרת הון מראש הרשות המקומית או מסגן ראש הרשות המקומית בשכר, החל מתום המועד שנוקבע להגשתה של הצהרת ההון".

גזברית העירייה השיבה לבקשת הביקורת לקבל את טופסי האישור על הגשת הצהרת הון: "הבחירות האחרונות לרשות המקומית התקיימו ב-2013, בתקופה זו כיהן כגזבר העירייה... אבדוק עמו האם היו בידו המסמכים הנדרשים."

תגובת גזברית העירייה:

"2. מבדיקה עם [הגזבר הקודם], הובהר לי כי לא זכור לו שבדק הצהרות הון של חברי מועצה ואף לא חושב שידע שזו משימה בתחום אחריות הגזבר.  
3. עם הפנים קדימה ולטובת יישום המשימה שבאחריותי לפי חוזר מנכ"ל 1/2017, אפנה לכל חברי המועצה לאחר אישורם במועצה ואוודא כי הם מודעים לחובתם להגיש הצהרות הון תוך 60 ימים ממועד היבחרם.  
4. כמו כן, אפנה את תשומת ליבו של ראש מינהל משאבי אנוש ורכש הממונה גם על השכר, לוודא כי כל חברי המועצה הגישו הצהרת הון ואנו פועלים על פי הכללים."

בתאריך 13 באוגוסט 2018 שלחה היועצת המשפטית לעירייה דואר אלקטרוני לראש העירייה דאז ולחמישה חברי מועצה המכהנים או כיהנו כסגנים נכון לאותו מועד:  
"לאור אי בהירות שהתעוררה לאחרונה בעניין הצהרות הון של ראש הרשות וסגניו לפי חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), תשנ"ד-1993, אבקש לחדד את הדברים הבאים:

1. מצורף לעיונכם החוק שבנדון, החל עליכם.
2. בנוסף, ראו לינק להנחיות בעניין מאתר משרד הפנים... כולל טופסי הצהרת הון.
3. בהתאם לחוק האמור **תוך 60 ימים ממועד היבחרו** של ראש הרשות/סגן **וכן תוך 60 ימים ממועד סיום כהונתו** על ראש הרשות וסגניו להגיש **ישירות למשרד הפנים** את הצהרת ההון על-פי החוק והנחיות משרד הפנים באתר האינטרנט.
4. שימו לב לסנקציות שקבע משרד הפנים לראש רשות/סגן שלא ימציאו את הצהרת ההון במועד לפי דרישות משרד הפנים..."

תגובת היועצת המשפטית:

"ב-13 בספטמבר 2018 התבקשה מרכזת המועצה... להפיץ את ההודעה שהגיעה מהשופטת בדימוס צ"ב בעניין חוק ראש הרשות וסגניו (הצהרות הון), והיא אכן הפיצה אותה בקרב כל חברי המועצה."  
"ביום 16 בספטמבר 2018 נשלח מייל ספציפי לסגן ראש העירייה דאז... בנוגע להצהרת ההון שלו."

בתאריך 16 בדצמבר 2018 שלחה מנהלת תאום בקרה ופרויקטים במינהל משאבי אנוש ורכש דואר אלקטרוני לסגני ראש העירייה דאז שלא מונו כסגני ראש העירייה במועצה ה-16 ולראש העירייה דאז, לו צורפו חוק ראש הרשות וסגניו (הצהרת הון), מכתב לראשי רשויות, סגנים וגזברים מתאריך 13 בספטמבר 2018 ונוסח אחיד להגשת הצהרת הון.

5.3 בתאריך 9 במאי 2018 דנה מועצת העירייה בהצעה לסדר שהגיש אחד מחברי המועצה דאז לפיה, "כדי שתהיה שקיפות מלאה לגבי הון של חברי המועצה ועל מנת למנוע דיבורי סרק על שחיתויות של נבחרים ציבור הוא מבקש להעלות הצעה לסדר, שכל חברי המועצה יחויבו בהגשת הצהרת הון מידי שנה בשנה, ייתכן כל שנתיים."

ההצעה התקבלה לאחר שתשעה מחברי המועצה הצביעו בעדה, שלושה התנגדו לה וארבעה נמנעו.

5.4 מרכזת המועצה מסרה כי לא נקבע הליך מובנה להגשת הצהרות הון ו/או גורם אליו יוגשו ההצהרות.

5.5 חוק שירות הציבור (הצהרת הון), התשע"ז-2016 שנכנס לתוקף בתאריך 1 באפריל 2017 קובע בין היתר, את רשימת בעלי התפקידים הבכירים ברשות מקומית הנדרשים להגיש הצהרת הון בתוך 90 ימים מתחילת החוק, בתוך 90 ימים מיום שהתמנו לתפקיד, בתום כל שש שנים ממועד הגשת הצהרת הון הקודמת, להגיש עדכון של ההצהרה במידה שחל שינוי בתוכנה (אף אם לא עברו שש שנים ממועד הגשת הצהרה קודמת) ובתוך 90 ימים מתום הכהונה בתפקיד.

סעיף 4 לחוק הנ"ל קובע כי "האגף האחראי על משאבי אנוש בנוף שבו מכהן בעל התפקיד הבכיר... יודיע לבעל התפקיד הבכיר על חובתו להגיש הצהרת הון עם קבלתו לתפקיד וכן, לכל המאוחר, 60 ימים לפני המועד שבו עליו להגיש הצהרת הון".

להלן בעלי התפקידים בעירייה המחויבים בהגשת הצהרת הון: מנכ"ל, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מבקר, הגורם הבכיר המופקד על ענייני גבייה, הגורם הבכיר המופקד על ענייני רישוי עסקים, הגורם הבכיר המופקד על ענייני פיקוח ובנייה ועוזר לראש הרשות המקומית.

מועד אחרון להגשה (לאחר הארכה) נקבע ל-31 ביולי 2017.

ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת בלשכה המשפטית (להלן - עו"ד הממונה) ריכז את הצהרות ההון שהתקבלו מהעובדים הבכירים והעבירן לשופט בדימוס שנקבע לצורך כך. נמצא שעו"ד הממונה פנה לכל העובדים הבכירים שנדרשו להגיש הצהרת הון בבקשה להגיש את ההצהרות עד לתאריך 31 ביולי 2017.

בתאריך 30 במאי 2017 שלח עו"ד הממונה למרכזת בכירה במשרד הפנים את הצהרות ההון שהגישו לו העובדים הבאים: מנכ"ל, גזברית, יועצת משפטית, מהנדס, מבקרת, סגנית גזברית להכנסות, מנהל אגף רישוי ופיקוח על עסקים ועוזר ראש העירייה דאז.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"הלשכה המשפטית והממונה אינם הגורם האמון על כך, החוק קובע כי האגף האחראי על משאבי אנוש אחראי על הנושא. הלשכה המשפטית התנדבה לסייע לאגף משאבי אנוש ותודיע מעתה לאגף כי היא לא ממשיכה בסיוע. תפקידה של הלשכה המשפטית הוא להדריך ולתת חוות דעת במקרים שבהם קיים ספק משפטי. אין זה מתפקידה של הלשכה המשפטית לסייע לאגפי העירייה בביצוע מטלותיהם השוטפות."

לדברי עו"ד הממונה, הוא לא יידע את העובדים שסיימו את תפקידם בדבר הצורך להגיש הצהרת הון בתוך 90 ימים מסיום הכהונה. כך לדוגמה, לא נערכה פנייה למנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה אשר סיימה את תפקידה בתאריך 15 באפריל 2018.

### תגובת היועצת המשפטית:

"למה זו אחריות של הלשכה המשפטית? מכל מקום, המייל של היועצת המשפטית מיום 7 בדצמבר 2016 שבו מכותבת, בין היתר, [מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז], מצייין מפורשות כי החובה חלה על כל העובדים שזוכרו בדואר האלקטרוני האמור גם בתוך 90 ימים מסיום כהונתם בתפקיד. גם [סגנית דאז לגזברית] כותבה לדואר האלקטרוני האמור. הלשכה המשפטית אינה אמורה לתזכר את עובדי העירייה הפורשים. גם זה חלק מתפקידו של אגף משאבי אנוש. בנוסף, ולמעלה מן הצורך, הממונה על דיני עבודה תיזכר את [מנהלת אגף רישוי ופיקוח על הבנייה דאז] בעל-פה אודות חובתה להגיש את הצהרת ההון, ובכל זאת היא לא הוגשה למיטב [ידיעתנו]."

נמצא שבתאריך 15 באפריל 2018 מונה עובד עירייה<sup>12</sup> לתפקיד מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה. בתאריך 22 באפריל 2018 שלח עו"ד ממונה דואר אלקטרוני לעובד זה פיו, עליו למלא הצהרת הון. תזכורת נוספת נשלחה בתאריך 29 במאי 2018. על-פי דרישות החוק, נדרש העובד להגיש הצהרת הון תוך 90 ימים מיום כניסתו לתפקיד, קרי עד 15 ביולי 2018. נכון לתאריך 28 באוגוסט 2018 (מועד הביקורת), עדיין לא התקבלה הצהרת ההון.

### תגובת היועצת המשפטית (מתאריך 28 בנובמבר 2018):

"הצהרת ההון לא התקבלה עד כה חרף תזכורות שנשלחו לעובד."

## **6. סגני ראש העירייה - עבודה נוספת**

- 6.1 חוק בחירת ראש הרשות וסגניו קובע כי סגן המועסק במשרה חלקית רשאי לעסוק בעיסוק נוסף אם מתקיימים התנאים, בין היתר:
- סגן ראש העירייה הודיע למועצה ולשר הפנים על מהותו של העיסוק הנוסף ועל משך הזמן שיוקדש לצורך כך ועל הכנסתו הצפויה.
  - שר הפנים אישר לסגן לעסוק בעיסוק הנוסף.
  - סגן ראש הרשות לא יעסוק בעסק או בעיסוק נוסף אם יש בהם בין היתר, אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק לתפקידו בעירייה.
- חוזר מנכ"ל מיוחד בנושא "שכר ותנאי שירות לנבחרי הציבור ברשויות המקומיות" (מספר 4/2017) מתאריך 11 ביוני 2017 כולל הנחיות, כדלקמן:
- נבחר בשכר ימסור ליועץ המשפטי של העירייה את המידע הדרוש לפי חוזר זה העלול לגרום לו או לקרובו להימצא במצב של ניגוד עניינים בעיסוק הנוסף.
  - היועץ המשפטי יחווה את דעתו אם מתקיים ניגוד עניינים או מניעה אחרת לעיסוק הנוסף וימסור את חוות דעתו לנבחר ולראש העירייה.
  - אם יקבע היועץ המשפטי כי הנבחר עלול להימצא בניגוד עניינים שאינו תדיר, עליו לקבוע הסדר למניעת ניגוד עניינים שלפיו יפעל הנבחר או להורות על עריכת שינויים בהסדר דומה שנקבע בעבר.

---

<sup>12</sup> סגן מנהל אגף רישוי ופיקוח על הבנייה לשעבר.

- הסדר לניגוד עניינים יוצג בפני מועצת העירייה (למעט פרטים חסויים) וכן יפורטו לימים והשעות שבהם יעסוק הנבחר בעיסוק הנוסף.
  - הנבחר יציג למועצת העירייה, אחת לשישה חודשים, תצהיר על עיסוקו הנוסף, לרבות ציון אם חלו שינויים בהיקף השעות, באופן העיסוק או במהותו.
- 6.2 סגן ראש העירייה שמונה לתפקיד ב-19 בנובמבר 2013 (75 אחוז משרה):
- ב-10 ביוני 2014 דיווח סגן ראש העירייה ליועצת המשפטית דאז כי בבעלותו משרד רואה חשבון המטפל במגוון של לקוחות, לרבות פירוט לקוחות בעלי זיקה לעיר. בהסדר מתאריך 15 ביוני 2014 שערכה היועצת המשפטית דאז נכתב: "בהתאם להנחיות משרד הפנים בכל הנוגע להימנעות מניגוד עניינים בשל עיסוק הנוסף בתחום מקצועי... במקרה שבו עולה במסגרת תפקיד בעירייה נושא שהינו השלכה מהותית על עניינו של מי מלקוחותיך, עליך להודיע על כך לראש העירייה ובמקביל לפנות אל החתומה מטה ולפעול על-פי הנחיות החתומה מטה..."
- 6.3 סגן ראש העירייה דאז שמונה לתפקיד בתאריך 1 באפריל 2015 (75 אחוז משרה):
- בתאריך 17 באוגוסט 2016 התקבל אישור משרד הפנים לתשלום שכר לאחד מסגני ראש העירייה: "...יוכל להמשיך לעסוק בעיסוקו הנוסף ככל שלא יהיה בכך כדי למנוע לבצע את תפקידו כסגן בשכר... אישור זה כפוף לכך שתצהירו של הסגן מיום ה-31 ביולי 2016 יונח על שולחן המועצה..."
- בישיבת המועצה מתאריך 5 באוקטובר 2016 הובא לידיעת חברי המועצה תצהירו של חבר המועצה.
- 6.4 בתאריך 1 באפריל 2015 התקבל אישור תשלום שכר עבור כל סגני ראש העירייה שכיחנו באותה עת: "הסגנים יוכלו לעסוק בעיסוקם הנוסף מעבר לתפקידם כסגני ראש העירייה בכפוף להסדרי ניגוד עניינים עליהם הם חתומים ושאושרו על ידי יועמ"ש העירייה. יובהר כי על היועמ"ש לבצע מעקב אחר האמור בחוות הדעת ובהצהרות הסגנים, לפיהן יימנעו לחלוטין מהיווצרות ניגוד עניינים כלשהו במהלך כהונתם. אישור זה כפוף לכך שהסגנים יעבירו למליאת מועצת העירייה דיווח מפורט בנוגע לימים ולשעות העבודה שהם מקדישים לעיסוקם הנוסף ויקבלו את אישורה לכך."
- 6.5 בפרוטוקולים של ישיבות המועצה לא מתועדים תצהירים תקופתיים על אודות העיסוקים הנוספים של סגני ראש העירייה כאמור, לרבות ציון אם חלו שינויים בהיקף השעות, באופן העיסוק או במהותו.
- תגובת סגן ראש העירייה שמונה בתאריך 19 בנובמבר 2013:
- "מעולם לא נאמר לי כי עלי לציין אחת לשישה חודשים על עיסוקי הנוסף. ציינתי בתחילת הכהונה ולא חל שינוי, כל השנים עסקתי אך ורק בראיית חשבון."

