

חיוב אישי בשלטון המקומי

במה



עורכים: אנה חזן וערן רזין

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

מחקרי פלורסהיימר
המכון ללימודים עירוניים ואזוריים
האוניברסיטה העברית בירושלים

חיוב אישי בשלטון המקומי

במה

עורכים: אנה חזן וערן רזין

ירושלים, ספטמבר 2008

Floersheimer Studies
The Institute of Urban and Regional Studies
The Hebrew University of Jerusalem

Personal Liability in Local Government in Israel
Unlawful Expenditures and Repay

Forum

- | | |
|---------------------------|---|
| Anna Hazan and Eran Razin | Personal liability: a different verse |
| Eti Sarig | Personal liability of position holders in local government |
| Danny Bustin | The importance of personal liability procedures in Israeli local government |

עורכת אחראית: שונמית קרין
עימוד: רות סובל
הדפסה: דפוס אחוה

פרסום מס' 1/67 No. Publication
ISSN 0792-6251

© 2008 מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים
office@fips.org.il
www.fips.org.il

על המחקר

חיוב אישי ברשויות המקומיות הפך בשנים האחרונות לאחת הסוגיות המרכזיות ביחסי שלטון מקומי-שלטון מרכזי בישראל, ובשיח הציבורי העוסק בהשרשת נורמות של מינהל תקין במגזר הציבורי בכלל ובשלטון המקומי בפרט. פרסום זה בא לשמש בסיס לדיון מושכל בנושא זה.

המאמר הפותח, של חזן ורזין, מציג את השתלשלות העניינים שהביאה להחלת החיוב האישי על נושאי משרה ברשויות המקומיות, מתאר את פסקי הדין שקבעו תקדימים בנושא והובילו ליישום אות מתה בספר החוקים, ואת מעורבותם של ארגוני מגזר שלישי בתהליך שהביא את המדינה לגבש נוהל חיוב אישי, הכולל ועדה מינהלית, להפעילו ולכלול את הנושא בהצעת חוק העיריות החדשה. המאמר מציג דוגמאות לחיוב אישי גם בשלטון המרכזי, מדגים את הגישות המנוגדות כלפי החיוב האישי, כפי שהשתקפו בדיוני ועדות הכנסת וקורא למיסוד המנגנון המינהלי שהופעל בשנים האחרונות.

שני מאמרים נוספים מציגים את העמדות המנוגדות בנושא. שריג שוללת את החלת החיוב האישי באמצעות ועדה ולא בהליך משפטי ומדגישה השפעות שליליות צפויות על תפקודן של הרשויות המקומיות ועל תדמיתן, ואת האפליה שבהחלת הליך מינהלי רק על בכירים ברשויות המקומיות ולא על כלל המגזר הציבורי. החלופה המומלצת על פי שריג כוללת התמקדות בהליך משפטי אזרחי ובשינוי יסודי ביחסים שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי. לעומתה רואה בוסטין בנוהל החיוב האישי אמצעי הרתעה, המשפר את תפקודם של עובדי הרשויות המקומיות. בוסטין אינו מקבל טענות על פגיעה בתפקודה ובדימויה של הרשות המקומית, ומציע לשפר את ההליך הקיים על ידי הצמדת נוהל החיוב האישי להליכים משפטיים הננקטים נגד רשות כתוצאה ממחדלי נבחריה או בכירים בה, והגדרת תחומים בהם יחויב היועץ המשפטי של רשות מקומית להגיש תביעות לחיוב אישי, ולצרף כנתבעים נבחרי ציבור או עובדים שפעילותם שלא בסמכות הביאה לתביעה משפטית נגד הרשות המקומית.

על המחברים

גב' **אנה חזן** – מנהלת האגף לפיתוח מקומי, משרד הפנים, ירושלים; פרופ' **ערן רזין** הוא פרופ' חבר במחלקה לגאוגרפיה וראש מחקרי פלורסהיימר, המכון ללימודים עירוניים ואזוריים באוניברסיטה העברית בירושלים; ד"ר **אתי שריג** היא אחראית לתחום שלטון מקומי, האוניברסיטה הפתוחה, רעננה; מר **דני בוסטין** מכהן יותר מ-30 שנה כגזבר ברשויות מקומיות; מתוכן עשר שנים, עד 2006, כגזבר עיריית כפר סבא ולאחרונה כחשב מלווה בעיר הכרמל.

על מחקרי פלורסהיימר

באביב 2007 הוקמה במסגרת המכון ללימודים עירוניים ואזוריים, הפקולטה למדעי החברה, האוניברסיטה העברית בירושלים מסגרת חדשה למחקרי מדיניות: מחקרי פלורסהיימר. המסגרת החדשה זוכה לתמיכתו של ד"ר סטיבן ה' פלורסהיימר. מחקרי פלורסהיימר הוא ממשיכו של מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות שפעל בין השנים 1991 ל-2007. מחקרי פלורסהיימר ממשיך לעסוק בתחום חברה, מרחב וממשל – בפרט במכלול ההיבטים הנוגעים לעולם השלטון המקומי והממשל המקומי, ובהם סוגיות של תכנון ופיתוח ברמה העירונית והאזורית. תחומים נוספים הם: (1) ערבים ויהודים בישראל, בפרט סוגיות הנוגעות לתכנון ולפיתוח ביישובים הערביים בישראל, ביישובים מעורבים ולקשרי הגומלין שבין המדינה והאוכלוסייה היהודית לאוכלוסייה הערבית-הפלסטינית הישראלית בתחומי התכנון והפיתוח; (2) יחסי דת, חברה ומדינה: שילוב האוכלוסייה החרדית בשוק העבודה וסוגיות של שלטון מקומי וממשל מקומי ביישובים חרדיים וביישובים "מעורבים" בהם מתגוררת אוכלוסייה חרדית גדולה. מחקרי פלורסהיימר מנוהל על ידי פרופ' ערן רזין, בסיועה של ועדה אקדמית.

תודות

תודתנו לעו"ד שלומית רובין, מבקרת עיריית ירושלים, על הערותיה המועילות לטיטוט הפרסום. האחריות על הדברים הנאמרים במאמרים היא על המחברים בלבד.

מחקרי פלורסהיימר
האוניברסיטה העברית בירושלים

רשימת פרסומים על ממשל ופיתוח מקומי, משנת 1998

- ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל, 1998
- ערן פייטלסון ואורי ברשישת, התפשטות היזמות הפרטית בקרקע ציבורית, 1998
- מארק רוזנטראוב וערן רזין, ממשל מטרופוליני ופיתוח: לקחים מאינדאנפוליס, 1998
- נחום בן-אליא, הפרטת תשתיות מים וביוב: בין יוזמה מקומית למדיניות ממלכתית, 1998
- עמירם גונן (עורך), ממשל ופיתוח מקומי: סוגיות והצעות של מדיניות, 1998
- נחום בן-אליא, משבר הרשויות המקומיות בישראל (נייר עמדה), 1998
- דניאל פלזנשטיין, ההימור המקומי הגדול: קזינו ככלי לפיתוח כלכלי מקומי בישראל, 1999
- רחל אלתרמן, בין הפרטה להמשך הבעלות הלאומית: מדיניות קרקע עתידית לישראל, 1999
- ערן רזין, פּערים תקציביים בין רשויות מקומיות קטנות לגדולות, 1999
- יצחק שנל, עובדים זרים בדרום תל אביב-יפו, 1999
- אברהם דיסקין ואבי עדן, הבוחר הרציונלי בבחירות המקומיות בישראל, 1999
- נחום בן-אליא, המימון הממשלתי והמשבר הכספי ברשויות המקומיות בישראל, 1999
- ערן רזין, פּערים תקציביים בין רשויות מקומיות ערביות ליהודיות, האם מצטמצם הפער?, 2000
- נחום בן-אליא, "קופת התכנון" – הפיסקליזציה של התכנון והפיתוח ברשויות המקומיות, 2000
- ערן רזין ואנה חזן, הליכים לשינוי תחומי שיפוט מוניציפליים: דמוקרטיה מקומית לעומת שליטה מלמעלה, 2000
- דני פלזנשטיין, יחסים חוצי גבולות ופיתוח כלכלי מקומי: הקזינו בטאבה והעיר אילת, 2000
- נחום בן-אליא, אזרוח החינוך בישראל: זה רגולציה, דמוקרטיזציה ואחריות מוגברת, 2000
- אברהם דיסקין, ימי ירושלים האחרונים: הדמוקרטיה הישראלית החדשה, 2001
- גדליה אורבך, יחסי שלטון מרכזי ומקומי בישראל: בראי קרוואנים ומגורונים, 1990-1992, 2001
- ערן רזין ואנה חזן, שינויי גבולות מוניציפליים והרשויות המקומיות הערביות, 2001
- ערן רזין, פּערים בחוסן התקציבי של רשויות מקומיות בישראל בשנת 2000: יציבות ותמורות בתקופה של תהפוכות פוליטיות, 2002
- יצחק שנל ומיכאל אלכסנדר, מדיניות עירונית כלפי מהגרי עבודה: לקחי המקרה של תל אביב-יפו, 2002
- לביאה אפלבוים, יחסי הגומלין בין המועצה האזורית והוועד המקומי: הסתגלות הדדית בסביבה משתנה, 2002
- ערן רזין, רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, 2003
- שלמה חסון ומאיה חושן, המבנה החברתי-המרחבי של מטרופולין תל אביב, 2003

- אלי אברהם, קידום ושיווק ערים בישראל, 2003
- ערן רזין, עמדה: כיצד להבטיח איחוד רשויות מקומיות, 2003
- נחום בן-אליא, הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל, 2004
- גלעד רוזן וערן רזין, המרוץ אחר המכללה: תחרות בין רשויות מקומיות בישראל על מוסדות להשכלה גבוהה, 2004
- לביאה אפלבוים ואנה חזן, שיתוף פעולה בין רשויות קטנות בישראל – לקחים לישראל, 2005
- נחום בן-אליא, רשות נתונה: אופציות לעיצוב שלטון מקומי חדש, 2005
- ערן רזין ואנה חזן, חלוקת העושר המוניציפלי בישראל: צמצום פערים בהכנסות הרשויות מקומיות, 2006
- נחום בן-אליא, מסגרות אזוריות על-מוניציפליות למתן שירותים בישראל, 2006
- נחום בן-אליא, מסל שירותים לשירותי ליבה: הרחבת האחריות המיניסטריאלית של משרד הפנים, 2006
- יצחק דהן, תרבויות פוליטיות בערי הפיתוח, 2006
- שלמה חסון, הגירעון בדמוקרטיה המקומית: דמוקרטיה למראית עין?, 2006
- ערן רזין, חלוקה מחדש של הכנסות הרשויות המקומיות: הסדרים כספיים ושינויים טריטוריאליים, 2006
- נחום בן אליא, החוליה החסרה: שלטון אזורי בישראל, 2007
- שלמה חסון (עורך), Jerusalem in the Future: The Challenge of Transition, 2007
- עמירם גונן, ירושלים – התחזקות בהתחברות, 2007
- ערן רזין, החייאת מרכזי ערים ופיתוח מוקדי מסחר ברשויות המקומיות, 2007
- אסמהאן מסרי-חרזאללה, ירושלים כיעד להגירה פנימית של צעירות פלסטיניות, 2008
- עמירם גונן, חיבור ירושלים לכלכלה הגלובלית באמצעות ההשכלה הגבוהה, 2008
- משה דרור, שיתוף הציבור בנושאי תרבות מנקודת ראות של מקבלי ההחלטות: המקרה של אשדוד, 2008
- רון הורן, פערים בין רשויות מקומיות בנטל הארנונה למגורים: ניתוח מגמות ופרספקטיבה בין-לאומית, 2008
- אנה חזן וערן רזין (עורכים), חיוב אישי בשלטון המקומי, 2008

תוכן העניינים

אנה חזן וערן רזין – חיוב אישי: מזמור אחר

9	תקציר
12	מבוא: אות מתה שקמה לתחייה
14	1 נבחרים עותרים לבית המשפט העליון
14	חברי מועצת עיריית יבנה
16	חברי מועצה עותרים – הפעם במנחמיה
18	הליך מינהלי והליך פלילי – המקרה של המועצה האזורית חבל מודיעין
20	2 הוראות סעיף 221 לפקודת הערירות ומקביליו
22	3 אמות מידה לחיוב אישי והנחיות היועץ המשפטי לממשלה
24	4 חיוב אישי: הלכה למעשה
24	מינוי הוועדה לחיוב אישי ועבודתה
25	יכול הוועדה לחיוב אישי
27	ערעור על החלטות הוועדה לחיוב אישי
28	5 חיוב אישי והצעת חוק הערירות, התשס"ז
30	6 האמנם לא חל חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המרכזי?
30	המקרה של שר החקלאות
32	המקרה של מנכ"ל חברה ממשלתית (לור"ם)
34	המקרה של חברה מעורבת: החברה לאוטומציה
36	7 חיוב אישי ובית המחוקקים – מגמות סותרות
36	ועדת הפנים והגנת הסביבה
38	הוועדה לענייני ביקורת המדינה: פזמון שונה
39	8 סיכום: ומה הלאה? כלי פיקוח על כ-ו-ל-ם?
44	רשימת מקורות

