

חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות	תחום - ניגוד עניינים מוסדי תחום משני - ניגוד עניינים בין תפקידים בתוך המועצה
תאריך חוות הדעת: אפריל 2007 עדכון: אייר תשע"ג מאי 2013	

2.1000 ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידים בתוך המועצה

2.1001 ראש רשות, סגניו וחברי ועדת ההנהלה - כהונה בוועדת הביקורת

בפסק הדין בעניין **סיעת הליכוד**¹ קבע בית המשפט, כי קיים חשש לניגוד עניינים כאשר חבר בוועדת ההנהלה של מועצת עיר מכהן במקביל לכך כיו"ר או כחבר וועדת הביקורת. בהמשך הורחבו גם המגבלות המוטלות בחקיקה על חברי ועדת הביקורת מטעמים של ניגוד עניינים מוסדי.

בפסק הדין בעניין **סיעת הליכוד** נקבע, שהטעם להטלת המגבלה על חבר ועדת ההנהלה הוא, שהוועדה האמורה משמשת "עזר כנגד" ראש העירייה, הממלא את תפקיד הרשות המבצעת של העירייה (סעיף 126 לפקודת העיריות [נוסח חדש])².

תפקידה של ועדת ההנהלה לייעץ לראש העירייה, האחראי לכך שכל התפקידים המוטלים על העירייה יבוצעו כראוי (סעיף 147 לפקודת העיריות). הוועדה לענייני ביקורת היא ועדה של המועצה, המגישה את סיכומיה והמלצותיה למועצה. תפקידה הוא לקבל ממבקר המדינה וממבקר העירייה את ממצאי הביקורת שערכו, לקבל מראש העירייה את הערותיו לדין וחשבון מבקר העירייה, לגבש סיכומים והצעות ולהגישם למועצה (סעיפים 149, 170 א ו-170ג לפקודת העיריות). בין היתר, עוסק דו"ח מבקר העירייה גם בפעולותיו של ראש העירייה.

בית המשפט קבע, כי מצב, שבו חבר ועדת הנהלה צריך לדון, כיו"ר או כחבר ועדת ביקורת, בנושאים שבהם דנה ועדת ההנהלה, שבה הוא חבר, לנקוט עמדה ולהסיק מסקנות המתבקשות מממצאי הביקורת, הוא מצב שיש בו משום אפשרות ממשית לניגוד עניינים בין שני תפקידים שלטוניים.

בית המשפט קבע, שהנאמנות והאמון בתפקידו של חבר ועדת הביקורת מחייבים אותו לראות לנגד עיניו את האינטרס של הביקורת, ואותו בלבד. הוא אינו יכול לעשות כן כאשר הביקורת מתייחסת לפעולותיו הוא, ואין מבקר נעשה מבוקר³.

בסעיף 9 לפסק הדין בעניין סיעת הליכוד מנתח כב' השופט ברק (כתוארו אז) את הסיטואציה כך :

¹ בג"ץ 531/79, פ"ד לד (1) 556.

² הוראה מקבילה קיימת בשאר החיקוקים המסדירים את התנהלותן של הרשויות המקומיות.

³ ראה גם בג"ץ 207/85 פרי נ. ראש עיריית רמת-גן (לא פורסם).

מספר חוות הדעת : 2.1000	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
-------------------------	---

"מר מוכתר הוא חבר ועדת ההנהלה. בתפקידו זה עליו לייעץ לראש העיר בכל הנוגע לביצוע תפקידיו. מר מוכתר הוא חבר הוועדה לענייני ביקורת, ויושב הראש שלה. בתפקידו זה עליו לנקוט עמדה ולהסיק מסקנות המתבקשות מממצאי הביקורת באשר לפעילותו של ראש העיר ועצותיה של ועדת ההנהלה. נמצא, כי בתפקידו כחבר וכיו"ר הוועדה לענייני ביקורת, על מר מוכתר לנקוט עמדה כלפי פעולותיו הוא כחבר ועדת ההנהלה. עניין זה מתחדד במיוחד, כאשר ועדת ההנהלה דנה בדו"חות הביקורת וממליצה לפני ראש העיר באשר להערות אשר עליו להגיש לוועדה לענייני ביקורת. במצב דברים זה על מר מוכתר לנקוט עמדה ביחס להמלצותיו הוא בענייני ביקורת..."

חזקה על מר מוכתר כי יעשה הכל כדי למלא כראוי את שני התפקידים בהם הוא נושא, אך הדין מבקש למנוע ממנו מלהימצא במצב בו יהא עליו להמליץ המלצות ביקורתיות על פעולותיו הוא, כדי שלא להעמידו בניסיון שלא יוכל לעמוד בו..."

הוועדה סבורה, שההלכה העקרונית שנפסקה בעניין **סיעת הליכוד**, אשר קובעת את הכלל, לפיו חבר ועדת ההנהלה לא יכהן כיו"ר או כחבר ועדת הביקורת, חלה על כל סוגי הרשויות המקומיות, ולא רק על עיריות. כמו כן סבורה הוועדה, שההלכה ממשיכה לחול במקביל לחקיקה החלה על הרשויות המקומיות לסוגיהן, הקובעת הסדרים שונים בכל הנוגע לכהונה בוועדת הביקורת.