## 7. ניגוד עניינים

- 7.1 במדריך לנבחר נכתב כי "בכל מקרה של ספק, החייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות".
- 7.2 הסדר למניעת ניגוד עניינים הוא מסמך המעגן לתוכו את ענייניו ותפקידיו של המועמד העשויים להביא אותו למצב של חשש לניגוד עניינים. ההסדר קובע אלו

מגבלות יצטרך לקחת על עצמו המועמד על מנת להימנע ממצב של ניגוד עניינים, וכי נבחר/עובד לא יפעיל את סמכותו בתחומים שבהם יש לו או לקרובו עניין אישי. הלשכה המשפטית בעירייה היא הגורם האמון על הכנת הסדרים לניגוד עניינים. לצורך הכנת ההסדר למניעת ניגוד עניינים נדרש נבחר הציבור לדווח על תחומים שבהם קיים חשש לניגוד עניינים. בשלב השני, הלשכה המשפטית בודקת את התחומים שהוצהרו וקובעת באילו מנגנונים יש להשתמש, וזאת, על מנת לנטרל מצב של ניגוד עניינים.

הוועדה למניעת ניגוד עניינים פרסמה חוות דעת בנוגע לניגוד עניינים של נבחרים וכן בעניין הכנת הסדרים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ועובדים. לביקורת נמסרו כל הסדרי ההימנעות מניגוד עניינים שנמצאו בלשכה המשפטית.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"רוב ההסדרים נערכו על-ידי [היועצת המשפטית דאז], והמידע אינו נגיש ואינו ממוחשב. כאמור, מה שנמצא - הועבר לביקורת."

7.3 לפי קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות<sup>13</sup>, על ראש עירייה הסבור שהוא מצוי במצב של ניגוד עניינים או שהועלתה טענה שהוא מצוי במצב זה, להיועץ עם היועץ המשפטי של העירייה ולאחר מכן למסור הודעה למועצה: השאלה או הטענה בדבר החשש לניגוד עניינים; העובדות הרלוונטיות לשאלה או לטענה; חוות הדעת שקיבל מהיועץ המשפטי; עיקרי ההסדר למניעת ניגוד עניינים (במידה שנדרש).

הקוד האתי אמנם אינו חל על סגני ראש עירייה ועל חברי מועצה, אך מדובר על כללים מנחים להתנהלות סגנים וחברי מועצה. בחוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים בנושא "ראש רשות מקומית, סגנו וממלא מקומו" (מספר 5.0003 מפברואר 2014 נכתב כי "ראוי שסגני ראשי הרשויות ילמדו גם הם את הוראות הקוד האתי, שכן אלה יכולות להדריך אותם במילוי תפקידם ברשות. ככל שסגן ראש הרשות קיבל לידיו סמכויות ביצוע מראש הרשות, הדברים יהיו נכונים לגבי שבעתיים"<sup>14</sup>.

#### 7.4 **בדיקת תלונה א'**

א. בתאריך 27 בנובמבר 2017 קיבלה מבקרת העירייה תלונה בנוגע להתנהלות אחד מסגני ראש העירייה דאז: "

<sup>13</sup> כאמור, משרד המשפטים אימץ את הקוד האתי רק בשנת 2017 והוא מוטמע ברשויות המקומיות רק החל מתאריך 1 בינואר 2018.

<sup>14</sup> דוח צוות 2016 המליץ כי "משהושלמה זה מכבר מלאכת גיבוש הכללים לראשי הרשויות, יש מקום כי תתקיים כעת עבודת-מטה לגיבוש כללי אתיקה גם עבור יתר נבכרי הציבור, תוך בחינת ההתאמות והשינויים הנדרשים בהשוואה לכללים החלים על ראשי הרשויות, וזאת בהתחשב בהבדלים במעמדם, תפקידם וסמכויותיהם..."

דוח צוות 2016 המליץ עוד כי "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..."

דוח צוות 2018 כתב כי "הסדרים עלולים לאבד לאורך זמן את העדכניות שלהם, וכן... המודעות לקיומם ולהקפדה עליהם עשויה לפחות... נוכח האמור, סבור הצוות כי יש לפעול לביסוס כלל בדבר דיווח תקופתי. כלל כאמור יבטיח את עדכניות הדיווחים, יבהיר ויזכיר לעובדים את החשיבות בניגודי העניינים וייתן מענה לחששות מפני הסדרים לא רלוונטיים."



1. קיבלתי יומני עבודה של סגן ראש העיר.
2. ביומן נרשמו פגישות עבודה עם בנו – מר [REDACTED] – מנהל יחידת [REDACTED].
3. פגישות רבות משנת 2013 רשומות ביומנו ולראיה, מספר דוגמאות מיומנו, כך לדוגמא יום המישי 24/11/14 – פגישת עבודה עם בנו
4. פגישות אלו מנוגדות לחוזר היועמ"ש לממשלה, וכנראה גם בניגוד למנהל תקין. מדובר כנראה בניגוד עניינים.
5. לא ייתכן שמשלם המסים ישלם ישיבות בין אב לבנו.

ב. מעיון ביומני העבודה לתקופה נובמבר 2013 עד אוגוסט 2017 שהועברו לביקורת, מתועדות 56 פגישות של סגן ראש העירייה דאז בהן השתתפו ככל הנראה, בנו (מנהל יחידה במינהל איכות הסביבה), אחיו (יו"ר ועד העובדים) ו/או אחיינו (סגן מנהל יחידה במינהל איכות הסביבה).

מנהלת לשכת סגן ראש העירייה דאז מסרה כי לא נערכו פרוטוקולים לפגישות אלו.

ג. בתאריך 1 במאי 2018 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לעירייה למיסוי מוניציפלי ומשפט מינהלי, דואר אלקטרוני לסגן ראש העירייה דאז, לפיו, הוא מתבקש לעדכן את שאלון ניגוד העניינים שמילא בעבר, לרבות בנוגע לכל אחד מקרובי משפחתו.

ד. נכון לתאריך 17 באוקטובר 2018 (מועד הבדיקה), באתר האינטרנט העירוני צוין כי סגן ראש העירייה דאז היה אחראי על תחום "מינהל איכות הסביבה... (ללא הדברה ונהגים)".

ה. להלן התייחסותה של היועצת המשפטית בנוגע להשתתפותו של סגן ראש העירייה דאז בוועדת כוח אדם<sup>15</sup>: "המניעות של חבר המועצה... מלשבת בוועדה לבחינת עובדים במינהל [איכות הסביבה] נובעת הן מהעובדה שאחיו יו"ר ועד העובדים, הן מהמידע שקיבלנו לפיו חלק מקרוביו... מועסקים במינהל זה... לאור המידע שהתקבל אצלנו, כבר פניתי [לסגן ראש העירייה דאז] ואני פועלת מולו למילוי שאלון חדש וכיו"ב לקביעת הסדר הימנעות מניגוד עניינים, ולבחינת עצם האפשרות כי יחזיק בתיק [איכות הסביבה] בשעה שלפי המידע שהתקבל אצלנו קרוביו מועסקים במינהל זה".

מעיון בשאלון שמילא חבר המועצה בתאריך 11 במרץ 2015, נמצא כי לא צוין מידע בפרק קרובי משפחה. כך לדוגמה, בסעיף 8 לשאלון יש לתת התייחסות ל"תפקידים, עיסוקים כהונות ועניינים של קרובי משפחה אחרים ושל מקורביך שעלולים להעמיד אותך במצב של חשש לניגוד עניינים." בסעיף זה אף נדרש להתייחס לאחים ולבני זוגם ולקרובים שאינם מדרגה ראשונה, וכן לחברים קרובים ולשותפים עסקיים. כאמור, סגן ראש העירייה דאז לא התייחס בעת

<sup>15</sup> התקבלה כתגובה לממצאי דוח ביקורת בנושא "איוש משרות באמצעות ממלאי מקום" שפורסם בדוח ביקורת לשנת 2017 (מספר 38).

מילוי השאלון לסעיף זה ולסעיפים נוספים העוסקים בתפקידים ועניינים אחרים של קרובי משפחה, העשויים להעמיד אותו במצב של חשש לניגוד עניינים<sup>16</sup>. יש להעיר כי מבקר המדינה העיר בדוח ביקורת משנת 2010, בנוגע להשתתפותו של סגן ראש העירייה בישיבות ועדת בחינה למכרזי כוח אדם: "בין החברים שמינה ראש העירייה... בכתב מינוי לוועדת בחינה למכרזי כוח אדם נכללו חבר המועצה... שראש העירייה אצל לו מסמכויותיו בתחום כוח האדם, ויו"ר ועד העובדים... הם אחים. הוועדה המייעצת לניגוד עניינים העלתה בחוות דעתה בעניין זה מנובמבר 2010<sup>17</sup> כי יש חשש לניגוד עניינים של [סגן ראש העירייה דאז] במסגרת חלק מתפקידיו בעירייה ובגופים הקשורים אליה, נוכח העובדה שקרובי משפחתו מועסקים בה בתפקידים שונים..." " [סגן ראש העירייה דאז] מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2011 כי עם קבלת החלטת הוועדה לניגוד עניינים הוא התפטר מתפקידו הנוגעים לכוח אדם ומאז לא עסק בנושאים אלה."

#### תגובת סגן ראש העירייה דאז:

"לגבי הפגישות עם בני אם היה למיטב זכרוני, היה לי זימון קבוע כפגישה אישית עימו ביום חמישי כחצי שעה. הפגישות הללו שלא כולם התקיימו התייחסתי לנושא בעבר וכיום אין באפשרותי לזכור כמה מתוך הפגישות הללו התקיימו. בשאלון לניגוד עניינים שמילאתי בתאריך 19 בדצמבר 2018 ציינתי את כל קרובי המועסקים והלא מועסקים בעירייה."

ו. בפרוטוקול ישיבת ועד עובדים מתאריך 15 בינואר 2013 מסר יו"ר הוועד: "...ההסדר לצורך מניעת חשש לניגוד עניינים ביחס לפעילותי שלי, בהתייחס לקרובי משפחתי הבאים... ובכל מקרה של חשש לניגוד עניינים, תמלא את מקומי סגנית..."

#### תגובת יו"ר ועד העובדים:

"בסעיף זה הועלו טענות בעניינו של סגן ראש העירייה (דאז). טענות אלו אינן רלוונטיות אלי. לפיכך, לא ברור לי לאילו טענות את מבקשת שאתייחס בממצא זה..."

### 7.5 בדיקת תלונה ב'

- א. בתאריך 6 ביוני 2018 התקבלה בלשכת מבקרת העירייה תלונה על כך שבסדר היום של אחת מישיבות המועצה הוחלט לאשר כי חבר מועצה יכהן כמחזיק תיק נוער וצעירים, למרות שהוא הבעלים של חברת הפקות העורכת נשפי סיום עבור תלמידים הלומדים בבתי ספר בעיר.
- ב. נמצא כי בתאריך 17 בפברואר 2014 כתבה סגנית היועצת המשפטית דאז לחבר המועצה:

<sup>16</sup> בשאלון שמולא בתחילת כהונת המועצה ה-16 דיווח חבר המועצה על ארבעה קרובי משפחה המועסקים בעירייה.  
<sup>17</sup> בעקבות תלונות שהוגשו לוועדה למניעת ניגוד עניינים.

"אני לא רואה מניעה לכך שחבר המועצה יארגן מסיבת פורים לתלמידי בית ספר בכפוף לסייגים אלו -

1. חבר המועצה אינו רשאי להשתמש במבנה של הרשות המקומית.
2. חבר המועצה לא יתקשר בחוזה עם הרשות המקומית לצורך ארגון המסיבה.
3. חבר המועצה לא ישתמש בתואר 'חבר מועצה' בכל הנוגע לארגון וניהול המסיבה."

ג. ההצעה אושרה בישיבת מועצה בשנת 2018: "מאשרים (פה אחד) בכפוף לבדיקת היועצת המשפטית שאין ניגוד עניינים מובנה."  
היועצת המשפטית לעירייה מסרה בתאריך 11 ביוני 2018: "הנושא נבדק על ידנו כעת הן במישור תכנון ובנייה והן באשר ליכולת של חבר המועצה להחזיק בתיק הצעירים בשים לב לעיסוקיו הפרטיים."