אתי שריג - חיוב אישי של נושאי משרות ברשויות המקומיות

45	תקציר
48	מבוא
50	1 סביבת העבודה של השלטון המקומי - רקע
52	2 על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות?
54	3 מורכבות תפקידם של ראשי הרשויות
55	4 החיוב האישי כחסם
55	נזק תדמיתי
56	נזק תפקודי
57	נזק כלכלי
59	5 קשיים בהטלת החיוב האישי במגזר המוניציפלי
59	אפליה פסולה
60	היעדר שקיפות
61	ענישה פלילית באמצעות הליך מינהלי אינה חוקתית
61	החיוב האישי אינו מתיישב עם הסדרי חסינות עובדי הציבור שבפקודת הנזיקין
63	6 סיכום והמלצות
65	7 המלצות חלופיות לחיוב האישי
67	מקורות

דני בוסטין - חשיבותו של נוהל החיוב האישי בשלטון המקומי בישראל

69	מבוא
70	1 הערות כלליות
72	2 סביבת העבודה של השלטון המקומי
73	3 על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות?
75	4 מורכבות תפקידם של ראשי הרשויות
76	5 קשיים בהטלת החיוב האישי במגזר המוניציפלי
77	6 סיכום והמלצות

חיוב אישי: מזמור אחר

אנה חזן וערן רזין

בעיר היוונית הנודעת והחשובה אפזוס, קיים חוק-אבות עתיק-יומין שפרטיו נוקשים, אך אין הוא בלתי צודק. כאשר אדריכל מקבל על עצמו לנהל בנייה של מפעל ציבורי, הוא מצהיר מה תהא עלותו של מפעל זה. לאחר שהאומדן שלו נמסר לידי המגיסטראט מוחזק רכושו כערבון עד לגמר העבודה. כאשר זו נסתיימה, במידה שהביצוע תואם את הצעתו, הוא זוכה להערכה ואותות כבוד. אם לעומת זאת יש להוסיף על הצעתו לא יותר מרבע, הרי שסכום זה ניתן על-ידי האוצר ואין מטילים עליו כל עונש. אך אם יש להוציא למעלה מרבע נוסף – נלקחים הכספים הנוספים הנדרשים להשלמת העבודה מרכושו.

ויטרוביוס, על אודות האדריכלות בעשרה ספרים¹

תקציר

השתלשלות העניינים שהביאה להחלת עקרון החיוב האישי על הרשויות המקומיות בישראל אופיינית לדרך גיבושה של מדיניות ציבורית בארץ בשני העשורים האחרונים. אין מדובר במהלך מדיניות סדור, שנעשה ביוזמת השלטון המרכזי, אלא במהלך בו מילאו ארגוני מגזר שלישי ופסיקות בתי המשפט תפקיד מרכזי, בעוד שמשדד הפנים, המופקד על הנושא, רק הגיב ללחצים החיצוניים. עקרון החיוב האישי מאפשר לחייב נבחרי ציבור ועובדי ציבור שהיו אחראיים להוצאת כספים בניגוד לחוק להחזיר מכיסם הפרטי את ההוצאות שנעשו. בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות יש סעיפים,

¹ ויטרוביוס (Vitruvius) – אדריכל ומהנדס צבאי רומי שחי במאה הראשונה לפסה"נ ופעל בשירותם של יוליוס קיסר ואוגוסטוס.

ששורשיהם בתקופת המנדט הבריטי, המאפשרים לממונה על המחוז במשרד הפנים או לשר הפנים לחייב אישית נבחרי ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאה שנעשתה שלא כדין מקופת הרשות המקומית. סעיפים אלה היו אות מתה בספר החוקים עד להתערבותו של בג"ץ בנושא, לראשונה בשנת 1991 ובשורת פסיקות מאוחרות יותר. פסיקות אלו באו בעקבות עתירות שהגישו חברי מועצות של כמה רשויות מקומיות בתביעה להטיל חיוב אישי על ראשי אותן רשויות או על חברי מועצה שאישרו הוצאות שלא כדין, למרות אי רצון של משרד הפנים להפעיל את סמכויותיו בנושא זה. בית המשפט הדגיש בכל הפסיקות את החשיבות הרבה שהוא מייחס לעקרון החיוב האישי וקבע שהליך משפטי המטפל בהוצאה בלתי חוקית איננו מייתר את ההליך המינהלי הקבוע בחוק. עתירות לבג"ץ של התנועה לאיכות השלטון משנת 2000 הניעו את משרד הפנים לגבש נוהל חיוב אישי ברשויות המקומיות ולמנות ועדה מייעצת לחיוב אישי. ועדה זו זכתה לחיזוק בשנת 2006, כאשר הוחלט להעמיד בראשה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט מחוזי. החלת הנוהל והקמת הוועדה הביאו להפעלתו של הליך שוטף של טיפול בהוצאות שנעשו לכאורה שלא כדין, ויצרו כתובת זמינה לטיפול בתלונות בנושא זה. הצעת חוק העיריות משנת 2007 מציעה למסד בחוק את עיקרי מנגנון החיוב האישי שהוסדר בנוהל ומחזקת עוד יותר את הוועדה לחיוב אישי.

כלל החיוב האישי הוא אוניברסלי, אך במקרים של נבחרים ונושאי משרה בשלטון המרכזי, בחברות ממשלתיות ובחברות פרטיות, בית המשפט הוא זה שמכריע בסוגיות אלה. שורת פסקי דין אכן מצביעה על כך שהחיוב האישי הופעל כלפי נושאי תפקידים במשרדי ממשלה ובחברות ממשלתיות. עם זאת, הפעלת מנגנון מינהלי ייחודי לרשויות המקומיות גרר מחאות רבות מצד השלטון המקומי, על פגיעה בתפקודן ובתדמיתן של הרשויות המקומיות. יש הרואים בהחלת נוהל החיוב האישי על השלטון המקומי שלב בהחלת פיקוח דומה על כל המגזר הציבורי – פיקוח שלמעשה כבר קיים באמצעות בתי המשפט – ויש הרואים בהליך המינהלי הייחודי המופעל כלפי הרשויות המקומיות ביטוי לצורך ייחודי, בטענה שלפחות במקרה של משרדי ממשלה, פיקוח הדוק ותלות כמעט מוחלטת בחשב המשרד מצמצמים את יכולתם של נבחרי ציבור ונושאי משרה להוציא כספים שלא כדין. יש לציין שבשני מקרים בהם התייחסו פסקי דין בג"ץ לחיוב אישי בחברות ממשלתיות, הוחל בהליך הפרטה זמן קצר לאחר מכן.

בחינת עבודתה של הוועדה לחיוב אישי מלמדת שמספר האנשים שחויבו להחזיר כספים עד כה הוא קטן והסכום הכולל בו חויבו זניח מבחינת כלכלתן של הרשויות המקומיות. ואולם, המנגנון לחיוב אישי זכה לתהודה רבה וככל הנראה גם להשפעה הרתעתית. לטיפול בסוגיית החיוב האישי באמצעות ועדה מינהלית ולא באמצעות בית המשפט יש יתרונות, הן בכל הנוגע לאכיפת כללי מינהל תקין והן מבחינתם של הנתבעים להשיב

סכומים מכיסם הפרטי. אם סבור הנתבע כי נפל פגם בהליך ובהחלטת השר שמורה לו הזכות לעתור לבית המשפט. על פניו נראה שעל אף כל המגבלות והאזהרות, אנשים אינם נרתעים מלהתמודד על תפקידים שקיים בהם סיכון לחיוב אישי, אם כי הבעיה יכולה להתעורר במקומות בהם נבחר ציבור סובלים מלחצים כבדים שנובעים מפוליטיקה מקומית שיוכית או מלחצים המלווים בגילויי אלימות. ואולם, התרת העבירה איננה הפתרון במקרים כאלה וסביר שגם הוועדה לחיוב אישי תיקח בחשבון נסיבות מיוחדות. לשון הנוהל והכללים שקבעה לעצמה הוועדה זהירים ומאוזנים ולוקחים בחשבון אפשרות לטעויות שנעשו בתום לב ולעיוגולי פינות שנעשו במצבי לחץ, לעתים מחוסר ברירה. אכן, יש מקום לדון בשאלה אם לא ראוי לחוקק חוק כללי יותר לחיוב אישי אשר יחול על כל הנבחרים ונושאי המשרה בשלטון המרכזי והמקומי כאחד, ולהסיר את הסטיגמה שהמצב הנוכחי מטיל אולי על השלטון המקומי. יש מקום גם לבחון אם מן הדין שהליך החיוב האישי יהיה כולו א-פוליטי, דהיינו שהחלטה הסופית לא תהיה נתונה בידי שר הפנים, אלא בידי הוועדה לחיוב אישי. ואולם יש גם יתרון למצב הקיים, בו לשר, שהוא נבחר ציבור, יש השפעה מאזנת, שיכולה להפיג חששות מאקטיביזם מופרז של פלוני שיעמוד בעתיד בראש הוועדה. מיסוד מנגנונים של חיוב אישי במינון זהיר הוא צעד שעשוי לסייע בהשרשת עקרונות של מינהל תקין בשלטון המקומי הישראלי ולסייע בהדיפת לחצים לביצוע פעולות לא חוקיות. הפעלת מנגנון החיוב האישי פוגעת פחות באוטונומיה המקומית מאשר צעדים אחרים שכפה השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות, ואפשר לראות בה צעד בהסדרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, במובן של הנהגת כללים ברורים המצמצמים את העמימות שביחסים אלה.

מבוא: אות מתה שקמה לתחייה

את הדברים האלה אפשר להתחיל מן האמצע, דווקא בפנייה של נבחר ציבור מהשלטון המקומי – חברי מועצה – שביקשו, בשורה של עתירות לבית המשפט העליון, לכפות על הממונה על המחוז במשרד הפנים, או על שר הפנים והממונה על המחוז, להוציא לפועל הוראות בסעיפים נשכחים בחוק מנדטורי (פקודת העיריות), בעניין "אישור תשלום וחיוב על תשלום אי-חוקי". במילים פשוטות, מדובר בביצוע החלטה מינהלית לחייב אדם – בין אם הוא נבחר ובין שהוא עובד ציבור – העובר עבירה תקציבית, לשלם מכיסו הפרטי כל הוצאה שנעשתה שלא כדין.

בדיני חברות מוכר לנו היטב נושא האחריות האישית של מנהלים ודירקטורים והוא אינו חדש בחקיקה הישראלית (ובנימה אישית [א.ח.], כדירקטורית בתאגיד ממלכתי, אני יראה מפני ומודעת היטב לכובד האחריות לתקציב ולפעולות התאגיד). על אף שהחיוב האישי ברשויות המקומיות הוא רק מרכיב אחד מתוך עיקרון מקיף ואוניברסלי שחל על נבחרים ונושאי משרה ציבורית גם בשלטון המרכזי, במקרה שלפנינו, מדובר בחקיקה מיוחדת שחלה על אוכלוסייה מסוימת. מבחינה זו, אולי צודק המרכז לשלטון מקומי בדרישתו לחוקק חוק כללי שיחול בבירור על כל נושאי משרה באשר הם. לא פלא אפוא שסוגיה זו טורדת את מנוחתם של נושאי משרה בשלטון המקומי. לטענתם מדובר בהוראת דין מפלה, פוגעת ומעליבה, המנציחה סטיגמה ומעצימה את תדמית השחיתות המיוחסת לשלטון המקומי.

מאמר זה מבקש לבחון כיצד התעוררה שאלת החיוב האישי והועלתה מתהום הנשייה, לאחר שהייתה במשך יותר מ-50 שנה אות מתה בספר החוקים הישראלי. המאמר יסקור כמה פסקי דין של בג"ץ, אשר אילצו את משרד הפנים, המופקד על השלטון המקומי, למלא את תפקידו. משרד הפנים ננזף לא אחת על ידי שופטי בית המשפט העליון, שגם לא היססו לחייב אותו פעם אחר פעם בהוצאות משפט העותרים, על שחמק מחובתו להוציא מן הכוח אל הפועל את הוראות הסעיף החשוב ביותר בפקודת העיריות, לדידם של השופטים.

תופעות של היעדר פיקוח או של פיקוח רופף על השלטון המקומי ושל פער בין המסגרת החוקית לבין העובדות בשטח, אינן נדירות או מפתיעות. הן שבו ועלו בדוחות מבקר המדינה ובמחקרים שונים: רזין (2003), קלכהיים (1997), שציין את "שפע ההוראות שבכתובים לעומת הפיקוח המצומצם ביותר", ראובני (2001), שטען כי אין בשלטון המקומי מנגנוני הכוונה מרכזיים אפקטיביים, דוגמת החשב הכללי, אגף התקציבים ונציבות שירות המדינה, ו-Dery (2002), שהצביע על כך שמערכת מעורפלת של כללים המתאפיינת בפער בין דרישות פורמליות להבנות בלתי פורמליות משמרת את תלותו של השלטון המקומי בממשלה.