הוועדה חיוותה דעתה בעבר, כי ההיגיון העומד בבסיסה של ההלכה חל, מקל וחומר, על פעילותה של ועדת הביקורת במועצות האזוריות, שבהן לא היתה עדיין חובה על הרשות למנות מבקר, ועבודת הביקורת עצמה היתה מוטלת על ועדת הביקורת (לפי סעיף 39 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958).

דברי החקיקה השונים המסדירים את פעולות הרשויות המקומיות לסוגיהן קובעים הסדרים נוספים, מפורטים יותר או פחות, בדבר הרכבן של ועדות הביקורת, אשר בין השאר נועדו לנטרל חששות לניגוד עניינים בפעילותן של ועדות אלה.

ראו גם החיקוקים הבאים :

סעיף 149ג לפקודת העיריות [נוסח חדש] ;
סעיף 122 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ;
סעיף 39 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (ועדת ביקורת במועצה אזורית) ;
סעיף 130א לצו האמור קובע, כי חברי ועדת הביקורת בוועד מקומי לא יהיו חברי הוועד ;
סעיף 140ח לתקנון בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון), מכוח צו מס' 892, התשמ"א-1981 ;

מספר חוות הדעת : 2.1000	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
-------------------------	---

סעיף 27 לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, שהותקן מכוח הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון), (מס' 783), תשל"ט – 1979.

2.1002 יו"ר ועדת הביקורת – מגבלות מיוחדות

סעיף 149ג(ג) לפקודת העיריות [נוסח חדש] קובע מגבלות מיוחדות על יו"ר הוועדה לענייני ביקורת של עירייה. חלקן מתייחסות להשתייכותו הפוליטית וחלקן לתפקידים אחרים, שאין מקום שימלא במקביל.

בראש ובראשונה קובע הסעיף, כי על היו"ר להיות חבר אופוזיציה. בנוסף נקבע, כי אסור לו לכהן כדירקטור בהנהלתו של גוף עירוני מבוקר. דומה, שהטעם לכך הוא הרצון למנוע מן היו"ר להיות נתון במצב של ניגוד עניינים בכל הנוגע להתנהלותם של הגופים העירוניים המבוקרים⁴.

הסעיף מתייחס גם למצבים בהם "אין אופוזיציה". למשל, מצב בו כל הסיעות מיוצגות בוועדת ההנהלה או כאשר יש במועצה סיעה אחת בלבד, וקובע כללים מיוחדים לעניין זהותו של יו"ר ועדת הביקורת: גם כאן – אין מקום שיהיה חבר בוועדת ההנהלה; הוא אינו רשאי לעמוד בראש ועדת הכספים או המכרזים; הוא אינו רשאי לכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר, ואם ניתן – סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.

חבר מועצת עיר שהוא חבר הנהלה ב"גוף עירוני מבוקר" עלול להיות נתון במצב של חשש לניגוד עניינים בכל הנוגע לפעילות ועדת הביקורת ביחס לאותו גוף, ולגבי גופים מבוקרים אחרים, בעניינים שיש להם השלכה על הגוף בו הוא מכהן. לפיכך, אין מקום שישמש כיו"ר ועדת הביקורת.

הוועדה חיוותה דעתה, שאין משמעות לסוג התאגיד או למונח בו משתמשים לצורך כינוי הנהלתו של אותו גוף, אם "דירקטוריון" (אם מדובר בחברה), "ועד מנהל" (בעמותה), או כינוי אחר.

סעיף 170א(ב) לפקודה מגדיר מהו "גוף עירוני מבוקר":

"170א. (ב) ביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

⁴ לעניין זה השווה: בג"ץ 7776/07 אסרף ואח' נ' שר הפנים (פורסם ב"נבו").

מספר חוות הדעת : 2.1000	חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות
-------------------------	---

2.1003 חבר מועצה – כהונה כ"משקיף" בוועדת ההנהלה, במקביל לכהונה בוועדת הביקורת
באחת הפניות בהן דנה הוועדה עלתה הצעה למנות חבר מועצה לתפקיד חבר בוועדת הביקורת ומשקיף בוועדת ההנהלה. הוועדה סברה, כי אין לאפשר זאת. דיני הרשויות המקומיות אינם מגדירים את תפקידיו ומעמדו של המשקיף, וקשה לקבוע כי הסדר כאמור מנטרל לחלוטין את ניגוד העניינים העלול להתעורר בכהונה מקבילה של חבר המועצה בשני התפקידים.

2.1004 חבר ועדת הביקורת הנוגע בנושא שנדון בוועדה
על חבר ועדת הביקורת לצאת מדיון בוועדה זו כאשר נדון נושא שטיפול בו במסגרת תפקיד אחר שלו, בהתאם להוראת כלל 8 ולפי פסק הדין בעניין **ברגמן**⁵. הוועדה סבורה, כי אותו הדין חל גם על חבר ועדה המכהן בהנהלת גוף עירוני מבוקר (ר' הגדרה בסעיף 2.1002 לעיל), כאשר נדונה בוועדה החלטה של אותו גוף.

⁵ בג"ץ 5734/98 אורי ברגמן נ' הוועדה לבניה למגורים ולתעשייה מחוז תל אביב ואח', פ"ד מז (3), 716.