#### תגובת היועצת המשפטית:

"כדי ליישם את הבדיקה הוזמן חבר המועצה... ללשכה המשפטית. [חבר המועצה] הזמין גם את ראש הסיעה שלו... לישיבה שתואמה על היועמ"ש והמשנה ליועמ"ש לתכנון ולבנייה. במהלך הישיבה נאמר לחבר המועצה... שעליו להימנע מלהתקשר עם העירייה ו/או לקבל ממנה, בין ישירות ובין באמצעות מוסדות החינוך העירוניים, תשלומים כלשהם, שכן הדבר אסור על פי דין. חבר המועצה... לא סיים את מילוי השאלון ומסירת כל הפרטים, והבדיקה בעניינו לא התקדמה, שכן בסמוך לאחר מכן ראש העירייה [דאז] נטל מ[ראש הסיעה] את הסמכויות כסגן, הסיעה עברה לאופוזיציה ו[חבר המועצה] לא מונה בסופו של יום למחזיק תיק הנוער והצעירים..."

#### 7.6 **בדיקת תלונה ג'**

א. בתאריך 22 ביולי 2018 התקבלה בלשכת מבקרת העירייה תלונה לפיה, חבר מועצה "מחזיק תיק הקליטה ובקשר משפחתי עם מנהלת אגף [הקליטה]. מכך נוצר חשש לניגוד עניינים..." לתלונה צורף העתק מפרוטוקול ועדת קליטה שהתכנסה בתאריך 11 בדצמבר 2017 ממנו עולה כי שניים מהמשתתפים היו חבר המועצה המשמש כמחזיק תיק קליטה ומנהלת אגף הקליטה העירונית.

ב. נמצא כי הקשר המשפחתי בין חבר המועצה למנהלת האגף הנ"ל אינו נכלל בהגדרת "קרוב משפחה" לפי סעיף 174א(ז): "בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, רבות חורג או מאומץ".

בתאריך 26 באפריל 2015 פנתה היועצת המשפטית דאז לעירייה, לבקשת חבר המועצה, לוועדה למניעת ניגוד עניינים לבחינת מינויו של זה האחרון לתפקיד "מחזיק תיק" (אחראי תחום) אגף הקליטה העירונית לאור אותו קשר משפחתי. בתאריך 6 ביוני 2016 כתבה היועצת המשפטית לעירייה למרכזת הוועדה דאז בין היתר, כי במינוי הנ"ל לא מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות את הרחבת הגדרת הסעיף ל"קרוב משפחה" שכן מדובר בקרבה רחוקה בלבד אשר אינה מעלה חשש לניגוד עניינים ומשכך, לא נראה כי קיימת מניעה למינוי הנ"ל ומתייטר הצורך בקבלת חוות דעתה של הוועדה.

מהתכתבויות נוספות שהועברו לביקורת עולה כי הוועדה למניעת ניגוד עניינים שדנה בתאריך 8 באוגוסט 2016 בפנייה מ-26 באפריל 2015, קבעה כי "יש פגם בכהונתו של [חבר המועצה] כמחזיק תיק העלייה והקליטה כאשר קרובתו היא מנהלת האגף".

בתאריך 2 במאי 2018 הודיעה מתמחה במשרד המשפטים לעו"ד עוזר היועצת המשפטית ואחראי חקיקה והדרכה, כי "הנושא נמצא כעת בטיפול הוועדה לניגוד עניינים". ההודעה התקבלה כמענה לשליחת הסדר לניגוד עניינים כבר באוגוסט 2017 ולשאלתו של עו"ד עוזר היועצת המשפטית "האם ניתן לאפשר את המינוי".

יש להעיר כי ההסדר לניגוד עניינים נשלח לבקשת הוועדה מתאריך 18 ביולי 2017: "נודה אם תעביר לבחינת הוועדה טיוטת הסדר ניגוד עניינים, אשר לתפישתך יכול להוות אמצעי שפגיעתו פחותה לקביעת המגבלות החלות על [חבר המועצה]. לתשומת לבך, אם ימצא כי הפתרון במקרה זה הוא בהסדר למניעת ניגוד עניינים, תידרש כמובן גם קרובתו של [חבר המועצה], אשר עובדת באגף העלייה והקליטה בעירייה, להסדר מקביל." כאמור, לפי פרוטוקול שצורף לתלונה ומבדיקה באתר האינטרנט העירוני, חבר המועצה אחראי בפועל בין היתר, על תחום הקליטה.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"לדעתנו וגם לדעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים לא מדובר במקרה שפוסל את חבר המועצה מלהחזיק את התיק, כי אם במקרה שניתן להסדירו בהסדר הימנעות מניגוד עניינים. עד כה טרם אושר ההסדר, אבל תוכנו הובא לידיעתו של חבר המועצה והוא אישר כי יפעל על פיו וקיבלנו אישור ממנו במייל מ-23 ביולי 2018."

#### תגובת מנהלת אגף הקליטה העירוני:

"נבחרתי לתפקיד מנהלת אגף הקליטה על פי מכרז כחוק. לאורך השנים בהן אני משמשת בתפקידי, החל מ-2010, החזיקו בתיק הקליטה בעיר מספר חברי מועצה שונים.

אין לי קשר ו/או השפעה זו או אחרת על החלטות המתקבלות בנושא מינויים של מחזיקי התיקים."

7.7 בתאריך 25 בנובמבר 2018 שלחה היועצת המשפטית לעירייה הנחיות בנושא "העסקת קרובי משפחה של נבחר ציבור" בין היתר, לראש העירייה דאז ולראש מינהל משאבי אנוש ורכש.

#### 7.8 **רישום בפרוטוקול**

א. לפי סעיף 5(א) לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות שמרכז השלטון המקומי קבע ותחילתם בתאריך 1 באוקטובר 1984, חלה חובת הודעה על ניגוד עניינים:

"נתברר לחבר המועצה שהוא במצב של ניגוד עניינים, יודיע על כך למועצה בכתב ובהקדם האפשרי; הדבר יירשם בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד עניינים."

ב. סעיף 47 לחוק התכנון והבנייה קובע:

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

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

המשמעות היא שאי-השתתפות של חבר מועצה בדיון אינה מספקת ועליו לדווח על כך בכתב. כמו כן, יש לרשום בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא, את הסיבה להימצאות חבר המועצה בניגוד עניינים.

מטרתה העיקרית של חובת הגילוי היא שהדיונים יתנהלו בשקיפות. בדוח ביקורת 2012 כבר נמצא ונכתב: "מעיון בפרוטוקולים עולה כי היו מקרים בהם נרשם שחברי ועדה לא השתתפו בהצבעה כלשהי בישיבות בהן נכחו. בפרוטוקולים לא צוין שאי-השתתפותם נובעת מניגוד עניינים."

ג. הביקורת איתרה מקרים שבהם צוין בפרוטוקול ישיבות מועצה או ועדת המשנה כי חבר מועצה/חבר ועדה אינו משתתף בדיון, אך הסיבה לכך לא צוינה.

ד. בית המשפט קבע<sup>18</sup>: "הנה כי כן, ההוראה הסטטוטורית אינה אוסרת רק על השתתפות בקבלת ההחלטה, אלא גם על נוכחות בישיבה בה ההחלטה מתקבלת." איסור הנוכחות נגזר מן הכללים שהתגבשו בפסיקה בדבר ניגוד עניינים. על-פי כללים אלה, האיסור החל על מי שמצוי במצב של ניגוד עניינים אינו מצטמצם להשתתפות בקבלת החלטה בעניינו בשלב ההצבעה, אלא גם במעורבות בדיון המוביל להחלטה.

ה. להלן מקרה בו חבר מועצה השתתף בישיבה, אף שלדעת הביקורת ככל הנראה, היה חשש לניגוד עניינים:

1) בישיבת הנהלה בשנת 2018 נדון נושא ביטול מס שילוט לבעלי עסקים. בישיבה השתתף חבר מועצה, אשר אף השתתף בדיון. במהלך ישיבת הנהלה לא דיווח חבר המועצה כי לאביו יש עסק בעיר בתחום השילוט.

נמצא כי בפרוטוקול ישיבת הנהלה נכתבה פסקה: "לאור זה שלאבי יש עסק לשלטים בראשון לציון מאז 1974 והנושא של אגרת שילוט עלה לדיון בהנהלה ולא התקבלו החלטות כלשהן בדיון, אני מתכוון להחמיר ואיני מתכוון לקחת ולהשתתף בישיבות שידונו בנושא ובקבלת החלטות הן בוועדת השילוט והן בהנהלה ו/או מועצה ו/או אחר. כל זאת על אף שאיני בעלים ו/או עובד בעסק של אבי, אך זאת לשם הזהירות." בפרוטוקול לא

<sup>18</sup> ע"פ 5689/92 משה מן נגד מדינת ישראל.

צוין כי הדברים לא נאמרו במהלך הישיבה אלא הוספו מאוחר יותר. מבדיקה שערכה הביקורת מול מרכזת המועצה עולה כי פסקה זו התווספה לאחר הישיבה וזאת בעקבות התייעצות שערך חבר המועצה עם היועצת המשפטית.

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם השיבה מרכזת המועצה מתי נאמרו הדברים שהוספו לפרוטוקול.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"הנושא שעורר חבר המועצה... כלל לא מעורר ניגוד עניינים ואף לא חשש לניגוד עניינים עם עיסוקו של אביו ו/או שלו עצמו בעסק שעוסק לשילוט. אגרת שילוט היא תשלום חובה שאין בינו לבין עסקי השילוט כל קשר. האגרה חלה על כלל בעלי העסקים ברחבי העיר, וזה בדיוק כמו ארנונה. למרות זאת, כשניגש אליי חבר המועצה לאחר שהוחלט לא להחליט לגבי אגרת השילוט באותה ישיבה, מסרתי לו שאני לא סבורה כי יש פגם בעצם נוכחותו בישיבה, אבל אם הוא חש שלא בנוח, שימסור הודעה בעניין."

בישיבת מועצה בה נדון אותו נושא, לא השתתף חבר המועצה.

#### **7.9 פנייה לקבלת חוות דעת משפטית**

חבר המועצה החזיק את תיק תרבות חרדית, ומשכך היה אחראי על פעילות האגף לחינוך ולתרבות חרדית.

נמצא כי חבר המועצה לא פנה ללשכה המשפטית לקבלת חוות דעת בנוגע להיותו מחזיק התיק הנ"ל, אף שאחיו עובד באגף זה ופעילויות של האגף נערכות במרכז קהילה המנוהל בידי חתנו והאגף אף מסייע בפרסום אירועים המתקיימים במרכז זה<sup>19</sup>.

#### תגובת חבר המועצה:

"1. לא ידעתי ש[אחי] משתייך דווקא לאגף זה. חשבתי שהוא קשור להנהלה או למקום אחר.

2. לעניות דעתי זה לא מתפקידי לבקש חוות דעת משפטית, זו אחריות של היועץ המשפטי ומינהל [משאבי אנוש ורכש] ליידע אותי בדבר זה.

3. מה הבחירה של חתני בחברה העירונית קשור אליי? אין לי שום קשר לחברה העירונית ולא לתפקיד שזכה חתני במכרז פומבי וכשר למהדרין."

#### **7.10 עיסוק ברחוב בו מתגורר חבר מועצה**

א. בישיבת מועצה בשנת 2017 נדונה הצעה לסדר של אחד מחברי המועצה בנושא פעילות באחת משכונות העיר. מפרוטוקול הישיבה עולה כי ראש העירייה דאז הציע לחבר המועצה "להפסיק עם קריאת ההצעה לסדר מכיוון שהוא יודע ש[חבר המועצה] נגוע בניגוד עניינים בכל הקשור ל[שכונה] ולכן מציע לו להיוועץ עם היועצת המשפטית".

<sup>19</sup> בשאלון מתחילת כהונת המועצה ה-16 דיווח חבר המועצה על 11 קרובי משפחה המועסקים בעירייה ובתאגיד עירוני.

ב. בתאריך 10 באוגוסט 2017 כתבה היועצת המשפטית לעירייה חוות דעת המבוססת על חוות דעתה של הוועדה למניעת ניגוד עניינים לפיה, אסורה השתתפות של חבר מועצה בדיון במועצה או בפורום אחר, כאשר הסוגיה שעל הפרק עוסקת בפיתוח/תכנון וכדומה של הרחוב בו הוא מתגורר ושיש לו אינטרס אישי.

#### 7.11 פעילות באגודת ספורט

חווה דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים (מספר 2.2100) בנושא "חבר מועצה הקשור לעמותה" קובעת כי על חבר מועצה הקשור לעמותה, שלא הקימה הרשות, אך קשורה אליה (בחווה או בדרך אחרת), להימנע מטיפול בכל נושא ומהשתתפות בדיונים. החוזר אף קובע כי כללים אלו יחולו על קרובו של חבר המועצה שקשור לעמותה.

בחווה דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים (מספר 3.1100) בנושא "עובדי עמותות - איסור כהונה במועצת הרשות" נכתב כי "ככלל, קשרים בין חברי מועצה לבין עמותות נתמכות עשויים לעורר חשש לניגוד עניינים גם במקרים בהם חבר המועצה פועל בעמותה בהתנדבות".