בהמשך, נבחן מה בדיוק קובעות הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות והסעיפים המקבילים לו לגבי מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. נעמוד גם על הצעת חוק העיריות החדשה שנוטה לבסס את נוהל החיוב האישי, נוכח התנגדותם של פרנסי השלטון המקומי, המבקשים להעביר את רוע הגזירה מן העולם. ננסה ללמוד על המסגרת הרעיונית שביסוד נוהל החיוב האישי, הן מתוך פסיקות בג"ץ הן מתוך הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, שבאו בעקבותיהן. נבדוק כיצד מופעל הלכה למעשה נוהל החיוב האישי שהוחל בעקבות הפסיקות וההנחיות, ושעל פיו נוהג היום משרד הפנים, ומה היו תוצאותיו עד כה. בסיכומי של דבר מדובר בסוגיה משפטית שבמוקדם או במאוחר תתגלגל לפתחו של בית המחוקקים, ועל כן חשוב לבדוק מהי עמדתם של חברי כנסת המכהנים בוועדת הפנים והגנת הסביבה ובוועדה לענייני ביקורת המדינה. לבסוף, ננסה לברר מה צופן סופו של התהליך, שלפחות מבחינתו של מבקר המדינה ניתן לנבא לו עתיד תוסס.

1 נבחרים עותרים לבית המשפט העליון

חברי מועצת עיריית יבנה

העותרים בבג"ץ 1065/89 גולני נ' שיש, היו חברי מועצת עיריית יבנה והמשיבים היו הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים (דב שיש), ראש העירייה וחברי מועצת העירייה. העילה לעתירה הייתה החלטת הממונה על המחוז לאשר את החלטת מועצת העיר לכסות הוצאות משפטיות בתביעה שהוגשה נגד אחד מחבריה, תביעה לפיצויים בגין הוצאת לשון הרע. את תביעת הדיבה הגיש מנהל חטיבת הביניים בבית הספר המקיף ביבנה נגד חבר המועצה – טרם כהונתו כחבר המועצה – ששימש בעבר מנהל בית הספר המקיף במקום. ראש עיריית יבנה החליט לספק לנתבע הגנה משפטית על ידי עורך דינה של העירייה. במסגרת התביעה הושג הסדר, לפיו יבטל מנהל חטיבת הביניים את תביעתו ויפרוש מתפקידו, וזאת כנגד תשלום הוצאות משפטו ומכתב התנצלות. מועצת העיר יבנה אישרה את ההסדר, ואת מימון הוצאות משפטו של מנהל חטיבת הביניים על ידי העירייה, בכפוף לבדיקת חשבון הוצאות המשפט על ידי היועץ המשפטי של העירייה. החלטת המועצה וסכום ההוצאות הועברו אל הממונה על המחוז לאישורו. לטענת העותרים, כפי שעלה מבירורים שערכו, ההוצאות האמיתיות בתביעה הגיעו לכדי פחות ממחצית הסכום שאושר, ולמעשה כלל התשלום גם פיצויים שנתבעו באותה תביעה. לפיכך, לשיטתם של העותרים, על הממונה לעשות שימוש בסמכותו על פי סעיף 221 לפקודת העיריות ולחייב את חברי המועצה שאישרו את התשלום לשאת בתשלום הסכום האמור מכספם, שכן הוא חורג מתקציב העירייה. הממונה על המחוז טען כי מועצת העיר יבנה לא חרגה מסמכותה וכי החלטתה נתקבלה לטובת תקינותה ויעילותה של מערכת החינוך בעיר, ושנחה דעתו מכך שהתשלום בוצע תחת הסעיף של "השתתפויות ותרומות למוסדות חינוך". הממונה נימק את הימנעותו מהפעלת הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות בכך שמעולם לא נעשה שימוש בסמכות זו, אך עם זאת, בהיעדר הסבר סביר לביצוע התשלום העולה על ההוצאות בפועל, תחויב העירייה לתבוע את החזר ההפרש מאת מנהל חטיבת הביניים. אם לא תפעל העירייה להחזר התשלום העודף, כי אז יהא מקום לשקול חיוב אישי של חברי המועצה לשאת בתשלום.

ואולם, בית המשפט הגבוה לצדק סבר אחרת וקבע בפסק דין (של השופט דב לוין מתאריך 2.1.1991) כי:

הכלי המתאים, הסמכותי, והאפקטיבי למימוש ממצאי הביקורת על הפעולות הכספיות של רשות מקומית וליישום עקרונות המינהל התקין על נבחרי הרשות המקומית, בתחום הכספי והתקציבי, הוא סעיף 221 לפקודת העיריות; זאת, לצד סמכויות נוספות המופקדות בידי שר הפנים והממונה. ... הוראת חוק זו היא, בעיניי, מבין החשובות שבפקודת העיריות, וראוי גם ראוי שהממונה יעשה שימוש בסמכות המוקנית לו בסעיף זה למען תקום ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען ההקפדה על סדרי מינהל תקינים. ... כוח וסמכות של אנשי ציבור בשל האימון שניתן בהם – אם על-ידי הציבור ואם במצוות המחוקק – מלווים וחייבים להיות מלווים במחויבות ובאחריות.

השופט לוין מביא את מאמר חז"ל הידוע על מעמדם ותפקידם של פרנסי הציבור שלא יטעו לחשוב שהם מקבלים על עצמם שררה אלא עבדות. הוא גם מסתמך על המשפט האנגלי – *Local Government Finance Act* משנת 1982, שבו מצויה הוראה (סעיף 19) אשר בעיקרה מקבילה לסעיף 221 לפקודת העיריות בארץ. "מהוראת החוק הנ"ל ומן הפסיקה שבעקבותיה עולה, כי גם שם, בולטת המגמה לאפשר לרדת לנכסיהם הפרטיים של עובדי הציבור כל אימת שהללו ירדו שלא כדין לנכסיה של הקופה הציבורית עליה היו מופקדים" (פסק דין בג"ץ 1065/89).

אם במשפט האנגלי עסקינו, כדאי גם להפנות את תשומת הלב לפסק דין פורטר, שניתן בשנת 2001 על ידי בית הלורדים באנגליה (*House of Lords, Judgments – Magill*) פסק דין זה מצוטט על ידי מבקרת עיריית ירושלים, *v. Porter & Weeks*, 13.12.2001. פסק דין זה מצוטט על ידי מבקרת עיריית ירושלים, עו"ד שלומית רובין, במכתבה המצורף לדוח מבקר העירייה לשנת 2001/2, שהוגש לראש עיריית ירושלים דאז, מר אהוד אולמרט. בית הלורדים פסק פה אחד, להטיל חיוב אישי בסך 27 מיליון ליש"ט על ראש עיריית וסטמינסטר שבתחום לונדון, ועל סגנה, בשל החלטתם על הוצאה בניגוד לדין שהייתה מבוססת על שיקולים זרים. בית המשפט דחה את הטענה לפיה שיקולים פוליטיים הם חלק מפעולתו של כל שלטון דמוקרטי, וקבע כי אין כל פגם בציפייה של נבחר ציבור כי פעולותיו ישאו פרות בתחום התמיכה הציבורית והאלקטורלית, ובלבד שמטרת הפעולה אינה השגת המטרה הפוליטית, אלא השגתה של המטרה הציבורית העומדת בבסיס הקניית הסמכות לנבחרי הציבור. נדחתה אף הטענה כי פעולתם של ראש העירייה וסגנה היו מבוססות על חוות הדעת של יועץ משפטי. כאן המקום להדגיש כי בפרשת פורטר הסתמכו נבחרי הציבור על יועץ משפטי חיצוני, שלפי קביעת בית המשפט, היה נתון ללחצים מצדם להגיע למסקנות הרצויות להם. עוד יצוין כי בפרשה זו, כלל לא ייחסו לנבחרי הציבור רצון או כוונה להביא לעצמם רווח כלכלי אישי.

אשר לעיריית יבנה – ולאישור התשלום מהסעיף התקציבי "תקציבים מיוחדים לחינוך", קבע השופט לוין:

הוא דחוק מאד ואינו מתיישב עם המגמות הכלולות בסעיפים התקציביים הנ"ל. נראה לי, כי הטעם העיקרי לאי-פסילתו של התשלום בשל היותו בלתי חוקי ונעדר סימוכין בסעיפי התקציב אינו מהטעם האמור לעיל, אלא בשל "העובדה שמעולם לא נעשה שימוש בסמכות זו". מכאן שהחלטתו של הממונה שלא לעשות שימוש בסמכותו לפי סעיף 221 בנסיבות דנן שגויה היא.

בפסק דינם הורו אפוא שלושת השופטים לממונה על המחוז לחייב את ראש עיריית יבנה לשאת בתשלום בסכום של 23,000 ₪ בתוספת הפרשי הצמדה וריבית (שהיו מיועדים לפיצויים למנהל החטיבה בגין פגיעה בשמו הטוב). מכיוון שלא הוסמך לכך על ידי מועצת העירייה, חויב דווקא הוא בכיסוי ההוצאה מכיסו הפרטי ולא שאר חברי המועצה, שתמכו רק בכיסוי ההוצאות הריאליות של מנהל חטיבת הביניים. השופטים קבעו שאם תתבע עיריית יבנה את השבת הסכום ממנהל חטיבת הביניים בתוך חודש ימים, יעוכב התשלום עד שיוכרע הדין בתביעה זו. בית המשפט מצא גם לנכון לפסוק הוצאות לטובת העותרים כך שהממונה על המחוז, מכוח תפקידו, נשא בהוצאות של 2,500 ₪ (לא באופן אישי) ואילו ראש העירייה נשא בהוצאות של 5,000 ₪ באופן אישי (לא מקופת העירייה).

עד כאן ראשית תחייתו בשנת 1991 של סעיף נידח ונשכח בחוק מנדטורי.

חברי מועצה עותרים - הפעם במנחמיה

מעודדים ככל הנראה מהפסיקה דלעיל, עתרו חברי המועצה המקומית מנחמיה באותה שנה לבג"ץ נגד ראש המועצה המקומית מנחמיה וסגנו וכמובן, גם נגד שר הפנים והממונה על מחוז צפון (בג"ץ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא). העתירה נסבה על החלטתם של השר והממונה על המחוז שלא לחייב את ראש המועצה המקומית מנחמיה להחזיר סכומי כסף אשר, לטענת העותרים, הוצאו מקופת המועצה שלא כדין. בידי השר והממונה הסמכות להורות כך, מכוח האמור בסעיף 189א לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950. ההוצאות שאותן ייחסו העותרים לראש המועצה ולסגנו הן: תשלום שכר לסגן בעת כהונתו של ראש המועצה כחבר כנסת; הוצאות משפטיות ששולמו על ידי המועצה בתביעת דיבה של ראש המועצה נגד אחד העותרים (שלימים נבחר לראש המועצה); הנחות שניתנו לתושבים במיסי המועצה; נסיעות של ראש המועצה לחו"ל וכדומה.

בעקבות טענותיהם של העותרים, הזמין מנכ"ל משרד הפנים ביקורת חיצונית שקבעה כי על אף חריגות פורמליות מסדרי מינהל תקין, מתפקדת הרשות כראוי באופן שוטף. דוח הביקורת לא התמודד, בין היתר, עם חוקיותן של ההוצאות נשוא העתירה. לטענת המשיבים לעתירה, הסמכות לזקוף כל הוצאה שלא כדין לחובת מי שהוציא אותה נתונה בידי שר הפנים, ובתנאי שמבקר חשבונות חיצוני קבע שהיא בלתי חוקית. עוד טענו השר והממונה כי שיקול דעתם סביר וכי אין מקום להתערבות בג"ץ בו.

דעתם של שופטי בית משפט העליון הייתה שונה. בין השאר נקבע (בפסק דינה של השופטת שושנה נתניהו מיום 9.06.1993), כי אין לקבל את הטענה על פיה קביעת מבקר חיצוני שהוצאה כספית היא בלתי חוקית, היא תנאי מוקדם לשימוש בסמכותו של שר הפנים לפי סעיף 189(א) לצו המועצות המקומיות (א). השאלה אם מעשה מסוים הוא חוקי אם לאו היא שאלה משפטית. כזו היא גם השאלה אם הוצאה מסוימת שהוציאה רשות מקומית היא הוצאה חוקית. הפרשנות הראויה היא אפוא כי על מבקר החשבונות להצביע על הוצאה הנראית לו בלתי חוקית, אך אין בקביעה כזו תנאי מוקדם למימוש סמכותו של הממונה על המחוז לחייב בהחזרת התשלום הבלתי חוקי. הוראת סעיף 189(א) לצו המועצות המקומיות (א), המסמיכה את שר הפנים לחייב אישית את מי שהוציא או התיר הוצאה בלתי חוקית מקופתה של הרשות המקומית, היא הכלי היעיל ביותר להבטיח כי נבחרי הציבור ינהגו במלוא האחריות בכספי ציבור, שעל השימוש בהם הם הופקדו לצורכי הציבור ולרווחתו. הפעלת סמכות זו ראוי לה שתעשה תוך הקפדה, ורק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו מי שהוציאו או התירו את ההוצאה. יש גם מקום לשקול שיקולים של זהירות לבל יירתעו מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה. מנגד, אל לו לבעל הסמכות לנהוג סלחנות יתר בהפעלת סמכות זו. פסק הדין קובע כי על פי סעיף 115 לצו המועצות המקומיות (א) והקריטריונים שקבע השר, אין למנות במועצה המקומית מנחמיה סגן בשכר לראש המועצה. בנסיבות דנן, אישור בעל פה לתשלום שכר לסגן ראש המועצה, שמראש לא ניתן היה למנותו כדין כמקבל שכר, מעיד על חריגה בוטה מסדרי מינהל תקינים.

בהמשך, נזפת השופטת:

העותרים הם שהיו חברי המועצה העלומתית שעשו הכול כדי להכשיל את המועצה במילוי תפקידיה, בין היתר אף בהכשלת קבלת החלטות בדבר הטלת מיסים, שההכנסה מהם דרושה לשם מתן שירותים לתושבים. את מטרתם הפוליטית השיגו בכך והעותר השני נבחר בבחירות מוקדמות לראש המועצה עוד טרם נשמעה העתירה. מן הראוי היה שיסתפקו בהישג זה ובהחלטת המנכ"ל בכל הנוגע להוצאות שטענו שאינן חוקיות ויתדיינו רק בעניין שכרו של סגן ראש המועצה, שנשאר נושא ראוי לדיון.

גם ממשרד הפנים השופטים לא חסכו את שבטם:

מסקנה כזו, כי ניתן אישור בעל פה לתשלום שכר לסגן שלא ניתן למנותו כדין כסגן בשכר, אישור שאין כל רישום לגביו במסמכי המשרד, קשה לקבלה. היא יכולה להתיישב רק עם ההנחה שהסדרים בתוך המשרד חורגים בצורה מדאיגה מסדרי מינהל תקין. "הנזק לקופת המועצה מתבטא במקרה זה לא רק בשכר ששולם אלא גם בקצבת הפרישה, ששולמה וממשיכה ותמשיך להשתלם לסגן מקופת המועצה, אם לא תתקבל החלטה לפעול לפי סעיף 189(א). אנו ממליצים ומצפים לכן שהשר יעיין מחדש בהחלטת המנכ"ל בנושא זה.

שני פסקי הדין מעידים על אי רצון בולט של שר הפנים להפעיל סמכות שהוקנתה לו על פי חוק ולחייב אישית נבחרים ובעלי תפקידים ברשויות המקומיות שהוציאו כספים שלא כדין. בית המשפט נזף למעשה בשר הפנים וכופה את אכיפת סעיפי החוק העוסקים בחיוב אישי בשלטון המקומי.

הליך מינהלי והליך פלילי – המקרה של המועצה האזורית
חבל מודיעין

בבג"ץ 1561/01 משה דוד נ' שר הפנים, הממונה על מחוז המרכז ביקשו העותרים כי בית המשפט יורה למשרד הפנים לדרוש מראש המועצה האזורית חבל מודיעין להחזיר למועצה כספים שהוצאו שלא כדין. בעת הגשת העתירה טרם הסתיימה מלאכת הכנת הנהלים הנוגעים להפעלת הסמכות לחיוב אישי במשרד הפנים. עמדת המשרד הייתה כי לאחר גיבוש הנהלים אין לחייב מכוחם את ראש המועצה בחיוב אישי. אלא שבג"ץ הוציא ב-19.3.2002 צו על תנאי לעניין הפעלת סמכות החיוב האישי. בתצהיר תשובה שניתן על ידי מנכ"ל משרד הפנים צוין, כי בינתיים גובש הנוהל ושעניינו של ראש המועצה הובא בפני ועדה שהוקמה לצורך העניין וזו דנה בחודש מאי 2002 בדרישת החיוב האישי. לאחר שבחנה את ארבעת הנושאים, החליטה בשני עניינים – העסקת מזכיר המועצה ורכישת רכב לראש המועצה – שלא לחייב את ראש המועצה בהחזר הסכומים. בשני נושאים נוספים סברה הוועדה כי ראוי לבחון את הפעלת סמכות החיוב האישי, אלא שנושאים אלה היו בעת מתן ההחלטה נתונים בחקירה משטרתית והוועדה העדיפה שלא לנקוט עמדה בעוד החקירה הפלילית מתנהלת. ואמנם הוגש כתב אישום נגד ראש המועצה. הוועדה לחיוב אישי קבעה כי ההליך הפלילי אינו מייתר את ההכרעה בשאלת החיוב האישי עד לסיום ההליכים הפליליים.

בפסק דינה של השופטת דורית בייניש בתוארה אז מיום 24.3.2003, צוין כי צדקה הוועדה בקביעתה לפיה ההליך הפלילי שהוגש נגד ראש המועצה אינו מייתר את ההליך המינהלי

המתייחס להשבת הכספים שהוצאו. תכליתם של כל אחד מהליכים אלה שונה, דרכי ההוכחה שונות, ואין לערב ביניהם.

צודקים העותרים בטענתם העקרונית. אכן, אין להפוך את הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות, סעיף 189 לצו המועצות המקומיות תשי"א וסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח, המסמיכות את השר לחייב באופן אישי ראש המועצה או חבר מועצה בגין הוצאות שלא כדין לאות מתה. אין ספק שהכלי אשר סעיפים אלה מעניקים הוא כלי אפקטיבי להשלטת כללי מינהל תקין על נבחרי הרשויות המקומיות."

מעניינת במיוחד הערת השופטת בייניש:

לא למותר להזכיר כי מלכתחילה לא התכוונו המשיבים (משרד הפנים) להחיל את נוהל החיוב על ראש המועצה ואלמלא ההליכים שנתקיימו בבית משפט זה, לא היה עניינו של ראש המועצה מתברר כמתואר. אשר על כן, בנסיבות העניין, ישאו המשיבים בהוצאות העותרים בעתירה זו בסך 10,000 ש"ח.

בפסק דין זה חוזר ומדגיש בג"ץ את חשיבות נוהל החיוב האישי ולמעשה כופה על משרד הפנים, שככל הנראה לא הזדרז לטפל בנושא, להפעילו (ראה בהמשך). עוד קובע פסק הדין שהליך משפטי שדן בהוצאה בלתי חוקית איננו מייתר את ההליך המינהלי הקבוע בחוק.

2 הוראות סעיף 221 לפקודת העריות ומקביליו

סעיפים 213 עד 228 בסימן ב' בפקודת העריות (נוסח חדש) עוסקים בחשבונות ובביקורת. סעיף 221 (תיקון תשנ"ז)² עוסק באישור תשלום ובחיוב על תשלום אי-חוקי וקובע כדלקמן:

על פי עצתו של רואה החשבון בפעולתו לפי סימן זה (סעיפים 213-219), יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהרשה את התשלום הבלתי חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם; הממונה יפרש בכתב את טעמי החלטתו בדבר הפסילה או החיוב וכן בדבר כל סכום שהכשיר, אם נתבקש לכך על ידי מי שנוגע בהחלטתו זו.

עוד נקבע בסעיף 223 לפקודת העריות:

אם אין לראות מתוך החלטות המועצה מי הוא חבר המועצה שהסכים להוצאה מסוימת, יראו כל חבר מועצה שנכח בישיבה שבה הורשתה ההוצאה כאילו הוא הסכים לה, כל עוד לא הוכיח את ההפך.

הסעיפים המקבילים לגבי מועצות מקומיות ואזוריות הם כדלקמן: סעיף 33 לפקודת המועצות המקומיות, הודן באחריות לתשלומים שלא כדין וסעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א) תשל"א-1950 – הוצאה שאינה חוקית. עוד יש לציין את סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים) תשכ"ב: "עובד שנתקבל בניגוד לצו, חייב מי שקיבלו לעבודה או מי שהורה לשלם לו משכורת, להחזיר לקופת הרשות המקומית כל סכום ששולם." לגבי מועצות אזוריות, מדובר בסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשל"ח-1958 – הוצאה שלא כדין. גם לגבי איגודי ערים – סעיף 11(ה) לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955 – חלים ההוראות הרלוונטיות לחיוב אישי מפקודת העריות בשינויים המתחייבים.

² הסעיף הוא מנדטורי והתיקון מתייחס רק לאזכור מספרי סעיפים בפקודה.

ראוי להצביע על אנומליה בחוק לפיה הסמכות להפעלת החיוב האישי לגבי עיריות נתונה דווקא בידי הממונה על המחוז, בעוד שלגבי המועצות המקומיות, סמכות זו מופקדת בידי שר הפנים. בפועל אין משמעות לאבחנה זו, בפרט מאז הונהג בשנת 2001 נוהל חיוב אישי, והיא נובעת מהניסוח המיושן בפקודת העיריות.

החקיקה הישראלית מכירה בנוהל החיוב האישי גם בדיני החברות. בסעיף 54 לחוק החברות נקבע כי האחריות בנזיקין של חברה לעוולה שביצע אחד האורגנים של החברה, דהיינו האסיפה הכללית, הדירקטוריון והמנהל הכללי, היא אחריות אישית ולא שילוחית. וכך, לא ניתן לבטח נושאי משרה – חברי דירקטוריון ויושב הראש, מנכ"ל והכפופים לו – כנגד תביעות על הפרת חובת אמונים שנעשתה שלא בתום לב.

כאן המקום להזכיר כי על פי סעיף 18 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971, "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה." במילים אחרות, חל איסור מפורש על חריגה מהתקציב.

לסיכום, עקרון החיוב האישי חל על כל סוגי הרשויות המקומיות, איגודי הערים וגם על חברות עירוניות.

3 אמות מידה לחיוב אישי והנחיות היועץ המשפטי לממשלה

פסקי הדין שהוזכרו בפרק הראשון וכן ארבע עתירות לבג"ץ שהגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל גלגלו את האחריות לאכיפת עקרון החיוב האישי לפתחו של משרד הפנים. הם לא הותירו ברירה בפני מקבלי ההחלטות אלא להסדיר בצורה יסודית את הטיפול בסוגיה זו. בעתירותיה של התנועה למען איכות השלטון משנת 2000 (בג"ץ 2738/00, 3264/00, 3265/00, 3267/00) ביקשה התנועה להביא להפעלת סמכותם של שר הפנים והממונים על המחוזות במשרד הפנים לחייב באופן אישי גורמים ברשויות מקומיות אשר גרמו להוצאות כספיות בניגוד לחוק וגרמו בשל כך נזק לקופה הציבורית. במרכז עתירות אלו עמדה הדרישה מצד התנועה למען איכות השלטון לקבוע נוהל להפעלת סמכות זו של השר והממונים על המחוזות, סמכות שכידוע לא הופעלה עד אז, חרף היותה – לשיטתה של התנועה – מבין סמכויות הפיקוח החשובות ביותר הנתונות בידי משרד הפנים על הרשויות המקומיות.

בפסק דינו מיום 8.11.2000 של נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק (בג"ץ 3267/00, התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים, הממונה על מחוז הצפון), נקבע כי "מתשובת המדינה עולה כי בעקבות העתירה הוכנה טיוטת נוהל. עד כמה שתכנו אינו מקובל על העותרת, היא תוכל להביע עמדה למשיבים 1-2 (משרד הפנים). בכך באה העותרת על סיפוקה". ואמנם, בפברואר 2001 פורסמו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים מס' 1/2001 אמות מידה לחיוב אישי בגין הוצאה שלא כדין, ובחוזר המנהל הכללי 5/2001 מספטמבר 2001, פורסם נוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית. על פי המצוין שם, הנוהל הוכן במשותף על ידי המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית של משרד הפנים, וגובש בשיתוף פעולה עם מרכז השלטון המקומי.

נוהל זה מבוסס על מכתבו של היועץ המשפטי לממשלה דאז, עו"ד אליקים רובינשטיין, למנכ"ל משרד הפנים וליו"ר המרכז לשלטון מקומי,³ כדלקמן:

³ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, 23.8.2001, מספר הנחיה: 8.2000 (90.007).

נעשה מאמץ להביא בחשבון את הקשיים והאילוצים בהם פועלים נבחרי הציבור ונושאי התפקידים השונים ברשויות המקומיות, בצד הצורך להבטיח כי אלה יפעלו במסגרת תפקידיהם כנאמני הציבור, במחויבות ובאחריות לשמירה על הוראות הדין וסדרי המינהל התקינים. ... הנוהל מבקש להבטיח, מחד גיסא, כי הסמכות לחיוב אישי תופעל רק לאחר הליך קפדני וממצה; ומאידך גיסא, כי בנסיבות מתאימות בהן הדבר נדרש, ולאחר מיצוי כל ההליכים שבנוהל, הסמכות אכן תופעל הלכה למעשה, ועל נושאי המשרה לדעת זאת.