נמצא שבתו של חבר מועצה העובדת בעירייה, מונתה כיו"ר ועדת ביקורת בהתנדבות באגודת ספורט המקבלת תמיכה מהעירייה, אך לא נחתם הסדר לניגוד עניינים בנושא.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"הנושא לא מוכר ללשכה המשפטית... גם פעילות בהתנדבות של עובד עירייה טעונה חובת דיווח והסדר הימנעות מניגוד עניינים, קל וחומר כשמדובר באגודת ספורט שמקבלת תמיכה מהעירייה."

#### תגובת חבר המועצה:

"מעולם לא ידענו על הנחייה כזו. נפעל בשקיפות ונדווח. בכל מקרה, מדובר על התנדבות ללא כל הטבה."

### 8. התקשרות בחוזים

8.1 לפי חוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים (מספר 5.2000) בנושא "ראש רשות מקומית - חובת גילוי", "לעומת הצהרת ההון, שנועדה להיות מסמך חסוי, אלא בנסיבות יוצאות דופן, חובת הגילוי לפי הוראות חוק אלה [סעיף 122 לפקודה וסעיף 47 לחוק לתכנון ובנייה] היא חובה שונה לחלוטין. מדובר בהצהרה על עניין אישי שאמורה להיות גלויה בפני כלל חברי הפורום הדין בנושא שבו יש לחבר המועצה עניין. מטרתה העיקרית היא - שריוני מועצת הרשות יתנהלו בשקיפות, ולפיכך - מדובר בהצהרה גלויה".

8.2 סעיף 122 לפקודה עוסק בחבר מועצה המעוניין בחוזה וקובע מהם התנאים לאישורו בין היתר:

"(א) חבר מועצה שיש לו, במישורין או בעקיפין, בעצמו או על ידי קרובו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם העירייה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהעירייה מספקת לתושבים - (1) יודיע על כך בכתב למועצה או לוועדה הדנה בחוזה או בעסק, לפני הישיבה

הראשונה בה תדון בו;

(2) לא ישתתף בדיונים על החוזה או העסק במועצה או בוועדה ולא יצביע בהצבעה על כל שאלה בקשר להם."

סעיף 122א. לפקודה עוסק באיסור התקשרות של חברי המועצה בחוזים:

"(א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לענין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

(ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול -

(1) לגבי חוזה בדבר מתן שירות מהשירותים שהעירייה מספקת לתושביה, לאחד מהמנויים בסעיף קטן (א);...

(3) לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור השר התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

(ג) חוזה שנערך בניגוד להוראות סעיף זה ניתן לביטול על פי החלטת המועצה ברוב חבריה או על פי החלטת השר, ומשבוטל כך לא תהא העירייה חייבת להחזיר את מה שקיבלה על פי החוזה או לשלם את שווי של מה שקיבלה, ובלבד שלא יהיה בביטול החוזה כדי לגרוע מזכויות צד שלישי שנרכשו בתום לב...

(ד) הוראות סעיף זה לא יחולו על התקשרויות שנעשו לפני תחילת כהונתו של חבר המועצה שבשלו חל האיסור; אולם עם תחילת הכהונה יודיע בכתב חבר המועצה למועצה על כל התקשרות האסורה לפי הוראת סעיף קטן (א) שנעשתה לפני תחילת כהונתו, וכל עוד לא נסתיימה התקשרות זו לא יעסוק אותו חבר המועצה בתוקף כהונתו במועצה בכל עניין הנוגע להתקשרות האמורה." [ההדגשה אינה במקור]

התייחסות היועצת המשפטית: "סעיפים 122 ו-122א לא מתייחסים בהכרח למועד הדיווח, שניהם חלים על כל תקופת כהונתו של חבר מועצה. סעיף 122 לפקודת העיריות עוסק בחובת ההודעה של חבר מועצה על עניין שיש לו לקרובו לסוכנו או לשותפו בעסקה עם העירייה, ובלבד שחלקו בהונו או ברווחיו של הגוף המתקשר הוא 5 אחוזים ומעלה... סעיף 122א קובע את האיסור להתקשר עם העירייה בכל עסקה, למעט העסקאות המפורטות בסעיף 122א(ב)..."

כאמור, הפקודה אינה מחייבת הפסקת התקשרות קודמת עם קרובו של חבר המועצה לאחר בחירתו, ובתנאי שזה האחרון יודיע על כך בכתב למועצה לפני תחילת כהונתו ולא יעסוק בעניין הנוגע להתקשרות זו.

8.3 נמצא כי העירייה התקשרה עם ספק שהוא אביו של חבר מועצה לצורך אספקת שירותי תיקון.

מרכזת המועצה מסרה שלא הובאה לידיעת חברי המועצה הודעה בדבר הצהרה שהתקבלה בנושא, מחבר המועצה.

תגובת היועצת המשפטית:

"לא התקבלה הצהרה והחובה בוודאי קיימת."



תגובת חבר המועצה:

"לא ידעתי שאבי עובד מול עיריית ראשון לציון... אינו עובד עירייה, וקשר עבודה זה קיים שנים רבות קודם לתפקידי כחבר מועצה. לאחר שהבנתי כי קיימת חובת דיווח עדכנתי מיד את היועצת המשפטית... כי אבי עובד כספק בעירייה."

8.4 בתאריך 10 במאי 2017 העביר חבר מועצה אחר ליועצת המשפטית, "הודעה על-פי סעיפים 122 ו-122א לפקודת העיריות": "לאבי... יש עסק מוכר בעיר למעלה מ-42 שנה... לאבי אין ולא היה שום חוזה/מכרז עם העיריה בשנים האחרונות, אלא כל הזמנה הייתה מתבצעת על-פי הצעת מחיר כהצעות מזדמנות בלבד בהיקפים נמוכים. עניין זה הובא לידיעתי, אך לאחרונה ולמרות העובדה שמדובר בהתקשרות בהיקף זניח התבקשתי להודיע על ההתקשרות הצנועה מכוח הוראות סעיפים 122 ו-122א לפקודת העיריות. כמו כן, ככל שיעלה בעירייה, במועצתה או בוועדה מוועדותיה נושא הקשור, במישרין או בעקיפין לאותה התקשרות, ברי כי לא אשתתף ולא אצביע לגביו."

לאור הודעה זו נערך בתאריך 28 במאי 2017 הסדר הימנעות מניגוד עניינים, אך הוא לא נחתם.

תגובת עו"ד עוזר ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה:

"למרות שנשלח ביולי 2017 [לחבר המועצה] לחתום על ההסדר בפני עו"ד ולהעביר אלינו, זה טרם קרה."

8.5 סעיף 174 לפקודה עוסק בעובד עירייה/בן זוגו אשר לא תהיה להם התקשרות עם העירייה:

"(א) פקיד או עובד של עירייה לא יהיה נוגע או מעונין, במישרין או בעקיפין, על ידי עצמו או על ידי בן-זוגו או שותפו או סוכנו, בשום חוזה שנעשה עם העירייה ובשום עבודה המבוצעת למענה.

(ב) פקיד או עובד הנוגע בדבר כאמור בסעיף קמן (א) יהיה פסול לקיים בידו כל משרה או עבודה בעירייה, ואם הורשע, דינו - קנס 150 לירות."

להלן ממצאים בנוגע לעובדי עירייה:

(א) נמצא כי בעקבות פנייתה של עובדת עירייה ללשכה המשפטית והצהרתה כי ברשות בעלה עסק העובד מעת לעת עם העירייה, בתאריך 27 בספטמבר 2017 קבע עו"ד הממונה, הסדר למניעת ניגוד עניינים: "...בחירת ספק... מתוך הצעות אשר הוגשו באמצעות תוכנת... מבוצעת על בסיס הצעת המחיר הזולה ביותר... עיון בהעתק טופס לפתיחת כרטיס ספק אשר הוגש על ידי בית [העסק], מעלה כי לא התבקש גילוי נאות בדבר קיומו של קשר אישי, עסקי או אחר בין הספק לבין עובד עירייה, ובהיעדר בקשה זו - לא דווח על קיומו של קשר בין בית [העסק] ובעליו לבינך... נראה כי לא קיים ניגוד עניינים בין תפקידך בעירייה לבין הגשת הצעה ו/או בחירת בית [העסק] לצורך אספקת [השירות]. יחד עם זאת ולמען הזהירות, אבקש להבהיר כי עליך להימנע מכל פעולה שיש בה חשש לניגוד עניינים בין תפקידך בעירייה לבין בית [העסק]..."

לדעת הביקורת, הסדר זה אינו עומד בדרישות סעיף 174 לפקודה.

תגובת היועצת המשפטית:

"ההערה מקובלת בכפוף לחריגים שמנויים בסעיף 175 לפקודת העיריות. עם זאת, במאגרי העירייה מצויים קבלנים/ספקים שזיקתם לעובדי עירייה לא ידועה. החובה ליידע אודות התקשרות שנוגעת לעובד עירייה בעצמו או באמצעות בן זוגו היא של עובדי העירייה עצמם. ללשכה המשפטית לא תהיה ידיעה על כך, אם העובדים לא יציפו את הנושא."

(ב) העירייה התקשרה עם בית עסק הנמצא בבעלות בעלה של עובדת עירייה. בתקופה 1 בינואר 2011 ועד 17 באוקטובר 2018 (מועד הבדיקה) הופקו הזמנות מעסק זה בסכום מצטבר של כ-100,000 ש"ח. נמצא כי העובדת לא מסרה הצהרה ללשכה המשפטית בדבר התקשרות העירייה עם עסק שבבעלות בעלה.

**9. בחינת חשש לניגוד עניינים בוועדות תכנון ובנייה**

9.1 במסגרת תיקון מספר 101 לחוק התכנון והבנייה שנכנס לתוקף בתאריך 1 בנובמבר 2014, נוסף סעיף 44ד הקובע כדלקמן:

"(ב) מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי [ועדה מקומית או ועדת משנה] ימסור ליועץ המשפטי את המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, לפני תחילת כהונתו.

(ג) חבר מוסד תכנון מקומי ידווח ליועץ המשפטי על כל שינוי שחל במידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, שמסר לפי הוראות סעיף קטן (ב), מידע כשנודע לו על השינוי כאמור.

(ד) בתוך 21 ימים ממועד קבלת המידע הדרוש לשם בדיקת ניגוד עניינים, יקבע היועץ המשפטי אם מתקיים ניגוד עניינים במי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או כחבר מוסד תכנון מקומי, לפי העניין; היועץ המשפטי ימסור את חוות דעתו בלא דיחוי למי שחוות הדעת ניתנה לגביו וכן ליושב ראש מוסד התכנון הנוגע בדבר.

(ה) (1) קבע היועץ המשפטי כי מתקיים באדם ניגוד עניינים תדיר, לא יחל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או יחדל מכהונתו, לפי העניין;...

(ו) קבע היועץ המשפטי כי מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון מקומי או חבר מוסד תכנון מקומי, עלול להימצא במצב של ניגוד עניינים שאינו ניגוד עניינים תדיר, יקבע הסדר למניעת ניגוד עניינים שלפיו יפעל אותו אדם, או יורה על עריכת שינויים בהסדר למניעת ניגוד עניינים שנקבע בעבר; הודיע מי שנקבע לגביו הסדר למניעת ניגוד עניינים על הסכמתו להסדר, רשאי הוא להתחיל לכהן כחבר מוסד התכנון, ואם הוא מכהן כחבר מוסד התכנון - ימשיך בכהונתו, והכול בכפוף לתחולת ההסדר; לא הודיע אותו אדם על הסכמתו להסדר - לא יתחיל לכהן, ואם הוא מכהן - יחדל מכהונתו..."

9.2 לצורך בחינת סוגיית ניגוד העניינים, הפיצה בתאריך 2 בנובמבר 2014 היועצת המשפטית דאז לעירייה שאלון שניסחה מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי) במשרד

המשפטים למילוי בידי כלל חברי המועצה המכהנים כחברי מוסדות התכנון בעיר, בהתייחס בין היתר, לפרמטרים שלהלן<sup>20</sup>:

- תפקידים ועיסוקים נוכחיים ותפקידים ועיסוקים קודמים לתקופה של ארבע שנים אחורה, ובפרט בכל הנוגע לתחום המקרקעין, תכנון ויזמות ובנייה.
- חברות בדירקטוריונים ובהנהלה של גופים אחרים (כהונות נוכחיות ובארבע השנים האחרונות).
- תפקידים נוכחיים וקודמים (בארבע השנים האחרונות) בשירות הציבורי, כהונות ציבוריות או תפקידים רשמיים אחרים.
- קשר לפעילות הרשות המקומית בתחום התכנון והבנייה, לרבות קיום חוזה בתחומי התכנון והבנייה או הנדל"ן עם הרשות המקומית, זיקה לוועדה המקומית ולתאגידים שבשליטת הרשות.

▪ פירוט הליכים תכנוניים של חבר המועצה במרחב התכנון המקומי. בסוף השאלון נדרשו חברי המועצה לחתום כי כל המידע אותו הם מסרו מלא ובמידה שיחול שינוי בתוכן הצהרותיהם בשאלון, הם מתחייבים לעדכן את הייעוץ המשפטי. המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי) מסר ליועצים המשפטיים של הוועדות המקומיות כי "חבר מוסד תכנון אשר לא ימסור את המידע... לכל המאוחר בתאריך 31 בדצמבר 2014, יהיה מנוע מלכהן בתפקידו ולהשתתף בישיבות הוועדה המקומית." כמו כן, ציין הנ"ל כי הוארך המועד להשלמת בדיקות ניגוד העניינים עד לתאריך 1 במרץ 2015 והשלמת הסדרי ניגודי עניינים עד ל-1 באפריל 2015.