ביסודם של חוקים ופסיקות הנוגעים לסוגיית החיוב האישי עומדת תפיסה לפיה משרתי הציבור, בין נבחרים ובין עובדים, הם נאמני הציבור, שהוענקו להם על פי דין סמכויות נרחבות שמכוחן יוכלו לקדם את ענייני הציבור. אולם בצד סמכויות אלה גם חובות, שמטרתן להבטיח שבמסגרת תפקידם יפעלו לטובת הציבור, בנאמנות, במחויבות ובאחריות. הפרתה של חובה זו צריך שתהיה מלווה בסנקציה אישית כלפי המפר (חוזר המנהל הכללי, 5/2001). מן הראוי לציין שגם במגזר הפרטי, מנהל חייב לפעול אך ורק לטובת קידום ענייני החברה ולא לשם קידום ענייניו או עניינים זרים.

מדובר בסנקציה מינהלית, אשר מסורה בידי השר או הממונה על המחוז, דהיינו, הסמכות לקבוע מתי הוצאה היא בלתי חוקית (או כל פעולה שנגרם בגינה חסר או הפסד), מה הם המקרים בהם ראוי לחייב אדם חיוב אישי בגין הוצאה כזו ומהו סכום החיוב. בשונה מהמקובל בתביעות נזיקין במגזרים אחרים, לא נדרשת הוכחת נזק לכאורה כתנאי להפעלת הסמכות לחיוב אישי על נבחר רשות מקומית או עובד הרשות. די בכך שהוצאה או תשלום שבוצעו הינם בלתי חוקיים, על מנת להקנות לשר או לממונה סמכות לחייב בה את האחראי בחיוב אישי, גם אם כתוצאה מהוצאה זו, לא נגרם לרשות נזק או אף אם הוצאה זו הביאה לה תועלת.

4 חיוב אישי: הלכה למעשה

מינוי הוועדה לחיוב אישי ועבודתה

על פי חוזר המנהל הכללי 5/2001, שתוקן בשנת 2006, האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים הוא שירכז את פירוט ההוצאות וההתקשרויות שנעשו על ידי הרשות שלא כדין, למיטב הבנתם של רואי החשבון המבקרים מטעם המשרד את חשבונותיהן של הרשויות המקומיות, ואת זהות האחראיים החתומים על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה. החומר יובא לדיון בוועדה מייעצת לחיוב אישי. בשנת 2001 דובר על ועדה פנימית של משרד הפנים, שתורכב מסמנכ"ל תקצוב ופיתוח במשרד, ראש האגף לביקורת ונציג הלשכה המשפטית. ועדה זו שהחלה לפעול בשנת 2002 טיפלה במקרים ספורים בלבד. בחוזר המנהל הכללי 4/2006 הוחלט על הקמתה של ועדה מייעצת לחיוב אישי שבראשה יעמוד שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט של בית משפט מחוזי, שימונה על ידי שר הפנים על דעת היועץ המשפטי לממשלה. מנהל המינהל לשלטון מקומי או נציגו והיועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו יהיו חברים בוועדה.

ואמנם בפברואר 2006 מונה נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים לשעבר, השופט (בדימוס) ורדי זיילר, לעמוד בראש הוועדה. כמו כן, הוקמה היחידה לחיוב אישי במסגרת האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים. יחידה זו מרכזת את החומר שמגיע לידיה, כגון דוחות ביקורת של רואי חשבון שנערכו עבור האגף לביקורת, ומידע על הוצאות בלתי חוקיות שמגיע למשרד הפנים מכל גורם אחר.⁴ מנהל היחידה מחליט אם יש במידע שנצבר ובבדיקת העובדות ברשות המקומית, במחוז ואצל החשב המלווה בסיס לטיפול. הוא ממנה רואה חשבון לביצוע ביקורת משלימה כדי ללמד על הוצאות שלא כדין לכאורה, המצדיקות את הפעלת נוהל החיוב האישי. טיוטת הדוח מועברת לוועדה לחיוב אישי אשר מחליטה אם יש מקום להמשיך בבדיקה מחשש להוצאה שלא כדין. הדוח מועבר רשמית לתגובת המבוקרים ולהתייחסות הממונה על המחוז. הוועדה

⁴ מן הראוי להעיר שדוחות מבקר המדינה ומבקרי הרשויות המקומיות ופסקי דין של בית המשפט יכולים גם הם לשמש מקורות מידע רלוונטיים למקרים שיש לשקול בהם הטלת חיוב אישי.

דנה בתגובת המבוקרים ואם היא מחליטה שלכאורה בוצעה הוצאה שלא כדין, היא מזמינה את האחראים לשימוע בכתב ובעל פה בפני חברה. המלצות הוועדה מוגשות למנכ"ל משרד הפנים, אשר מצרף את המלצתו להמלצות הוועדה להכרעת שר הפנים. השר רשאי אפוא להחליט לפי שיקול דעתו האם וכיצד לקבל את המלצות הוועדה המייעצת. היחידה לחיוב אישי מופקדת גם על האכיפה ומוודאת שהרשות המקומית אכן פועלת ליישום החלטת השר.

על פי הנוהל (חוזר המנהל הכללי 5/2001) המלצות הוועדה והמנכ"ל וכן החלטת השר ישקפו את כלל נסיבות העניין, לרבות השיקולים הבאים:

א. רמת המודעות לכך שמדובר בהוצאה בלתי חוקית (ביודעין/תוך עצימת עיניים/ברשלנות).

ב. היקף החרیגה מהוראות הדין בהן לקתה ההוצאה הבלתי חוקית, משכה ותדירותה.

ג. היקפה הכספי של ההוצאה הבלתי חוקית.

ד. קיומה של נורמה ברורה ממנה חרגה ההוצאה או ההתקשרות.

הפעולות בגינן מתקיים חיוב אישי הן אותן הפעולות שקשורות בהוצאה שלא כדין. הנוהל מפרט דוגמאות בתחומים כמו הפרת הכללים הקבועים בחוק לביצוע התקשרות, או התקשרות ללא האישורים הנדרשים, התקשרות או פעולה טרם אישור תקציב בלתי רגיל (תב"ר) או מבלי שנערך מכרז במקרה שטעון מכרז, מתן הנחה או תמיכה ללא אישור, מתן תמיכה לגוף שאינו עומד בקריטריונים הקבועים בנוהל למתן תמיכות, הוצאה שהיא בבחינת תעמולת בחירות אסורה, או הוצאה בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול. הנוהל לחיוב אישי של נושאי משרה ברשות המקומית, המאחד את הנוהל משנת 2001 ואת התיקון לו משנת 2006, פורסם שוב באוגוסט 2008 (חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 6/2008), לשם רענון.

יבול הוועדה לחיוב אישי

בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 7/2007 מאוקטובר 2007 פורסמה סקירה של החלטות הוועדה לחיוב אישי, מאז מונתה בשנת 2002. הוועדה קבעה לעצמה, בין היתר, כי:

דין החיוב האישי היא הוראת חוק יוצאת דופן, המאפשרת לרשות מינהלית לחייב אישית נושאי משרה או תפקיד, אם נתנו ידם לעשיית הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות. לוועדה

לחיוב אישי נראה לכאורה שהתכלית החקיקתית העיקרית של הוראת החוק האמורה איננה להעניק לרשות פיצוי או ליתן לה שיפוי על נזק כספי ישיר שנגרם לה, אלא לאפשר תגובה מתאימה ומרתיעה נגד אנשי ציבור המתעלמים מחובתם כנאמני ציבור ועושים בכספי הציבור עשייה שאיננה תואמת את החוק.

הוועדה מציינת שיש והנזק הציבורי מתבטא גם בנזק ממוני ישיר ואולם אין זה בהכרח הקריטריון הקובע לעניין "דין החיוב האישי". הוועדה תנחה את עצמה שלא להמליץ על יישום "דין החיוב האישי" במקרים של זוטות ו/או עניינים בלתי מהותיים ו/או נושאים גבוליים ו/או במצבים בהם תחושת הצדק אינה משלימה עם הטלת חיוב אישי.

הפעלת סנקציה זו צריכה להיעשות בזהירות. הסכומים שמדובר בהם עשויים להיות, מטבע הדברים, מעבר ל"תפיסת העולם" של "כיס פרטי". הסיבות לעשיית ההוצאה הבלתי תקינה עשויה להיות מעיקות, קשות ובעייתיות, והלחץ בו נמצאת הרשות המקומית עשוי להיות כבד מאד. כל אלה צריכים להיות מובאים בחשבון ...

בתקופת פעילותה של הוועדה המייעצת לעניין חיוב אישי (בשנים 2002-2007), היא קיבלה המלצות מספר אשר אושרו על ידי שר הפנים, בעניין נבחרי ציבור ונושאי משרה ב-21 רשויות מקומיות. סוגיות שטופלו כללו העסקת עובדים ללא מכרז, תשלום כספים מתקציב החינוך למטרות אחרות, התקשרות של הרשות עם חברה שבבעלות נבחר ציבור או קרוביו, התקשרות ללא תקציב וללא אישור מועצת העירייה, התקשרות עם חברה ללא מכרז, הקצאת מקרקעין שלא כדין, העסקת עובד בעקבות הסכם פוליטי, רכישת רכב בסכום גבוה מהמותר, תעמולת בחירות מכספי הרשות ומתן תמיכה בסכום העולה על זה שאושר על ידי ועדת התמיכות העירונית. ב-11 מהרשויות המקומיות חיובו נושאי משרה בהיקף כספי כולל של 1.074 מיליון שקלים בלבד, ואילו ב-10 רשויות מקומיות הומלץ שלא להטיל חיוב אישי, על אף הוצאות שלא כדין. למעלה מחצי מיליון שקלים הושתו במקרה בודד: העסקת עובד (מנהל מחלקת החינוך) ללא מכרז, ללא חוזה וללא אישור מועצה ומשרד הפנים במועצה המקומית אלעד. כחצי מיליון שקלים מחיוב זה הוטלו על אדם בודד: ראש מועצת אלעד לשעבר. בשלוש רשויות נוספות – אעבלין, בסמ"ה וקרית מלאכי – הוטלו חיובים אישיים בסכומים של כ-100 שקלים בכל רשות וביתר המקרים היו החיובים בסך עשרות אלפי שקלים בודדים. מבין 11 הרשויות שהוטלו בהן חיובים אישיים, חמש הן ערביות ורק שתיים הן רשויות אמידות יחסית: אבן יהודה ופתח תקווה. בשנה שבין קיץ 2007 לקיץ 2008 המליצה הוועדה על שישה חיוביים אישיים נוספים, מהם אושרו עד אוגוסט 2008 שניים וארבעה ממתנינים להכרעת השר.

ערעור על החלטות הוועדה לחיוב אישי

מן הראוי לציין פסיקה של בג"ץ הממחישה שניתן לערער על החלטות הוועדה לחיוב אישי בבית המשפט. מדובר בבג"ץ 10546/04 **ארז אלברט נ' שר הפנים, הוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים**. העותר היה ראש עיריית קריית גת בין השנים 1996-2003. העירייה רכשה עבורו רכב במחיר העולה במידה ניכרת על מחיר רכב לו היה זכאי על פי נוהלי משרד הפנים בדבר תנאי שכר ותנאים נלווים לראשי רשויות. בעקבות פנייתו של הממונה על מחוז הדרום, הובאה אותה הוצאה עודפת לבחינתה של הוועדה המייעצת לעניין חיוב אישי, אשר החליטה לחייב את העותר להחזיר לקופת העירייה סכום של כ- 34 אלף שקלים, מחציתו של פער המחירים שבין העלות הקבועה בנוהל, למחיר הקנייה בפועל. כנגד החלטה זו הלין העותר.

בית המשפט (בפסק דינו של השופט א' א' לוי מיום 23.01.2008) דחה את העתירה, אך מבלי לקבוע הוצאות, וקבע כי:

סעיף 221 לפקודת העיריות נועד להבטיח פיקוח יעיל על הוצאותיה של הרשות המקומית וקימו של מינהל תקין. רכישת רכב במחיר גבוה במידה ניכרת מזה שהותר לרשות המקומית, מהווה שימוש אסור בכספי ציבור, והעותר, בתור נאמנו של הציבור, היה אמור להימנע מכך. ... גם אם פעל העותר בתום לב, בסופו של יום נמצאה קופתה של הרשות המקומית חסרה. לפיכך, מסקנתנו היא כי לא נפל פגם בהחלטה נגדה משיג העותר, ועל כן אין ביטול להושיט לו סעד.

5 חיוב אישי והצעת חוק העיריות, התשס"ז

הצעת חוק העיריות התשס"ז-2007 (רשומות, הצעות חוק הממשלה 292 מיום 19.3.2007) אמורה לגבש רפורמה שתעניק ביזור לרשויות מקומיות המנהלות את ענייניהן בייעילות, תביא לפיתוח מכשירי בקרה והתערבות שיש בהם כדי למנוע מבעוד מועד את קריסתן הכלכלית והארגונית של רשויות שאינן מתנהלות כיאות, ותחזק את מרכיבי הבקרה התוך-רשותיים. אלו כוללים את חיזוקה של המועצה ובראש ובראשונה את חיזוקם של נושאי משרה, כמו מנכ"ל, גזבר, מהנדס, יועץ משפטי ומבקר, שימשו מעין "שומרי סף" מאזנים לריכוז העוצמה שבידי ראש הרשות המקומית. הצעת חוק זו מבקשת להחליף את פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות ושורה של חיקוקים נלווים ובמסגרתה יקראו כל הרשויות המקומיות בארץ עיריות.

בין היתר באה הצעת החוק למסד את מנגנון החיוב האישי, שפרטיו מוסדרים כיום רק בנוהל של משרד הפנים, בחקיקה ראשית ומפורטת מזו המפוצלת כיום בין הפקודות והצווים הקיימים. פרק 19 בהצעה דן בסמכויות שר הפנים וסעיפים 336-343 בסימן ד' בפרק זה מתרכזים בסוגיית החיוב האישי. ההצעה מבקשת לעגן את העיקרון שעל פיו נבחר ציבור ונושא משרה בעירייה וכן נציג עירייה בתאגיד עירוני מיוחד, מנכ"ל של חברה עירונית מיוחדת וממלא תפקיד בה, אשר החליט במסגרת סמכויותיו על הוצאה שלא כדין או אישר את ההוצאה, יהיה חייב להשיב לקופת העירייה את סכום ההוצאה. החלת האחריות מוגבלת למי שקיבלו את ההחלטה על ההוצאה הלכה למעשה או למי שאישרו אותה, כאשר אישור זה נדרש במסגרת סמכויותיו של אותו אדם. אחריות זו תוטל על אדם גם במקרה שבו הוא רק אחד החברים בגוף שהוא בעל הסמכות, אם היה שותף להחלטה שהתקבלה בו.

ההצעה ממסדת את הוועדה לחיוב אישי בהרכב שיכלול (1) משפטן הכשיר להיות שופט מחוזי הבקי בדיני השלטון המקומי, שימונה בידי השר, על דעת היועץ המשפטי לממשלה, (2) הממונה על הבקרה במשרד הפנים (תפקיד חדש שאינו קיים במסגרת החוקית הנוכחית) או נציגו, ו-(3) נציג היועץ המשפטי לממשלה (במקום היועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו על פי הנוהל מ-2006). ועדה זו תהיה רשאית לבחון נושא על פי

פנייה מיחידת הבקרה או על בסיס מידע ממקור אחר. הוועדה תהיה מוסמכת להמליץ בפני השר להטיל חיוב אישי במקום שראתה לנכון לעשות כן, וגם את שיעור החיוב האישי על פי נסיבות העניין ובהתאם לפרמטרים שמפורטים בסעיף 338 להצעת החוק: טיב ההוצאה והיקפה, חומרת החריגה מהוראת הדין, תפקידו של החייב בחיוב אישי, מודעותו של האחראי להוצאה להיותה הוצאה שלא כדין ושיקולי צדק. ההצעה מתייחסת במפורש לזכותו של כל מי שעלול להיפגע מהחלטותיה לשימוע. שר הפנים, לאחר שקיבל את המלצת הוועדה, יחליט בדבר הטלת החיוב האישי, שישולם לקופת העירייה. כמו כן, עוסקים סעיפים נוספים בהצעת החוק בפרסום החלטת השר כחלק ממטרת ההרתעה שביסוד כלי פיקוח זה, בגביית החוב ובהעברת החלטות לחיוב אישי של נושאי משרה לוועדה לבחינת פיטורי נושאי משרה.

6 האמנם לא חל חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המרכזי?

אם אמנם החיוב האישי הוא כלי הרתעתי חשוב האמור למנוע פעולות בלתי חוקיות, מדוע לא להחילו על השרים והמנהלים הכלליים של משרדי הממשלה ועל הפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ובחברות ממשלתיות? זוהי שאלה ראויה ורלוונטית. מרכז השלטון המקומי אכן טוען שלנוכח הפרסומים על פעילותם של חברי כנסת, שרים וסגני שרים על חשבון הציבור והשימושים שהם עושים בכספי משלם המסים, יש צורך מיידית בחוק שיגן על הציבור מפני השררה של השרים והפקידות הבכירה במשרדי הממשלה ויטיל עליהם חיוב אישי בגין מעשים הפוגעים בקופת המדינה.

כפי שנראה להלן, החיוב האישי, גם בכיסוי של הגדרות שונות, אכן חל גם עליהם שכן מדובר בעיקרון משפטי אוניברסלי, וזאת על אף שלא קיימת לגביהם הוראה מפורשת דומה לזו שבפקודת העיריות.

המקרה של שר החקלאות

ביום 10.8.1990 פורסמה בעיתון ג'רוסלם פוסט מודעה בזכות המשך השליטה הישראלית ביהודה ושומרון בשל חשיבות השליטה על מקורות המים. בתחתיתה נכתב: "מוגש כשירות לציבור על ידי משרד החקלאות". שר החקלאות באותה עת היה רפאל איתן, שכינה במסגרת סיעת צומת בקואליציה והמודעה פורסמה ביוזמתו וביוזמת עוזרו. המודעה הוזמנה על פי הנוהל על ידי לשכת הפרסום הממשלתית לאחר שאושרה על ידי חשב משרד החקלאות ועל ידי עוזר השר. בעקבות פרסום המודעה הוגשה ליושב ראש ועדת הבחירות המרכזית בקשה למתן צו-מניעה נגד המשך פרסום המודעה על חשבון קופת הציבור, נגד תשלום עבור המודעה שפורסמה וכן בקשה לנכות את עלות המודעה מכספי מימון המפלגות שהגיעו לסיעת צומת לקראת הבחירות הבאות. יושב ראש ועדת הבחירות קבע שהמודעה הינה תעמולת בחירות והורה על הפסקת הפרסום, אך לא נענה לשתי הבקשות הנוספות בטענה שאינן בסמכותו. לאור קביעת יושב ראש ועדת הבחירות

פסק היועץ המשפטי לממשלה כי אל לה למדינה לשלם בעבור המודעה. משלא שולם בעבור הפרסום נתבעו המדינה, השר וסיעת צומת על ידי העיתון ג'רוסלם פוסט. פסק דין חלקי קבע שהמדינה חייבת בתשלום עבור הפרסום. בעקבות ערעור המדינה הוחזר התיק לבית המשפט וזה קבע כי המדינה חייבת בשליש החוב ואילו סיעת צומת והשר חייבים בשני שלישים ביחד ולחוד. על החלטה זו הוגש ערעור וערעור שכנגד (ערעור אזרחי 4459/98, מדינת ישראל – משרד החקלאות נ' פלסטיין פוסט בע"מ, ואיתן).

ביום 26.3.2002 פסק בית המשפט המחוזי בירושלים (השופטים ד' חשין, ע' קמא וי' עדיאל) כדלקמן:

העברת מסר פוליטי באצטלא של מידע מקצועי, יש בה משום הטעיית הציבור הנחשף למידע וטועה לחושבו למידע מקצועי, ובכך אף גוברת האפקטיביות של הפרסום. אין כל הבדל בין פרסום פוליטי למינוי פוליטי או שיקול פוליטי הנעשים על ידי מי שפרסומיהם, מינוייהם ושיקוליהם צריכים להיות מקצועיים בלבד. ... המסקנה היא כי הפרסום, בין כתעמולת בחירות ובין כפרסום החורג ממסגרת הסמכויות המוקנות לשר החקלאות, היה אסור במימון מכספי משרד החקלאות.

גם הטענה של חסינות עניינית לא קמה לשר במקרה זה. באשר לשאלה האם השר חייב בעלות הפרסום כולו או חלקו, נפסק כדלקמן:

כבר נקבע בבית המשפט העליון כי שר הממלא תפקיד בממשלה כנציג של מפלגה ממלא בכך פונקציה פוליטית שבה הוא מבטא דעות, השקפה ודרך מדינית וחברתית המקובלת על הציבור שבחר בו, אולם בעת שהוא ממלא את תפקידו המנהלי כמי שמופקד על משרד ממשלתי ומכוון את עשייתו, נסוגה הפונקציה הפוליטית בפני הפונקציה המנהלית. לפיכך, אין לקבל את טענותיו בדבר אשמת המדינה שלא השכילה למונעו מן הפרסום. על כל עובד ציבור לשאת באחריות לכשל במילוי תפקידו. בפסיקה קיימת הלכה לעניין חיוב אישי של נבחר ציבור בהשבת הנזק שגרם בחריגתו מסמכות. כרום המעלה וכגבור הכוח שבמשרה, כך יחריפו אמצעי הריסון והתיקון הממשיים, לפיכך השרים חייבים להשיב מכיסם הפרטי את הנזק שגרמו בחריגתם מסמכות.

בעשותו פרסום החורג מסמכותו ועל חשבון תקציב משרדו הפר השר את הוראת סעיף 8 לחוק השליחות, תשכ"ה-1965 המחייבת אותו כשלוח של המדינה בחובת נאמנות כלפיה. לאחר שהשר הפר חובה זו, זכאית המדינה, כשולחנתו, לתרופות בגין הפרת חוזה, לפי סעיף 9 לחוק השליחות וסעיף 10 לחוק החוזים (תרופות בשל הפרת חוזה), תשל"א-1970. מסקנה זו תהא נכונה גם אם יצא בית המשפט מהנחה כי השר היה תם-לב וכי המדינה תרמה אף היא לגרימת הנזק.

פסק הדין קבע שהשר חייב בהשבת הנזק שנגרם למדינה. אמנם חשב המשרד ומנהל לשכת הפרסום הממשלתית לא פעלו כראות ולא מנעו את הפרסום, אך אין לקבל את

הטענה המבקשת לגלגל את אחריות השר על אחרים. הנזק נגרם בעיקרו בשל פעולתו האקטיבית של השר.

פסק הדין גם מביא כדוגמה את פסקי הדין בבג"ץ 1065/89 גולני נ' שיש ובג"ץ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא, שתוארו לעיל ומציין את הוראת סעיף 221 לפקודת העיריות כ"ביטוי פרטי ויישום של ההלכה הכללית.

צודקת המדינה בטענתה כי בפסק דין גולני ובפסק דין טרייסטר שבא בעקבותיו, נקבעה הלכה לעניין חיובם האישי של "נבחר הציבור או הממונה לשרתו" בהשבת הנזק שגרמו בחריגתם מסמכות. ... לפיכך, שרים כמוהם כראשי עיריות, חייבים להשיב "מכיסם הפרטי" את הנזק שגרמו בחריגתם מסמכות.

סופו של דבר, השר וסיעת צומת יחד ולחוד חויבו להשיב למדינה את מלוא הסכום ששילמה המדינה לג'רוסלם פוסט בגין הפרסום – 17,978 שקלים בצירוף הצמדה ורבית, וכן הוצאות המשפט בשתי הערכאות ושכר טרחת עורך דין בשתי הערכאות בסכום כולל של 20,000 שקלים ובצירוף הפרשי הצמדה ורבית. אגב, פסק הדין ניתן במרץ 2002. כזכור, הפרשה החלה ב-1990.

המקרה של מנכ"ל חברה ממשלתית (לור"ם)

בנובמבר 2000, עתרה התנועה למען איכות השלטון לבג"ץ נגד שר הבינוי והשיכון, ראש הממשלה ואחרים (בג"ץ 8501/00) בדרישה להדיח את יעקב אטרקצ'י, מנכ"ל החברה הממשלתית לפיתוח אזור רמלה ולוד (לור"ם), שנחשב למקורבו של מר בנימין נתניהו,⁵ וזאת בטענה של הפרת חובת האמון במסגרת מסכת התנכלויות לחשב החברה, לאחר שזה התלונן בפני מבקר המדינה על חשדות למעשי שחיתות בחברה. החשב פוטר אך הוחזר לתפקידו על ידי מבקר המדינה, השופט אליעזר גולדברג, אשר קבע חד-משמעית כי פיטוריו נבעו מכך שפעל דווקא לגילוי מעשי שחיתות.

המדינה מינתה בודקת מטעמה אשר בחנה את אחריות מנכ"ל החברה וסגנו למסכת ההתנכלויות, אך הללו לא שיתפו פעולה ובכך עיכבו את הגשת הדוח בשנתיים וחצי. זאת בעוד שבית המשפט רשם לפניו כי בעלי המניות (המדינה) ימנו בודק אשר ישלים את בדיקתו תוך 60 יום ויעביר את המלצותיו לבעלי המניות אשר יפעלו בהקדם לגיבוש החלטתם בעקבות ממצאי הבודק. גם לאחר השלמת הדוח, התעכבה הגשתו בשל מחדלה

⁵ גל ניסים, "מנכ"ל לור"ם יעקב אטרקצ'י הודיע על התפטרותו, גלובס 1.8.2004.