9.3

בדוח מבקר המדינה לשנת 2016 בנושא "היבטים חוקיים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחר ציבור ברשויות המקומיות"<sup>21</sup> מצא מבקר המדינה כי נכון לנובמבר 2015 (מועד הבדיקה) ארבעה מחברי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה (שחבריה הם כל חברי המועצה) לא מילאו את השאלון ושלושה חברים בוועדת המשנה או ממלאי מקום של חברים כאמור (מתוך 12 חברים בסך הכל) לא מילאו את השאלון והשתתפו בישיבות הוועדה.

בדוח מבקר המדינה נכתב כי "בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 2016 ציינה המשנה ליועץ המשפטי (תכנון ובנייה) בעיריית ראשון לציון כי בשל חילופי הגברא בלשכה המשפטית של העירייה נוצר קושי באיתור השאלונים, והשאלון של אחד מחברי ועדת המשנה לא נמצא, ולכן דווח למשרד מבקר המדינה שהוא לא מילא את השאלון. כדי להסיר ספק מילא אותו חבר את השאלון ומסר אותו ב-31 בדצמבר 2015".

9.4

הוועדה המקומית התכנסה לראשונה בתאריך 29 בינואר 2014 וועדת המשנה התכנסה לראשונה בתאריך 2 בינואר 2014. נמצא כי שני חברי ועדה חתמו על השאלון רק בדצמבר 2015, אחד מחברי המועצה לא ציין על השאלון את התאריך בו הוא נחתם וחבר נוסף - לא מילא את השאלון.

<sup>20</sup> חלק מהסעיפים רלוונטיים גם לפעילות של קרובי משפחה.

<sup>21</sup> ממצאי מעקב על דוח ביקורת באותו נושא שפורסם ב"דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2009".

בתאריך 1 בפברואר 2018 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ובנייה דואר אלקטרוני לחבר המועצה שלא מילא את השאלון :

3... על פי המידע שבידי עד ליום זה לא מילאת את השאלון הנ"ל, וכתוצאה מכך - לא נערכה בענייך בדיקה בשאלת החשש לניגוד עניינים.

4. **לאור זאת, אתה מתבקש למלא את השאלון המצורף ללא דיחוי, ולהעבירו אלי בדחיפות ולא יאוחר מיום ג', 20 בפברואר 2018...** [ההדגשה במקור]

בתאריך 26 באפריל 2018 שלחה המשנה ליועצת המשפטית תזכורת נוספת לחבר המועצה.

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם התקבל השאלון. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות ועדות התכנון עולה כי בחלק מישיבות הוועדה המקומית וועדת המשנה שהתקיימו בשנת 2017 נכח חבר המועצה ואף השתתף בדיונים. במאי 2018 נכח חבר המועצה לפחות בחלק מישיבת הוועדה המקומית. עם זאת, לפי הפרוטוקול, הוא לא השתתף בדיונים.

**תגובת המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ובנייה :**

"[חבר המועצה] התבקש לעזוב את אולם הדיונים, והוא אכן עזב. למותר לציין שהוא לא השתתף בדיון."

**תגובת היועצת המשפטית :**

"[חבר המועצה שלא מילא את השאלון] הונחה על ידי הייעוץ המשפטי להימנע מלהשתתף בישיבות ועדת המשנה והוועדה המקומית, בשל כך שלא מילא את השאלון. בשלב מאוחר יותר, הוא מילא חלק מהשאלון, אבל לא השלים את הפרטים ולא צירף רשימת לקוחות בתור עצמאי. לאור זאת הובהר לו שההנחיה לא להשתתף עומדת בעינה. על-פי הידוע ללשכה המשפטית, [חבר המועצה] אכן לא השתתף בישיבות מוסדות התכנון."

9.5 מעיון בשאלונים שמילאו חברי הוועדה המקומית עולה כי חלקם לא ציינו את המידע בהתאם לנדרש, לרבות בדבר מקומות תעסוקה אחרונים.

9.6 בנוגע לתזכור סגני ראש עירייה בשכר שסיימו את תפקידם בעירייה, בדבר עדכון השאלון לצורך בחינת קיום ניגוד עניינים עם מקומות תעסוקה חדשים, מסרה היועצת המשפטית :

"החובה להודיע על שינוי חלה על נבחר ציבור. הלשכה המשפטית לא אמורה לתזכר נבחר ציבור למלא את חובתם על-פי דין לעדכן בשינויים. הדברים נכתבו להם מספר פעמים, וסיום כהונתם כסגנים בשכר לא שונה מכל שינוי אחר שיכול לחול במהלך תקופת כהונתם כנבחר ציבור."

9.7 בינואר 2018 שלחה המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ובנייה דואר אלקטרוני לאחד מחברי המועצה, לפיו: "ממידע שהתקבל בלשכה המשפטית... עולה שביום 13 בספטמבר 2014 התקשרת בהסכם לייעוץ ולשירותי תיווך בקשר לקרקע בראשון לציון..."

המשנה ליועצת המשפטית הפנתה את חבר המועצה להסדר לניגוד עניינים קיים בו נקבע: "...תוגש על ידך בעת הרלבנטית, הודעה עדכנית של המוקרקעין בתחום המרחב

המקומי ראשון לציון ואשר עניינם יהיה מצוי בטיפולך באותה העת... תמסור בכתב את המידע על כך ליועץ המשפטי..."

המשנה ליועצת המשפטית מסרה לביקורת כי ככל שידוע לה, לא נמסרה רשימת מקרקעין בתחום העיר ראשון לציון המצויים בטיפולו של חבר המועצה.

המשנה ליועצת המשפטית הודיעה לחבר המועצה כי "לאור החשש המהותי לקיומו של ניגוד עניינים תדיר בין עיסוקיך הפרטים לבין חברותך בוועדה המקומית, עליך להימנע לעת עתה ועד לסיום הבדיקה מלהשתתף בדיוני ועדת המשנה המקומית ומליאת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה". נמצא כי חבר המועצה אמנם דחה את הטענות שעלו בפנייתה של המשנה ליועצת המשפטית לתכנון ובנייה, אך יחד עם זאת, מעיון בפרוטוקולים של הוועדה המקומית ושל ועדת המשנה משנת 2018 עולה כי הוא זומן לוועדות לאור היותו חבר הוועדות, אך לא השתתף בהן.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"יש לציין שהמשנה ליועמ"ש פנתה לוועדה למניעת ניגוד עניינים במשרד המשפטים על מנת לקבל את חוות דעתה. בחוות הדעת... מלשכת המשנה ליועמ"ש לממשלה, נכתב כי במצב הדברים בו [חבר המועצה] אינו מוסר את המידע שבאמצעותו ניתן יהיה להעריך את היקף הניגוד העניינים, אין מקום שיכהן כחבר בוועדה המקומית."

#### תגובת חבר המועצה:

"החלטתי להימנע למרות שאין ולא היה ניגוד עניינים. גם בחברות במליאה הנוכחית מסרה לי היועצת המשפטית שאין לי ניגוד עניינים."

### **10. שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים של עובדים**

- 10.1 עובד עירייה מתוקף תפקידו עשוי להימצא במצב של חשש לניגוד עניינים כאשר עניין עליו הוא מופקד במסגרת עבודתו עלול להתנגש בעניין אחר שלו או בתפקיד אחר שהוא ממלא. משכך, קיימת חובה שכל עובד יימנע מניגוד עניינים ובמידת הצורך, ייערך הסדר למניעת ניגוד עניינים שקיים בעניינו חשש כאמור.
- 10.2 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011 בנושא "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות" קובע הליך שבאמצעותו יובטח כי לפני איש משרות מסוימות, תיבחן סוגיית ניגוד עניינים של המועמד לתפקיד תוך כדי נקיטת צעדים למניעת מצב של חשש לניגוד עניינים. חוזר זה חל על כל מועמד המתמנה למשרה קבועה, זמנית, מילוי מקום, מינוי מתוך או מחוץ לרשות המקומית. להלן תיאור המשרות:
- משרות שבהן נדרש אישור מועצת העירייה.
  - משרות שבהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת משלוש הדרגות העליונות בכל סולם דרגות.
  - משרות שבהן דרגת השיא במתח הדרגות הצמוד לתקן המשרה היא אחת מחמש הדרגות העליונות בכל סולם דירוג, בעוד שהעסקת העובד בה אינה במשרה מלאה.
  - יועצים ועוזרים של ראש הרשות וסגניו.

- משרות נוספות שיקבעו מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי אשר נוכח מהותו של התפקיד, טיבו והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו או השווי הכספי של העניינים עליהם מופקד, מן הראוי להחיל עליהן את ההנחיה.

על-פי חוזר מנכ"ל מספר 6/2018 בנושא "תיקון נוהל לבדיקה ולמניעת ניגוד עניינים - עובדי הרשויות המקומיות", תחולת חוזר מנכ"ל מספר 2/2012 תורחב גם למשרות שבתחום הפיקוח העירוני.

לפי חוזר מנכ"ל מספר 2/2011, לאחר סיום הליכי הבחירה של מועמד, יפנה מנכ"ל העירייה למועמד למשרה כאמור, בבקשה למלא שאלון<sup>22</sup>. המועמד ישיב את השאלון ליועץ המשפטי לעירייה והעתק של הפרק העוסק ב"תפקידים וכהונות" יועבר גם למנהל היחידה בה יועסק המועמד.

היועץ המשפטי יבדוק אם קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו של המועמד ברשות המקומית לבין ענייניו האחרים.

במקרים שבהם ניתן לנטרל את ניגוד העניינים ייערך "הסדר למניעת ניגוד עניינים" שיהווה תנאי למינוי המועמד לתפקיד, בעוד שבמקרים שבהם סבור היועץ המשפטי כי לא ניתן לנטרל את ניגוד העניינים, הוא יעביר את מסקנתו לראש הרשות המקומית.

10.3 לפי חוזר מנכ"ל מספר 2/2011, העתק מרשימת המשרות המעודכנת, יפורסם באתר האינטרנט של העירייה.

נמצא כי באתר העירוני אמנם לא מפורסמת רשימת משרות כאמור, אך לפי ראש מינהל משאבי אנוש ורכש, חוזר מנכ"ל חל על כל המשרות שמפרסמת העירייה (מילוי שאלון).

10.4 סעיף 9 לנוהל עירוני בנושא "קליטת עובד עירייה", העוסק ב"איתור חשש למניעת ניגוד עניינים" קובע כדלקמן:

"א) לא יחל עובד לעבוד במשרה... אשר דרגת השיא היא אחת משלוש הדרגות העליונות בכל סולם דירוג כולל... יועצים ועוזרים של ראש העירייה וסגניו - אלא לאחר שתיבדק סוגיית ניגוד העניינים לגבי אותו מועמד בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, בשינויים המתחייבים.

ב) בדיקת סוגיית ניגוד העניינים על ידי היועץ המשפטי תבצע טרם מינוי המועמד לתפקיד, וטרם חתימת חוזה העסקה או כניסתו לתפקיד בפועל, לפי העניין ולפי המוקדם מביניהם.

(1) העובד ימלא 'שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים'... דוגמת השאלון בתוספת י' לנוהל.

(2) השאלון המלא יועבר ליועץ המשפטי לעירייה אשר יבחן את שאלת ניגוד העניינים ויגבש את פתרונה בהתאם להנחיות היועץ המשפטי לממשלה.

(3) במקרים בהם סבר היועץ המשפטי כי מן הראוי לערוך למועמד הסדר למניעת ניגוד עניינים, תהיה חתימת המועמד על ההסדר, תנאי למינויו לתפקיד."

<sup>22</sup> דוגמת שאלון מצורפת כנספח לחוזר מנכ"ל מספר 2/2011.

10.5 סעיף 5 לנוהל קליטת עובד בעירייה קובע בין היתר, כי בשלב קליטת עובד לעירייה הוא יידרש למלא "שאלון למועמד לעבודה" המצורף כנספח ד' לנוהל זה. באתר האינטרנט של העירייה מצורפים טופסי הגשת מועמדות למשרות המפורסמות הכוללים שאלון כאמור. זאת, בהתאם לנוהל עירוני בנושא "גיוס עובדים ומיונם" לפיו, יש למלא שאלון זה בשלב הגשת מועמדות.

בהשוואה בין נוסח השאלון המפורסם באתר העירוני לבין נוסח אותו שאלון המצורף לנוהל קליטת עובד בעירייה ולנוהל גיוס עובדים ומיונם נמצא כי השאלון המפורסם אינו כולל את כל המידע הנדרש בשאלונים המצורפים לנהלים העירוניים (מצב משפחתי, פרטי בן/בת זוג ופרטי ילדים עד גיל 21).

כל השאלונים כוללים דרישה לדווח על "קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצה או מועסקים בעיריית ראשון לציון" (סעיף 10 לנספח ד' המצורף לשני הנהלים העירוניים וסעיף 7 לשאלון המפורסם באתר העירוני).