של החברה לשלם את שכרה של הבודקת, דבר שחייב את התערבות בית המשפט. מממצאי הדוח עולה כי נגרם נזק כספי כבד לחברה עקב התנהלות מנכ"ל החברה וסמנכ"ל הכספים, וכי בדוח הוקדשו פרקים לדיווחים כוזבים, חוזרים ונשנים לדירקטוריון החברה ולגורמים המוסמכים על פי חוק. יש לציין, כי גם מבקר המדינה בדק את חברת לור"ם, וסקר שורה של ליקויים קשים וחמורים בעבודת מנכ"ל לור"ם, שמשמעותם נזק מתמשך לקופת החברה בהיקף של מיליוני שקלים ... כולל התקשרויות עם "יועצים" מקורבים ומקושרים פוליטית.⁶

כשלוש שנים וחצי לאחר הגשתה של העתירה מטעם התנועה למען איכות השלטון, קבע המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט אליהו מצא, בפסק דינו מיום 19.8.04 כדלקמן:

להסרת ספק אנו מוצאים מקום להדגיש כי עתירה זו העמידה לפני בית המשפט לבירור פרשה עגומה המעוררת עניין ציבורי הראוי לתשומת לב. ... הממצאים שנקבעו מעידים על כשל חמור בניהול ועל חריגה מגדר הנורמה המחייבת נושאי משרה מסוגו של מנכ"ל חברת לור"ם. מוצאים אנו טעם להבהיר כי אלמלא הודיע המנכ"ל, סמוך למועד הדיון בהתנגדות לצו על תנאי, על התפטרותו ממשרתו, כי אז רואים היינו לצוות על המשיבים להרחיקו ממשרתו לאלתר.

פסק הדין חייב באופן אישי וחריג את המנכ"ל המתפטר לשלם לעותרת את הוצאות העתירה וכן שכר טרחת עורך דין בסך 50,000 שקלים.

מדובר אם כך במקרה של הדחה מתפקיד, לבד מתשלום אישי נכבד של הוצאות. יש להעיר כי חברת לור"ם נמכרה על ידי רשות החברות הממשלתיות בספטמבר 2004, כלומר מיד לאחר פסק הדין. עוד יש לציין כי למרות שחברת לור"ם הייתה בשליטת המדינה (בשיעור בעלות של 95%), המשיבים ניסו לטעון שהיא חברה פרטית ולכן אין למדינה סמכות פיקוח עליה. אלא שהפסיקה אינה עושה הנחות גם לחברות פרטיות. בעלי חברה ומנהליה אינם יכולים עוד להסתתר מאחורי התפיסה של "ישות וירטואלית" והם נתבעים לשלם באופן אישי את חובם לנושים גם לאחר פשיטת רגל ופירוק החברה. בתי המשפט יכולים לחייב בעלי חברה ומנהליה לפרוע חוב באופן אישי, וזאת בלי צורך בהרמת מסך לגילוי הבעלים האמיתיים ועל אף שהשופטים בהחלט ערים לכך שבמצבים בהם חברות מצויות בקשיים ומנסות לשרוד, כל רמז למשבר עלול לגזור עליהן פסק דין מוות.

⁶ מבקר המדינה, החברה לפיתוח אזור לוד ורמלה בע"מ, בתוך: **דוחות על הביקורת באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה**, ירושלים, יוני 2004.

המקרה של חברה מעורבת: החברה לאוטומציה

החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי הוקמה בהחלטת ממשלה משנת 1967 במטרה לספק שירותי מחשוב לרשויות המקומיות. מרכז השלטון המקומי מחזיק ב-60% ממניות החברה והמדינה מחזיקה ב-40% ממניותיה. בעתירה לבג"ץ 125/06 (ועד עובדי החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ נ' שר האוצר ושר הפנים) ביקשו העותרים לחייב את המדינה להפעיל את האמצעים שעומדים לרשותה כדי למנוע מחדלים המדרדרים את מצב החברה לאוטומציה, כאשר לטענת ועד העובדים, המדינה לא מפעילה פיקוח על התנהלותה הפגומה של החברה. מלבד זאת, טען הוועד, הדירקטורים וחברי ההנהלה מצויים בניגוד עניינים בגלל קשריהם לרשויות המקומיות וכתוצאה מכך, ההנהלה אינה נחושה לגבות כספים שחייבים לה הרשויות המקומיות. עוד נטען כי שכרם של יושב ראש הדירקטוריון ושל המנהלים גבוה ללא מידה ויש להשית עליהם אחריות אישית ולדרוש מהם להשיב תשלומי יתר שקיבלו.

בפסק דינו של השופט אליקים רובינשטיין מיום 21.7.2008 קבע בג"ץ שמדובר בחברה מעורבת לפי חוק החברות הממשלתיות,⁷ על אף מאמצי הנהלת החברה להוכיח שמדובר בחברה פרטית שכללי הפיקוח על פי חוק החברות הממשלתיות אינם חלים עליה. לפיכך, "כל עוד המדינה "שותפה" בחברה, עליה לפעול לקידום טובת החברה, לפי מתחם הפעולות והסמכויות הפתוחות בפניה ביחס לחברה מעורבת." אי לכך "בידי המדינה להשפיע על ההחלטות המתקבלות בהצבעה באסיפה הכללית של החברה", וחוק יסודות התקציב מקנה לה סמכות לפקח על שכר מנהליה. פסק הדין מצייין כי "אין ספק כי בעלי השליטה מהשלטון המקומי מצויים בדילמה מתמדת, ובה גם פתחי ניגוד עניינים, ויש בכך לכאורה כדי להשליך על נמרצות החברה בעניין גביית החובות ולמדינה תפקיד בקידום הנושא". על פי הוראות סעיף 50' לחוק החברות הממשלתיות השרים רשאים לתת לבא כוחם הוראות בדבר אופן הצבעתם באסיפה הכללית.

בהערות לפסק הדין צייין השופט חנן מלצר כי התעוררו:

תמיהות וקושיות באשר לדרך מילוי חובת הזהירות של נושאי המשרה בחברה ובאשר למילוי חובת האימונים של אותם דירקטורים, שיש להם לכאורה ניגוד עניינים בין תפקידיהם בחברה לבין תפקידיהם האחרים. סוגיה זו יכולה אף להשית אחריות של בעלי המניות בחברה בתור שכאלו.

⁷ חברה שאינה חברה ממשלתית, ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה היא בידי המדינה.

השופטים חייבו את המדינה ואת המשיבים מטעם מרכז השלטון המקומי לשלם לוועד העובדים הוצאות משפט בסך 35,000 שקלים.

פסק דין זה קובע ראשית כל שחברה מעורבת טעונה פיקוח של השלטון המרכזי. פסק הדין נמנע אמנם מלפסוק חיוב אישי, אך בהערתו של השופט מלצר הוא מזכיר במפורש את אחריותם של בעלי המניות ואת חובת האמונים של הדירקטורים ומטיל על הנתבעים תשלום הוצאות משפט גבוהות. מן הראוי לציין, שבדומה למקרה של חברת לור"ם, פעלה המדינה להפרטת חלקה גם בחברה לאוטומציה בעיתוי סמוך למתן פסקי הדין שזיהו כשלים ניהוליים. במקרה אחרון זה שוקלת המדינה (באוגוסט 2008) למכור את אחזקותיה בחברה למרכז השלטון המקומי או לגורם שלישי.

7 חיוב אישי ובית המחוקקים - מגמות סותרות

ועדת הפנים והגנת הסביבה

מיסוד מנגנון ייחודי של חיוב אישי לשלטון המקומי גרר כמובן ביקורת רבה מצד מרכז השלטון המקומי וראשי רשויות מקומיות, ששבו והעלו את סוגיית החיוב האישי בפני ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. ועדת הפנים והגנת הסביבה קיימה דיון ארוך ביום 15.11.2005, כאשר הנושא שהונח על סדר יומה היה המשבר הנמשך ברשויות המקומיות והחלטת שר הפנים לחייב בחיוב אישי ראשי רשויות ועובדים בכירים שחרגו מהתקציב. ממלא מקום יושב ראש מרכז השלטון המקומי וראשי הרשויות המקומיות שנכחו בישיבה, התנגדו כולם כאחד לחיוב האישי, אלא אם כן יחול גם על נושאי משרה בשלטון המרכזי, ובלבד שלא יופלה השלטון המקומי. הוצע להגביל את החיוב האישי להוצאות שנעשו תוך כדי מעשה תרמית או הונאה, להוצאות שאושרו בניגוד לדין למרות התראה בכתב מהיועץ המשפטי, ולהרשעה בפסק דין סופי בקבלת שוחד לשם אישור ההוצאה. החיוב האישי, שיוטל בנסיבות קיצוניות ביותר, יחול הן על הרשויות המקומיות הן על השלטון המרכזי.

ההתנגדות נומקה בין היתר בכך שמנגנון ייחודי לחיוב אישי בשלטון המקומי מתייג אותו כמושחת; בכך שמדובר בחוק קולוניאלי ישן שהתקבל במלזיה עוד במאה ה-19 והוצא לפתע מהמגרה, ובכך ששורש הבעיה הוא פעמים רבות משבר כספי שנבע מקיצוץ דרסטי במענקים, ובפרט מקיצוצים רטרואקטיביים בעיצומה של שנת תקציב. הוצגו מצבים כמו צורך מיידי לתקן צינור ביוב כאשר ההוצאה איננה מתוקצבת (גם בגלל היעדר מענקי פיתוח ממשרד הפנים ובמצב בו לא מתאפשר לקבל העברות ממשרדים ממשלתיים שונים בגלל היעדר התקציב הנדרש ל-matching). הוזכרו עיכובים ממושכים במתן אישורים על ידי הגורמים הרלוונטיים בשלטון המרכזי, בראש ובראשונה בעניין אישור התקציב על ידי משרד הפנים, וכמו כן לאישורים על נחיצות משרה, המעכבת מינוי עובדים חיוניים במקום אלה שהתפטרו. דוגמאות בולטות שהוזכרו כללו צרכים דחופים במערכת החינוך, כאשר ראש הרשות משולל סמכות לקבל החלטות ללא אישורים, בפרט

ברשות שמתנהלת בה תוכנית הבראה. הוזכרו גם תלונות אין סופיות המוגשות נגד ראשי רשויות על ידי מתנגדיהם, במיוחד בזמן מערכת הבחירות.

ובכל זאת מבקש חבר מועצה אופוזיציונר מעיריית ירושלים – בועז עצמון – מכבוד יושב ראש ועדת הפנים והגנת הסביבה – גאלב מג'אדלה – להשאיר את החיוב האישי, בצינו כ:

זה הכלי היחיד שאנחנו כאופוזיציה יכולים לגרום בעזרתו שראש עיר שמרוויח מההחלטות שלו – הרווח הוא לא זה שהוא מכניס כסף לכיס, אלא זה רווח פוליטי, הוא פועל לפי הסקטור שהוא מייצג. ... בירושלים חייבנו את ראש העיר כמה פעמים חיוב אישי. זה לא עוצר בעדו⁸ ... אבל זה הכלי היחיד שיש לאופוזיציה. ראש עיר נבחר ל-5 שנים, זה מנדט אדיר, אי אפשר כמעט להעיף אותו. אני מבקש להשאיר את זה על כנו.

במסגרת יום השלטון המקומי שנערך ב-29.5.2007, אשר במהלכו ועדות הכנסת דנות בהיבטים שונים של השלטון המקומי, בחר מרכז השלטון המקומי להעלות לסדר יומה של ועדת הפנים והגנת הסביבה דווקא את נושא החיוב האישי. בישיבה זו נכחו בין היתר שר הפנים רוני בר-און והשופט בדימוס ורדי זיילר, המשמש כיו"ר הוועדה לחיוב אישי. השר בר-און ניסה באותה ישיבה, לשכנע את ראשי הרשויות המקומיות:

שהמכשיר של החיוב האישי הוא לטובתכם, כי בסוף היום אם לא יהיה את המכשיר של החיוב האישי אתם תגמרו בחקירות במשטרה למי שחס וחלילה כמובן ימצא פגם או פסול בפעילות שלו, ואחר כך בבתי המשפט, ובלנין ציבורי בתקשורת.

השר ציין שהוא מודע לבעיות, כאשר הליכים מתקיימים קודם בתקשורת ורק אחר בוועדה. למי שמתנהל כהלכה אין סיבה לדאגה, כולל אלה שקיבלו המלצות שגויות או שהמינהל מתחתם גרם להם לטעות. השר הביע תמיכה במנגנון שהוקם לחיוב אישי ובעיגונו במסגרת חוק העיריות החדש.

ואילו חבר הוועדה, ח"כ משה גפני הודיע שהוא מתכוון להניח הצעת חוק לביטול החיוב האישי. ח"כ גפני הסכים עם השר בר-און שיש מקום שכולם יהיו כפופים לחיוב אישי, אך תקף את המשפטיזציה היתרה שאיננה מאפשרת למדינה להתנהל באופן נורמלי ואת האפשרות שמנגנון החיוב האישי ישמש כלי ניגוח נגד ראשי רשויות המעבירים כספים לחינוך החרדי. גם ח"כ אפי איתם הצטרף לח"כ גפני, שכן אין צורך לדעתו ב"עוד משקולות שכבר יש על ראשי ערים וכולנו יודעים לאן יוליכו אותן בפרשנות המשפטית. את תסכימו לחוק הזה". המשך הדיון דמה בעיקרו לזה שנערך בשנת 2005.