בשני השאלונים מצהיר המועמד: "ידוע לי כי במידה וקרוב משפחתי מכהן או מועסק בעירייה כאמור בסעיף 6 לעיל, ויימצא חשש כי העסקתי עלולה להביא לניגוד עניינים ו/או ליחסי כפיפות ו/או לקשרי עבודה ביני לבין קרוב משפחתי בעירייה, או שמדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור בעירייה, העסקתי בעירייה תופסק במידה ולא ייתן אישור ועדת השירות לעריות במשרד הפנים להעסקתי בעירייה, זאת בהתאם לנוהלי משרד הפנים על פי סמכותם מכוח סעיף 174א(ה) לפקודת העיריות [נוסח חדש]." [ההדגשה אינה במקור]

כאמור, בשני השאלונים, סעיף 6 אינו עוסק בדבר כהונת קרובי משפחה של המועמד. נמצא כי אף בסעיף 8 לנוהל גיוס עובדים חוזרת טעות זו והקורא מופנה לסעיף 6 לשאלון.

10.6 לפי סעיף 4א8) לנוהל גיוס עובדים ומיונם, מועמד שזכה במכרז אשר יציין בשאלון כי בעירייה מועסקים קרובי משפחתו, יועבר לקבלת חוות דעתה של היועצת המשפטית, עובר למתן הודעת הזכייה וטרם קליטתו לעירייה. היועצת המשפטית תבחן האם "העסקת המועמד עלולה להביא ליחסי כפיפות/קשרי עבודה/ניגוד עניינים על רקע קרבת משפחה, המחייבים על-פי משרד הפנים את אישור ועדת השירות של משרד הפנים להעסקתו". ככל שתמצא היועצת המשפטית כי מתקיימים קשרי עבודה בהתאם לרשימה המפורטת בנוהל גיוס עובדים ומיונם, או שיציינו כי בעירייה מכהנים קרובי משפחתם כחברי מועצה, יותנה מינויו של המועמד לתפקיד, באישור ועדת השירות של משרד הפנים.

10.7 הביקורת בדקה האם נכון ל-29 באוגוסט 2018, למדגם של עובדים שנקלטו במהלך שנת 2018 לתפקידים בכירים בעירייה, מתועד במינהל משאבי אנוש "שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים". להלן הממצאים:

עובד	תאריך מינוי	תאריך מילוי שאלון	ממצא
א'	5 בפברואר 2017	4 בפברואר 2017	
ב'	1 במרץ 2018	לא ידוע	השאלון לא נמסר לביקורת*
ג'	27 ביולי 2015	29 ביוני 2015	
ד'	25 בנובמבר 2016	לא ידוע	לא נרשם מועד מילוי השאלון
	15 באפריל 2018	לא ידוע	השאלון לא נמסר לביקורת*

עובד	תאריך מינוי	תאריך מילוי שאלון	ממצא
ה'	1 בינואר 2015		
	1 ביוני 2018	לא ידוע	השאלון לא נמסר לביקורת*, **
ו'	12 בנובמבר 2017	9 בנובמבר 2017	
	1 ביוני 2018	לא ידוע	השאלון לא נמסר לביקורת*
ז'	6 באוגוסט 2017	30 ביולי 2017	
ח'	19 ביוני 2016	22 במרץ 2016	
ט'	7 ביוני 2016	לא ידוע	לא נרשם מועד מילוי השאלון
י'	1 באוגוסט 2016	18 באוגוסט 2016	השאלון מולא לאחר כניסה לתפקיד

\* מאחר שלא נמסרו לביקורת התאריכים בהם נחתמו השאלונים, לא ניתן לבחון האם מילוי השאלון נעשה לפני כניסת העובדים לתפקיד.

\*\* תגובת עו"ד עוזר משפטי ליועצת המשפטית ואחראי הדרכה:

"[בתפקיד החדש] היא התחילה רק לאחרונה. לפני זה הייתה [בתפקיד אחר]."

תגובת ראש מינהל משאבי אנוש ורכש: "

1. ראש המינהל הנחה על הקפדה במילוי שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ובהם מילוי תאריך החתימה על השאלון ומסירתו.
2. ראש המינהל הורה על ריענון הנהלים להעסקת עובדים עם חשש לניגוד עניינים ובכלל זה, במסגרת השתלמות רפרנטים-אמרכלים הועבר ריענון ותזכורת בגין חוזר מנכ"ל משרד הפנים, תוך מתן דגש לנוהל קליטת עובד חדש ובכלל זה, עובד/ת אשר יש ל/ה קרובי משפחה המועסקים בארגון כהגדרתם בחוזר מנכ"ל 2011.

10.8 מרכזת בכירה בתאגידי עירוניים במשרד הפנים מסרה כי חוזר מנכ"ל מספר 2/2011 חל גם על משרות שונות בתאגידי העירוניים.

הביקורת בדקה האם מדגם של עובדים שנקלטו במהלך שנת 2018 לתפקידים בכירים בתאגידי עירוניים מילאו שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים. להלן הממצאים:

עובד	תאגיד עירוני	קיים שאלון	הערה
א'	החברה העירונית ראש"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ	כן	
ג'	החברה לביטחון וסדר ציבורי בע"מ	לא	(1)
ד'	החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ	לא	(2)
ה'			
ו'			

הערות ללוח:

(1) נוהל קליטת עובד של החברה העירונית ראשון לציון לביטחון וסדר ציבורי (להלן

- החברה לביטחון) קובע:

"לא ימונה ולא יחל לעבוד מועמד למשרה בכירה - מנהל מחלקה, סגן מנהל אגף, מנהל אגף, סמנכ"ל ומנכ"ל - אלא לאחר שתיבדק סוגיית ניגוד העניינים לגבי אותו מועמד בהתאם להוראות סעיף 13.6 בתקשי"ד, בשינויים המחייבים.

המועמד ימלא 'שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים'... השאלון המלא יועבר ליועץ המשפטי לחברה אשר יבחן את שאלת ניגוד העניינים ויגבש את פתרונו בהתאם



להנחיות היועץ המשפטי לממשלה. במקרים בהם סבר היועץ המשפטי כי מן הראוי לערוך למועמד הסדר למניעת ניגוד עניינים, תהיה לחתימת המועמד על ההסדר תנאי למינויו לתפקיד.

כמו כן, תקנון החברה לביטחון קובע כי "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה, החלים ברשויות המקומיות, יחולו גם על עובדי החברה".

נמצא שהעובדים בחברה לביטחון לא מילאו שאלון למניעת ניגוד עניינים. מנהלת משאבי אנוש בחברה לביטחון מסרה בתאריך 28 ביוני 2018: "החל מיום כניסתי לתפקיד במהלך מאי 2017, מוננו שני מנהלי מחלקה אשר לא מילאו שאלון זה, אלא שאלון זה למה שאני מילאתי בעת הגשת המועמדות שלי. הסיבה לכך נעוצה בעובדה שנוהל זה לא הובא לידיעתי בעת כניסתי לתפקיד ואף לא במהלך החפיפה לתפקיד בידי מנהלת משאבי האנוש הקודמת... אני בהחלט אפעל מעתה ואילך בהתאם להוראות נוהל זה, בהתייחס לגורמים הרלוונטיים העתידיים שייקלטו ויהיו מחויבים במילוי שאלון זה." (2) העובדים אינם נדרשים למלא שאלון למניעת ניגוד עניינים.

#### תגובת החברה לביטחון:

"אנו מקבלים את הערת הביקורת ונפעל לצרף את השאלון המדובר אל מסמכי תיק קליטת עובדים, בבואם להצטרף לשורות החברה."

#### תגובת מנכ"ל החברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ:

"החברה הכלכלית תקפיד שעובדיה ימלאו שאלון למניעת חשש לניגוד עניינים וכבר הערת המבקרת מיושמת."

### **11. הסדר למניעת ניגוד עניינים ואישור ועדת שירות - עובדים**

11.1 חוזר מנכ"ל מספר 6/2018 מתאריך 24 במאי 2018 קובע הנחיות בנוגע למתן פומבי להסדרים למניעת ניגוד עניינים, בין היתר:

- העתק מלא מנוסח ההסדר יועבר למנכ"ל העירייה, לראש מינהל משאבי אנוש ושכר, למבקרת, ולראש העירייה - במקרה בו ההסדר הוא של המנכ"ל.
- עותק מחלקים לא חסויים של ההסדר יועבר לגורם שיחליף את המועמד בטיפול בנושאים שהוא מנוע מלטפל בהם עקב החשש לניגוד עניינים.
- ההסדר המלא למניעת ניגוד עניינים יישמר בתיקו האישי של המועמד במעטפה סגורה.

נמצא כי לאחר פרסום חוזר מנכ"ל מספר 6/2018 נחתם הסדר לניגוד עניינים אחד: בתאריך 29 ביולי 2018 הוכן לשתי עובדות עירייה, אם ובתה, הסדר הימנעות מניגוד עניינים. לא צוין בגוף ההסדר כי הוראות חוק חופש המידע חלות עליו. כמו כן, לא הועבר העתק מהסדר זה למבקרת העירייה.

#### תגובת היועצת המשפטית:

"ההערה נכונה ומקובלת."

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים השנייה, מועברים למבקרת העירייה הסדרים הנערכים לעובדי עירייה.

- 11.2 סעיף 174א לפקודה קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעירייה<sup>23</sup>:
- ”א) אדם שהוא קרוב משפחה של ראש העירייה או של אחד מסגניו לא יתקבל לעבודה בעירייה ולא יתמנה למשרה בה.
- ב) אדם, שקרוב משפחתו ממונה על יחידה מיחידות העירייה, לא יתקבל לעבודה באותה יחידה ולא יתמנה למשרה בה.
- ג) אדם, שקרוב משפחתו עובד ביחידה מיחידות העירייה, לא יתמנה לתפקיד הממונה על אותה יחידה, אלא אם כן המינוי אינו יוצר ביניהם יחסי כפיפות.
- ד) הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ג) יחולו גם על קבלה לעבודה או על מינוי של עובד ארעי, של עובד המועסק בעירייה על פי חוזה מיוחד ושל אדם המועסק על ידי קבלן כוח אדם כהגדרתו בחוק העסקת עובדים על ידי קבלני כוח אדם, תשנ”ו-1996.
- ה) על אף הוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד), רשאים ער הפנים ועדת השירות<sup>24</sup> להתיר העסקת אדם כעובד העירייה בנסיבות מיוחדות שיפורטו בכתב.
- ו) הער יקבע את דרכי מינויים של חברי ועדת השירות וסדרי עבודתה.
- ז) בסעיף זה -
- ’ועדת שירות’ - ועדה של תשעה חברים, שבין חבריה גם נציגי עיריות, נציגי עיריות שמינה הער לעניין סעיף זה;
- ’קרוב משפחה’ - בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד או נכדה, לרבות חורג או מאומץ.”
- 11.3 חוזר מנכ”ל משרד הפנים מספר 3/2011 מתאריך 11 במאי 2011 בנושא ”העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות” וחוזר מנכ”ל מספר 4/2011 מתאריך 21 באוגוסט 2011 בנושא ”קרובי משפחה ברשויות המקומיות הבהרות לחוזר המנכ”ל 3/2011” קובעים את המצבים בהם נדרש אישור ועדת שירות, עובר למינוי קרוב משפחה (בהתאם להגדרה בסעיף 174 לפקודה) לעבודה בעירייה:
- ”1. ההעסקה עלולה להביא ליחסי כפיפות, או לקשרי עבודה בינו לבין קרוב המשפחה שלו ברשות המקומית.
- לעניין זה, קשרי עבודה יכולים להיות כל אחד מאלה:
- 1.1 קרוב המשפחה ממלא תפקיד סטטוטורי ברשות המקומית.
  - 1.2 עבודה משותפת לצורך קבלת החלטות, מתן המלצות וקביעת נהלים.
  - 1.3 קרוב המשפחה ממלא תפקיד בלשכה המשפטית, יחידת כוח אדם ומשאבי אנוש, יחידת הכספים, יחידת הביקורת הפנימית או כל יחידה אחרת אשר יש לה קשר והשפעה על מרבית מהיחידות ברשות המקומית.
  - 1.4 קרוב משפחה המכהן כחבר בוועד העובדים של הרשות המקומית.
  - 1.5 כל קשר אחר אשר לדעת יועמ”ש הרשות המקומית, ולאחר קבלת חוות הדעת של מנכ”ל... הרשות המקומית, עלול, מפאת מהותו ונסיבותיו, להשפיע על יחסי העבודה.

<sup>23</sup> בדוח צוות 2016 הומלץ ”לתקן את סעיף 174א לפקודת העיריות באופן שבו המגבלות הקיימות על העסקת קרוב משפחה של עובד עירייה יחולו מעתה בנוסף גם ביחס להעסקה בתאגידים העירוניים, בשיוניים המחויבים.”

<sup>24</sup> ראו חוזר מנכ”ל משרד הפנים מספר 5/2002 בנושא ”נוהל ועדת מינהל השירות בעיריות”.

2. ההעסקה עלולה להביא לניגוד עניינים בשל קרבת משפחה לעובד אחר ברשות המקומית.

3. מדובר בקרוב משפחה של אחד מנבחרי הציבור ברשות המקומית. חוזר מנכ"ל מספר 4/2011 הבהיר כי "סעיף 1.3 ל[חוזר מספר 3/2011] אינו מתייחס בהכרח לכל תפקיד ביחידה זו, אלא רק לתפקידים שיש להם השפעה על כלל עובדי הרשות המקומית. בכל מקרה אחר, נדרש רק אישור היועץ המשפטי של הרשות, בהתאם לאמור בחוזר. בחוות דעתו יתייחס היועץ המשפטי של הרשות, בין היתר, הן להליך בחירתו של המועמד ו/או קידומו ברשות המקומית והן ליכולתו לבצע את עבודתו ברשות המקומית באופן תקין וראוי, למרות קרבת המשפחה..." יש להדגיש כי בחוזר מנכ"ל מספר 3/2011 נקבע כי "בכל מקרה שבו מדובר בהעסקת קרוב משפחה יש לקבל אישור בכתב מהיועץ המשפטי של הרשות המקומית, כי לא מדובר באחד המצבים האמורים לעיל ושניתן להעסיק את העובד ללא אישור... ועדת השירות" וכן ש"אין להעסיק עובד קרוב משפחה כאמור לעיל עד לקבלת אישור [ועדת השירות]". [ההדגשה אינה במקור]

בנוגע למקרים שבהם נוצרת קרבה משפחתית לעובד המועסק כבר בעירייה מוסיף חוזר מנכ"ל מספר 3/2011: "במקרים בהם נוצרה קרבה משפחתית בין שני עובדים המועסקים כבר ברשות המקומית, או בין עובד המועסק כבר ברשות המקומית לנבחר ציבור חדש תשלח הרשות בקשה לאישור העניין [וועדת שירות]... בצירוף הצעה להסדרת העניין שתאושר על ידי היועמ"ש של הרשות המקומית. יש להגיש בקשה זו תוך חודש ימים מעת היווצרות יחסי הקרבה." [ההדגשה במקור]

בחוזר מנכ"ל מספר 1/2012 מתאריך 31 בינואר 2012 בנושא "העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות - הבהרה" מצוין כי הנחיות חוזרי מנכ"ל מספר 3/2011 ו-4/2011 יחולו על קבלת עובדים וקידומם החל ממועד פרסום חוזר מנכ"ל מספר 3/2011 בלבד. בנוגע לעובדים שיש להם קשרי עבודה ומונו לפני פרסום חוזר מנכ"ל מספר 3/2011 אין צורך באישור מטעם ועדת השירות למינוי. עם זאת, "על היועץ המשפטי של הרשות לערוך הסדרים למניעת ניגודי עניינים פנימיים בין העובדים הללו, לצורך הבטחת פעילותה התקינה של הרשות המקומית".

להלן כדוגמה, קטע מפרוטוקול ישיבת ועדת שירות מתאריך 27 בספטמבר 2017 שהחליטה שלא לאשר<sup>25</sup> העסקת עובדת שקרוביה מועסקים בעירייה: "מטרת האיסור להעסקת קרובים ברשות המקומית אינו נובע רק מהחשש לניגוד עניינים בו עלולים להימצא הקרובים, אלא גם מניעת נפוטזים, שמירה על עקרונות השוויון ואמון הציבור. קבלתם לעבודה, וקידומם של קרובי משפחה, מייצרת חוסר אמון אצל מועמדים פוטנציאליים בסיכוייהם להתקבל ולהתקדם ברשות מבלי שיש להם קשרים או קרובי משפחה המועסקים או מכהנים ברשות, ובכך מרחיקה מהשירות הציבורי מועמדים ראויים ומצוינים, ואף יכולה להרחיק עובדים טובים שיאבדו אמון בסיכוייהם להתקדם בתוך המערכת ויבחרו לצאת ממנה, ובסופו של יום נפגע

<sup>25</sup> בניגוד להמלצת היועץ המשפטי באותה רשות, שסבר שמדובר בתפקיד זוט, ללא ממשקי עבודה או קשרי עבודה בינה לבין קרוביה.

השירות הציבורי ותדמיתו. " זאת ועוד, "חברי הוועדה סברו כי היות ומדובר בתפקיד זוטרי שאינו דורש כישורים מיוחדים, לא קיים קושי במציאת מועמדים פוטנציאליים אחרים לאיוש התפקיד."

11.4 בבדיקת מדגם של מקרים בהם לאחר פרסום חוזר מנכ"ל מספר 3/2011, התקבלו לעירייה או קודמו בתפקיד (לאחר מכרז) עובדים שיש להם קרבת משפחה כאמור, נמצא כי ללשכה המשפטית לא נערכה פנייה לקבלת חוות דעת ו/או העירייה לא פנתה לקבלת אישור מוועדת שירות, למעט פנייה מתאריך 26 ביולי 2016 לאישור העסקת אחד מסגני ראש העירייה דאז ואחותו שהיא עובדת עירייה החל ממאי 1989. המשנה ליועצת המשפטית לעירייה - למיסוי מוניציפלי ומשפט מינהלי מסרה שניתן אישור ממשרד הפנים להעסקת סגן ראש העירייה דאז.

11.5 מבדיקה שערכה הביקורת בנוגע למדגם שכלל 11 עובדי עירייה שהצהירו בשאלון שמילאו, על קרובי משפחה המכהנים כחברי מועצה/מועסקים בעירייה, עולה כי באף אחד מן המקרים לא נערך הסדר למניעת ניגוד עניינים.<sup>26</sup>

להלן ממצאים בנוגע לחלק מהעובדים שנכללו במדגם, אשר נוסף לעובדה שלא נערך להם הסדר למניעת ניגודי עניינים, העסקתם לא הועברה לאישור ועדת שירות:  
א. אחד העובדים דיווח כי שני אחיו מועסקים באותו מינהל. נמצא כי אחד מהאחים אחראי באופן עקיף על אחיו.

#### תגובת העובד:

"בכניסתי לתפקידי דיווחתי על כל נושא כוח-אדם המקורב אלי.  
א' הוא אחי ומנהל אזור בשכונה... אך אינני המנהל שלו אלא... מנהל היחידה אשר מנהל אותו מבחינת חופש ונהלי וסידור עבודה."

ב. מינויו של עובד אחר, ששני אחיו מועסקים בעירייה ואחד מהם הוא חבר מועצה,<sup>27</sup> אושר בישיבת מועצה משנת 2016. מעיון בפרוטוקול עולה כי ראש העירייה דיווח על כך: "ברשימת הפקחים לתקופה זמנית נמצא אחיו של חבר המועצה מר..."  
סעיף 122א. לפקודה קובע כי באישור העסקת "קרוב" של חבר מועצה נדרש אישור מועצה ברוב של 2/3 מחבריה:

"(א) חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה; לעניין זה, 'קרוב' - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות.

(ב) הוראת סעיף קטן (א) לא תחול - ...

<sup>26</sup> קרוב משפחה, לרבות קרבת משפחה חורגת הנוצרת עקב אימוץ הוא: בן/בת זוג, הורה, בן, בת, אח, אחות, גיס, גישה, דוד, דודה, בן אח/אחות, בת אח/אחות, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד, נכדה.

<sup>27</sup> בשאלון מתחילת כהונת המועצה ה-16 דיווח חבר המועצה על שלושה קרובי משפחה המועסקים בעירייה.

**(3) לגבי חוזה או עסקה שהמועצה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור**  
**השר התירה ובתנאים שהתירה; הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם**  
**ברשומות...**

**(ד) לעניין סעיף זה, דין התקשרות עם תאגיד שלעירייה שליטה בו כדין התקשרות**  
**עם העירייה;"**

[ההדגשה אינה במקור]

במכתב מתאריך 14 באפריל 2013 שכתבה עו"ד מלשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים, ליועצת משפטית חיצונית לעירייה, בנוגע ל"בקשה לאישור חוזה בין עיריית ראשון לציון לגב'... [רעייתו של אחד מחברי המועצה] לפי סעיף 122א לפקודת העיריות, נכתב בין היתר:

"1. סעיף 122א לפקודת העיריות קובע כי חבר מועצה או קרובו לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם העירייה... חל גם על התקשרות של חבר מועצה או קרובו לצורך יצירת יחסי עבודה (ראו לדוגמה ס"ע 38358-12-10 **עואד נגד עיריית טמרה**, ניתן ב-16 במרץ 2011).

"2. לפי סעיף 122א(ב)(3) ניתן להתיר התקשרות כזו באישור מועצת העירייה ברוב של שני שלישים מחבריה ובאישור שר הפנים שיתפרסם ברשומות..."

[ההדגשה במקור]

בבחינת ההצבעה בגין החלטה זו עולה כי ההעסקה לא אושרה ברוב של 2/3 מחברי המועצה כפי שמחויב בפקודה: רק 16 מחברי המועצה אישרו את המינוי, וחבר מועצה אחד נמנע. זאת, בעוד שלאישור ההעסקה נדרשו לפחות 20 חברי מועצה (סך הכל 29 חברי מועצה).

**תגובת היועצת המשפטית:**

"לא מדויק. העמדה הנ"ל היא עמדת משרד הפנים שאינה כתובה בנוהל, אלא מוצגת בהליכים משפטיים פרטניים והתבקשה מספר פעמים מרשויות שפנו לוועדת השירות. הדין אינו קובע כך ולכן העמדה הנ"ל להעסקת קרוב משפחה של חבר המועצה אינה נטולה מספקות. עם זאת, לעת הזו ומטעמים פרקטיים תאומץ עמדה זו של משרד הפנים במקרים עתידיים."

"ראו ההערה שלעיל. אין קביעה חד משמעית שסעיף 122א. חל על העסקת קרובי משפחה של חברי מועצה."

בישיבת מועצה שהתכנסה במאי 2016 מסרה היועצת המשפטית: "העסקת קרוב משפחה מדרגה ראשונה של חבר מועצה טעונה אישור של ועדת מינהל שירות בעיריות משרד הפנים..."

לפי מערכת נוכחות, החל ממאי 2016 מועסק העובד בתפקיד פקח. נמצא כי לא התקבל אישור מוועדת שירות.

נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, טרם השיב מנהל אגף משאבי אנוש לשאלת הביקורת מדוע לא נערכה פניה לאישור ההעסקה בוועדת שירות.

עו"ד ממונה תחום בכיר דיני עבודה ומשמעת מסר כי העובד הנ"ל התמודד בשנת 2017 למכרז נוסף לתפקיד פקח שיטור עירוני ולאור הקרבה המשפחתית לחבר

מועצה אשר עליה דיווח בשאלון, הוא קבע כי יש לקבל אישור ועדת שירות. לאור דרישה זו, הסיר העובד את מועמדותו לתפקיד.

תגובת היועצת המשפטית:

"ללשכה המשפטית לא היה ידוע שהעובד חזר לתפקידו הקודם ולא היה ידוע מהו תפקידו הקודם. הידיעה שמדובר בעובד שמכהן מזה שנים כפקח רב תכליתי לא הייתה ידועה ללשכה המשפטית."

תגובת חבר המועצה:

"אדגיש כי אחי... עובד כפקח בחברה לביטחון וסדר ציבורי מיום 9 במאי 2016 ועובדה זו הועלתה ביום 15 במאי 2016 בישיבת המועצה ולמיטב הבנתי אושרה במועצה, שכן לא נכחתי בה בשל ניגוד עניינים."

ג. אחת העובדות דיווחה על קרובי משפחה, לרבות דוד שכיחן כסגן ראש העירייה דאז ודוד המכהן כיו"ר ועד העובדים.

לפי סעיף 174א לפקודה, קרוב משפחה של סגן ראש עירייה לא יתקבל לעבודה בעירייה, ולפי חוזר מנכ"ל מספר 3/2011, מינוי קרוב משפחה של חבר בוועד העובדים מחייב אישור ועדת שירות.

מעיון בהחלטות ועדת שירות עולה כי הוועדה לא אישרה מינוי של קרובים של חברי ועד העובדים ברשויות שהעבירו את המינוי לאישורה. כך לדוגמה, ועדת שירות שהתכנסה בתאריך 21 בדצמבר 2017 לא אישרה מינוי ממלאת מקום של סייעת צמודה לילד בעירייה כלשהי, שדודה חבר בוועד העובדים של אותה רשות ואף הוסיפו כי "במקרה דנן מדובר בתפקיד זוטרי שאינו דורש כישורים מיוחדים, ושעל פניו לא קיים כל קושי במציאת מועמדים פוטנציאליים לאישור. חברי הוועדה סבורים כי לוועד העובדים השפעה רבה ומשמעותית על כלל עובדי הרשות המקומית, ולא ניתן למנוע את ניגוד העניינים באמצעות הסדר".

בדוגמה נוספת מתאריך 1 ביולי 2015, לא אישרה הוועדה מינוי של עובדת לתפקיד סייעת בגן ילדים: "בנסיבות המתוארות לעיל, ובשים לב לריבוי קרובי המשפחה המועסקים בעירייה [אחות המועסקת כמזכירה ודודה המועסקת כמתאמת חברתית] ולכך שדודה מכהן כיו"ר ועד העובדים של העירייה סבורים חברי הוועדה כי לא קיימת אפשרות אמיתית לנטרל את ניגוד העניינים..."

תגובת יו"ר ועד העובדים:

"הסדר למניעת ניגוד עניינים ואישור ועדת שירות הם עניינים הקבועים בחוק ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, ועל כן, הם מדברים בעד עצמם."

ד. בישיבת מועצה משנת 2013 אושר מינויו של עובד, בנו של חבר מועצה. מעיון בפרוטוקול עולה כי בעת ההצבעה נכחו כ-12 חברי מועצה בלבד אשר אישרו את המינוי. זאת, אף שלפי עמדת משרד הפנים, נדרשו לפחות 18 חברי מועצה לאשר את ההעסקה (סך הכול 27 חברי מועצה).

תגובת היועצת המשפטית:

"ראי התייחסות לעניין זה לעיל. העמדה אינה נקייה מספקות."

נמצא כי באפריל 2013 שלחה מרכזת המועצה מכתב בקשה לשר הפנים, לאשר את המינוי. מאחר שלא התקבלה תשובה מהשר, ביולי 2013 נשלח מכתב נוסף לשר הפנים. נכון למועד הביקורת, טרם התקבל אישור השר.

**תגובת ראש מינהל משאבי אנוש ורכש :**

"בהמשך לדברים אשר עולים מטיטוט הדוח, ממליץ ראש המינהל לפנות לקבלת חוות דעת משפטית מנומקת של היועצת המשפטית, על מנת להסדיר את דרך ההעסקה של עובדים עם קרבה משפחתית בעבר (אשר מועסקים מזה כבר מספר שנים ואשר דרך ההעסקה טרם הוסדרה)."

**ריכוז ממצאים והמלצות**

**1. הדרכות לנבחרים**

חברי המועצה קיבלו ממרכזת המועצה ערכה הכוללת את פקודת העיריות ומסמכים רלוונטיים לנושא ניגוד עניינים. המדריך לנבחר שפרסמו מרכזי הדרכה בשלטון המקומי נועד אף הוא לסייע לנבחרי ציבור בלימוד ובהבנת נושאים שונים במסגרת תפקידם. הלשכה המשפטית מסרה שמתוכננת הדרכה לחברי מועצת העירייה הנוכחית. יש להדגיש כי הדרכה זו חשובה לאור העובדה שעשרה (כ-35 אחוזים) מחברי המועצה ה-16 לא כיהנו במועצה הקודמת וכן עקב ממצאי הביקורת הנוכחית, מהם עולה כי יש לרענן את הנושאים גם בקרב חברי המועצה הוותיקים.

יש לערוך הדרכה לחברי המועצה וליידע את כולם על אודות חשיבותה. מומלץ להחתיים את ראש העירייה, סגנים בשכר ונבחרי ציבור על מסמך המאגד לתוכו זכויות וחובות במסגרת תפקידם.

**2. נוכחות בישיבות המועצה וועדותיה**

לפי הפקודה, חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חודשים רצופים או שנעדר משלוש ישיבות רצופות - יחדל להיות חבר המועצה, אלא אם נעדר מהסיבות המפורטות בפקודה ובתנאי שראש העירייה או הממונה שלח לו הודעה. לפי פרוטוקולי ישיבות המועצה, חלק מחברי המועצה נעדרו מלפחות שלוש ישיבות רצופות, לא נרשמה סיבת היעדרות, חברי מועצה לא דיווחו מראש על היעדרות צפויה ורק באפריל 2018 החלה מרכזת המועצה לבצע מעקב אחר קבלת אישורים אלו. בבדיקה מדגמית של ועדות חובה נמצא כי לפי דוח פעולות העירייה, חלק מחברי הוועדות נעדרו מיותר משלוש ישיבות רצופות. חלק מהוועדות לא התכנסו כלל ברבעון הראשון לשנת 2018. בניגוד לדרישה בנוהל הוועדות, סיבת היעדרות חברי ועדה אינה מצוינת בפרוטוקול. לדברי עוזרת יושב ראש הקואליציה דאז, לא התקבלו דיווחים מחברי המועצה בנוגע להיעדרותם. כמו כן, לא נשלחו מכתבים ליושבי ראש ולחברי ועדה בגין היעדרותם של חברי מועצה.

יש לערוך מעקב אחר נוכחות חברי מועצה בישיבות מועצה וועדותיה, לציין בפרוטוקולים סיבות להיעדרות, ובמידת הצורך, לשלוח הודעה לחברי מועצה שאינם עומדים בדרישות הפקודה, ואף להודיע על סיום חברות במועצה.

יש להקפיד לכנס ישיבות של ועדות, כנדרש בפקודה.

### 3. הצהרות הון

לפי חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), ראש העירייה וסגניו מחויבים להגיש הצהרת הון תוך שישים ימים מכניסתם לתפקיד וכן מסיום כהונתם. חוזר מנכ"ל קובע כי אי-קיום הוראות החוק יגרור פגיעה בשכרם של הנ"ל.

- נמצא כי רק ראש העירייה דאז הגיש הצהרת הון במועד שנקבע עם כניסתו לתפקיד ושלושה סגנים לשעבר לא הגישו הצהרות כלל, אחד מהם סיים לכהן כסגן במהלך המועצה ה-15.

על מינהל משאבי אנוש ורכש לוודא כי ראש העירייה וסגניו יגישו הצהרות הון במועד. במידה שלא יוגשו כאמור, יש ליידיע את גזברית העירייה על מנת שהיא תפעל בהתאם לחוזר מנכ"ל.

- במאי 2018 אישרה מועצת העירייה דאז הצעה לסדר לפיה, כל חברי המועצה יחויבו בהגשת הצהרת הון מידי שנה בשנה, ייתכן כל שנתיים. נמצא כי לא נקבע הליך מובנה להגשת הצהרות הון ו/או גורם אליו יוגשו ההצהרות.

יש לקבוע הליך להגשת הצהרות הון כפי שאושר במועצה, ולהנחות את חברי המועצה לפעול בהתאם להחלטה זו.

- לפי חוק שירות הציבור (הצהרת הון), עובדים בכירים נדרשים להגיש הצהרת הון תוך תשעים ימים מכניסתם לתפקיד. נמצא כי מנהל אגף לא הגיש הצהרת הון, אף שקיבל מספר תזכורות בנושא.

על מינהל משאבי אנוש ורכש להקפיד שכל העובדים הנדרשים יגישו הצהרות הון.

### 4. סגני ראש העירייה - עבודה נוספת

בפרוטוקולים של ישיבות מועצה לא תועדו תצהירים תקופתיים על אודות עיסוקים נוספים של סגני ראש העירייה שהועסקו בחלקיות משרה, לרבות באם חל שינוי בהיקף השעות, בעיסוק או במהותו.

בהתאם לחוזר מנכ"ל, יש להנחות את סגני ראש העירייה המועסקים בחלקיות משרה, כי עליהם להגיש תצהיר למועצה, אחת לחצי שנה, ולפרט באם חל שינוי בעיסוק נוסף.

### 5. ניגוד עניינים

- בבדיקת תלונות ופרוטוקולים של ישיבות הנהלה ומועצה, נמצא כי חברי מועצה השתתפו בישיבות אף שהם נמצאו לכאורה, במצב של ניגוד עניינים.



לא אותרו הסדרי ניגוד עניינים שערכו לכל חברי המועצה ה-15, לרבות כאלו שיש להם קרובי משפחה עובדי עירייה ו/או תאגידים עירוניים.

נמצא כי חברי המועצה במועצה ה-16 נדרשו למלא שאלון לניגוד עניינים ובמידת הצורך, הכינה הלשכה המשפטית הסדר לניגוד עניינים.

- לפי כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות וסעיף 122 לפקודה, חלה חובה על חבר מועצה להודיע על ניגוד עניינים ויש לרשום את ההודעה בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא. הנחיה דומה קיימת גם בנוגע לחוק התכנון והבנייה.

נמצא כי בפרוטוקולים של המועצה לא מצוינת סיבה להימנעותו של חבר מועצה מלהשתתף בהצבעה.

על חברי המועצה להודיע בכתב ובהקדם האפשרי, על הימצאותם במצב של ניגוד עניינים, ועל רכזת המועצה ורכזי ועדות לרשום את ההודעה בפרוטוקול הישיבה שבה נדון הנושא הגורם לניגוד עניינים.

## 6. התקשרות בחוזים

- סעיף 122א לפקודה קובע את האיסור החל על חבר מועצה או קרובו להתקשר עם העירייה. הפקודה אינה מחייבת הפסקת התקשרות קודמת עם קרובו של חבר המועצה לאחר בחירתו, בתנאי שזה האחרון יודיע על כך בכתב למועצה לפני תחילת כהונתו ולא יעסוק בעניין הנוגע להתקשרות זו.

נמצא כי לעירייה הייתה קיימת התקשרות עם ספק שהוא אביו של חבר מועצה, אך בגין התקשרות זו לא התקבלה הצהרה מחבר המועצה ולא נחתם הסדר לניגוד עניינים. הסדר אחר שהוכן על סמך הצהרתו של אחד מחברי המועצה, לא נחתם.

- סעיף 174 לפקודה, קובע כי לעובד עירייה או בן-זוגו לא יהיה חוזה עם העירייה לעבודה המבוצעת למענה. בניגוד להנחיה, נעשה לעובדת שדיווחה על התקשרות כאמור, הסדר לניגוד עניינים.

עובדת אחרת לא מסרה הצהרה ללשכה המשפטית על התקשרות העירייה עם עסק שבבעלות בעלה.

חברי המועצה נדרשים בתחילת הכהונה, לדווח למועצה על התקשרות שלהם או של קרוביהם עם העירייה, אשר החלה לפני תחילת הכהונה (במהלך כהונה חל איסור על התקשרות עם העירייה).

יש להנחות את כל העובדים כי חל איסור על התקשרות שלהם או של בני זוגם עם העירייה, ובכל מקרה חלה עליהם חובה לעדכן את הלשכה המשפטית בדבר כל התקשרות כאמור.

## 7. שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים של עובדים

- בבדיקת מדגם של עובדים שנקלטו במהלך שנת 2018 לתפקידים בכירים בעירייה, חלק מהשאלונים לא הומצאו לביקורת ובחלק מהמקרים בהם מולא שאלון, לא תועד תאריך מילוי, כך שלא ניתן לדעת האם מילוי השאלון נעשה טרם כניסת העובד לתפקיד.
- העובדים בחברה לביטחון ובחברה הכלכלית לראשון לציון בע"מ לא נדרשו למלא שאלון למניעת ניגוד עניינים.

יש לוודא כי כל העובדים בעירייה ובתאגידים העירוניים ממלאים שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים.

## 8. הסדר למניעת ניגוד עניינים ואישור ועדת שירות - עובדים

- סעיף 174א לפקודה קובע סייגים להעסקת קרובי משפחה בעירייה וחוזרי מנכ"ל מפרטים את המצבים שבהם נדרש אישור ועדת שירות במשרד הפנים.
- בבדיקת מדגם של עובדים שהתקבלו לעירייה או קודמו בתפקיד (לאחר מכרז), שיש להם קרבה משפחתית לעובדי עירייה ו/או לנבחרי ציבור, נמצא כי לא נערכה פנייה ללשכה המשפטית לקבלת חוות דעת וכי העירייה ככל הנראה, לא פנתה לקבלת אישור מוועדת שירות, למעט פנייה אחת בשנת 2016.
- בבדיקת מדגם של עובדי עירייה שהצהירו בשאלון שמילאו, על קרבת משפחה לעובדי עירייה ו/או לחברי מועצה מכהנים, נמצא כי באף אחד מהמקרים לא נערך הסדר למניעת ניגוד עניינים ולא נערכה כאמור, פנייה לוועדת שירות. זאת, אף כאשר מדובר על קרובים שהעסקתם אסורה לפי סעיף 174א.
- בתאריך 25 בנובמבר 2018 שלחה היועצת המשפטית לראש העירייה ולראש מינהל משאבי אנוש ורכש דואר אלקטרוני הכולל את הנחיות סעיף 174א לפקודה וחוזר מנכ"ל 3/2011, לרבות ההנחיות שלהלן: "אין לקלוט עובדים חדשים קרובי משפחה של נבחרי ציבור שלא על-פי הכללים שלעיל. ככל שידוע כי לנבחרי הציבור שנבחרו למועצת העירייה בבחירות האחרונות קרובי משפחה, כהגדרתם לעיל, שכבר מועסקים בעירייה, אנא הביאו לידיעתנו בהקדם על מנת שננחה בהתאם ונכין חוות דעת/הסדרי הימנעות מניגודי עניינים כדי להגישם לוועדת השירות עד 4 בינואר 2019."
- לאחר כינוסה של המועצה ה-16, הועברו לביקורת העתקים מפניות של היועצת המשפטית לראש מינהל משאבי אנוש ורכש, הכוללות פרטים של עובדי עירייה, שדווחו בשאלונים שמילאו חברי מועצה, שבגינם יש לפנות לאישור ועדת שירות.

על הלשכה המשפטית לבחון את המקרים שבהם הועסקו עובדים חרף דיווחם על קשרי משפחה לעובדים אחרים ו/או לנבחרי ציבור, לרבות עריכת הסדרים ופנייה בדיעבד, לוועדת שירות.

הביקורת ממליצה לבחון את האפשרות לדרוש מכל העובדים למלא שאלון בנוגע לקרובי משפחתם העובדים אף הם בעירייה, באמצעות הוספת שאלון מובנה לטופס 101 שהעובדים נדרשים למלא מדי שנה. בכל מקרה לדעת הביקורת, יש לדרוש מעובדים בתפקידים של מנהל אגף ומעלה, למלא שאלון כאמור, אחת לשנה ועם כל שינוי במידע שמסרו.