⁸ מן הראוי לציין שראש עיריית ירושלים לא חויב בחיוב אישי ובנושאים שנבדקו על ידי משרד הפנים נתקבלו הסבריו.

הוועדה לענייני ביקורת המדינה: פזמון שונה

במסגרת הגשת דוח מבקר המדינה לשנת 2007 על השלטון המקומי לוועדה לענייני ביקורת המדינה, ביום 10.2.2008, אמר יו"ר הוועדה ח"כ זבולון אורלב:

... סוגיית השלטון המקומי מחייבת מחשבה יותר מעמיקה. אני תומך תמיכה מלאה להעניק להם יותר ויותר סמכויות, אבל עם יכולת פיקוח אמיתית של משרד הפנים ... יש נושאים שבהם יש חיוב אישי. בסוגיית הגנת הסביבה יש חיוב אישי של ראש רשות מקומית שעובר על החוק. אותו דבר לגבי העסקת עובדים שלא כדין. ... זה עובד מצוין. זה מרתיע. זה גם מאפשר לראש העיר לומר שהוא לא יכול לעזור כי אין לו שום כוונה להיות מחויב אישית ולהיות מורשע ונאשם. אנחנו רק עוזרים לראשי ערים להתמודד עם הלחצים העצומים שיש עליהם. אפשר לחשוב להרחיב את הדבר הזה. זה הוזכר בכל מה שקשור בחוקי תכנון ובנייה. יש בעיות חמורות מאוד. אחת הדרכים להתמודד עם העניין הזה זה להרחיב את חוק האחריות האישית או החיוב האישי כדי שיחול על החוקים האלה.

מסתבר אפוא שיש שוני בין שתי הוועדות בגישתם כלפי החיוב האישי – שוני שקשור להבדלים בתחומי האחריות ובאג'נדה של ועדות הכנסת השונות.

8 סיכום: ומה הלאה? כלי פיקוח על כ-ו-ל-ם?

למעשה שהתחלנו מהאמצע יש עתיד ברור, לפחות מבחינתו של מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס, במאמר שהתפרסם בידיעות אחרונות ב-2.7.2008:

כדי שהביקורת תהיה אפקטיבית נקבעה במשרד המבקר מדיניות חדשה שעיקריה: ביקורת בזמן אמת; פרסום שמות מבוקרים, הטלת אחריות אישית ודרישה למסקנות אישיות ... אחריות אישית משמעה שעובדי ציבור צפויים לסנקציה אישית אם הם מתנהגים בניגוד לדין, בזדון, באדישות מוחלטת, ברשלנות רבתי ובעצימת עיניים. לדוגמה, פגיעה בטוהר המידות היא פגיעה חמורה באינטרס הציבורי ואין להשלים עימה, גם אם לא נגרם נזק ממשי ומידי לאינטרס זה. ... עמדתי היא כי חלה אחריות אישית על עובדי ציבור נבחרים ועובדים מן השורה כאחד ... נפנה את תשומת הלב גם לקיומו של "חיוב אישי" לנושא משרה בשלטון המקומי. בהתאם לפקודת העיריות נוסח חדש, נושאי משרה בשלטון המקומי אחראים לכל חסר או הפסד כספי שנגרמו בשל התרשלותם או התנהגותם הרעה.

האם ניתן לקבל כפשוטה את תוכנית מבקר המדינה לגבי המשך הטלת החיוב האישי על כל נושאי משרה באשר הם? או שמא יש מקום להעלות שאלות כגון: האם יש צורך בחקיקה שתגביל עוד יותר את ידיהם הכבולות ממילא של משרדי הממשלה, גם אם מקבלים את הגישה שההיגיינה הציבורית צריכה להתחיל מלמעלה? האם חיוב אישי אכן היה מונע תוכניות הבראה ב-150 רשויות מקומיות, מינוי ועדות קרואות ב-25 רשויות מקומיות ואולי מיתר צעדי חקיקה שננקטו בתחילת שנות ה-2000 במסגרת חוק ההסדרים שהצרו את צעדיהם של נבחרי השלטון המקומי?

מהחלת החיוב האישי על הרשויות המקומיות בישראל בתחילת שנות ה-2000 אפשר להפיק עד כה כמה לקחים. כאמור, לא מדובר במהלך מדיניות סדור שראשיתו בשיח מקצועי ופוליטי, המשכו בחקיקה וסופו ביישום, אלא במהלך שתחילתו בבית המשפט הגבוה לצדק שהחזיר לחיים אות מתה בספר החוקים.

השתלשלות אירועים כגון זו אופיינית מאוד לגיבוש מדיניות ציבורית בישראל בשני העשורים האחרונים. המדינה נוטה להיות פסיבית, או בלתי אפקטיבית, ומי שלעתים

קרובות מניע רפורמות מהותיות במדיניות (למעט משרד האוצר בתחומים מוגדרים) הם דווקא בתי המשפט וארגוני המגזר השלישי. אפשר לקשור את התהליך לאקטיביזם שיפוטי שמאפיין את בג"ץ מאז שנות ה-80 של המאה ה-20, אך תמורה חשובה לא פחות היא עליית כוחם של ארגוני מגזר שלישי, ששמו להם למטרה לקדם יעדים כמו זכויות אדם, מינהל תקין, צדק חברתי ואיכות סביבה. ארגונים אלה שואפים להשפיע על סדר היום הציבורי בתחום עיסוקם, כאשר הדרך היעילה ביותר להניע את המדינה לעצב מחדש את מדיניותה היא באמצעות המערכת המשפטית. בשורת השינוי בתחום החיוב האישי היו העתירות לבג"ץ של חברי מועצות רשויות מקומיות בתחילת שנות התשעים, שבעקבותיהם מצא לנכון בית המשפט להזכיר לרשות המבצעת את קיומם של סעיפי החיוב האישי בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות ואת החשיבות שבעשיית שימוש בהם. אולם עתירותיה של התנועה למען איכות השלטון, הן שהביאו לשינוי המדיניות, לגיבוש נוהל בנושא, להקמת הוועדה לחיוב אישי, להפעלתה, למינוי שופט בדימוס שיעמוד בראשה ולהכללת הנוהל המפורט בהצעת חוק העיריות החדשה. היוזמה באה מהמגזר השלישי, כאשר לבג"ץ וליועץ המשפטי לממשלה היה תפקיד מרכזי בגיבוש הנוהל ובהחייאת האות המתה בספר החוקים.

סוגיית החיוב האישי מאירה באור שונה מעט את הטענות הרווחות על חולשתם הרבה של חברי מועצות הרשויות המקומיות. אלה חשים עצמם פעמים רבות בלתי רלוונטיים ונעדרי יכולת ממשית לפקח על הנעשה ברשות המקומית ובפרט על החלטותיו ומעשיו של ראש הרשות המקומית. מסתבר שחברי מועצה הם מי שהניחו את נושא החיוב האישי על שולחנו של בג"ץ והחלו את התהליך שבסופו הפך מאות מתה להליך מסודר ומשמעותי.

יישום החיוב האישי הפך מאז שהופעל לסוגיה מרכזית ביחסי שלטון מרכזי-שלטון מקומי בישראל. מספר האנשים שחויבו להחזיר כספים הוא קטן, הסכום הכולל שבו חויבו זניח מבחינת כלכלתן של הרשויות המקומיות ויש הטוענים שמספר החיובים הכולל קטן מאוד יחסית לפוטנציאל המתחייב (פניני, 2007) ומבחינה זו ההר הוליד עכבר. ואולם, אם בתחילה היה קיים אולי חשש כי המהלך לחיוב אישי יתמסמס ותמשך המסורת של פיקוח רופף, לא כך קרה, והמנגנון לחיוב אישי זכה לתהודה רבה, וככל הנראה גם להשפעה הרתעתית מסוימת. עצם העובדה שהנושא הפך כה מרכזי בשיח שבין השלטון המקומי לשלטון המרכזי מעיד על כוח ההרתעה של החיוב האישי. החשש מפגיעה בכיס הפרטי מרתיע ככל הנראה יותר מגזרות קשות שהושתו על הרשויות המקומיות בתחילת שנות ה-2000, ובהן הדחה של נבחר ציבור בהיקפים חסרי תקדים, תוכניות הבראה קשוחות ומינוי חשבים מלווים וגובים ממונים. צעדים דרקונים אלה לא גרמו לאותה תגובה קשה של עלבון כמו יישום הסעיף המנדטורי הנשכח העוסק בחיוב אישי. ראוי

לציין, שמבין המחלוקות בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, זהו נושא שבו השלטון המקומי סובל מנחיתות בולטת במיוחד בשיח הציבורי, ולראייה, שר הפנים מר מאיר שטרית לא הסכים להתפשר עם מרכז השלטון המקומי בנושא החיוב האישי במהלך המשא ומתן לעריכת שינויים בהצעת חוק העיריות שעברה בקריאה ראשונה בכנסת בשנת 2007.

הכוונה למסד את מנגנון החיוב האישי במסגרת הצעת חוק העיריות מחדדת את הויכוח סביב ההצדקה שיש לקיום מנגנון חיוב אישי ייחודי לשלטון המקומי – ויכוח שהדיו מודגמים בשני ניירות המדיניות של ד"ר אתי שריג ושל מר דני בוסטין, הכלולים בפרסום זה.

אכן, ייתכן שרק מקריות היסטורית – דהיינו העובדה שסעיף בעניין זה היה קיים בפקודת העיריות המנדטורית – גרמה לכך שעל השלטון המקומי הושת מנגנון ייחודי של חיוב אישי, ולא דווקא תפיסה סדורה על פיה החיוב האישי נחוץ במיוחד דווקא במערכת השלטון המקומי. עם זאת, הסקירה שהובאה לעיל מעידה על כך שעקרון החיוב האישי הוא אוניברסלי, אך במקרים של נבחרים ונושאי משרה בשלטון המרכזי, בחברות ממשלתיות ואפילו בחברות פרטיות, בית המשפט הוא זה שמכריע בסוגיות אלה. עם זאת, לפחות במקרה של משרדי ממשלה, פיקוח הדוק ולמעשה תלות כמעט מוחלטת בחשב המשרד מצמצמים את יכולתם של נבחרים ונושאי משרה להוציא כספים שלא כדין.

לטיפול בסוגיית החיוב האישי באמצעות ועדה מינהלית ולא באמצעות בית המשפט יש יתרונות, הן בכל הנוגע לאכיפת כללי מינהל תקין, הן מבחינתם של הנתבעים להשיב סכומים מכיסם הפרטי. מחד גיסא, עצם הפעלת נוהל מסודר וועדה ייעודית המטפלת בחיוב אישי יוצרים הליך המאפשר לטפל באופן שוטף בהוצאות שנעשו לכאורה שלא כדין, ומהווה כתובת זמינה לטיפול בתלונות בנושא זה, בעוד שההליכים בבתי המשפט הם איטיים, יקרים וממושכים; ולדוגמה ההליך המשפטי בעניינו של שר החקלאות, שהחל ב-1990 והסתיים ב-2002. סביר שלולא היה ההליך המינהלי, רק בחלק מהמקרים היה הטיפול מגיע לבית המשפט, ושם היה עלול להיסחב לעתים שנים ארוכות. מאידך גיסא, עצם קיומו של הליך מינהלי, המייתר את הטיפול בנושא באמצעות בתי המשפט, עשוי להיות נוח יותר לנתבעים בחיוב אישי, מאשר הליך יקר וממושך בבית המשפט. אם סבור הנתבע כי נפל פגם בהליך ובהחלטת השר עדיין שמורה לו הזכות לעתור לבית המשפט.

האם החיוב האישי ירתיע מועמדים טובים ורציניים מלהתמודד על תפקיד ראש רשות מקומית? על פניו נראה שחרף כל המגבלות והאזהרות, החיוב האישי אינו מרתיע

מתמודדים על תפקידים שקיים בהם סיכון לחיוב אישי. בעלי מניות ודירקטורים עומדים על פי רוב בתור להתמנות לתפקידים שונים, למרות החשיפה ודרך הייסורים של הוועדה לבדיקת מינויים לתפקידים אלה ואחרים. וזאת מדוע? לא רק מטעמי "הכבוד", ואפילו לא רק מטעמי התשלום (שלעתים הוא זעום בהשוואה לחלופות פרנסה אחרות), אלא בעיקר כדי להשפיע על ההחלטות המתקבלות בגופים חשובים אלה, ובודאי כאשר מדובר בתפקיד אחראי כמו זה של ראש רשות. הבעיה עלולה להיות קשה יותר במקומות בהם נבחר ציבור סובלים מלחצים כבדים שנובעים מפוליטיקה מקומית שיוכית ובמקומות בהם לחצים על נבחרים ונושאי משרה ברשות המקומית מלווים בגילויי אלימות. ואולם, בשני המקרים התרת העבירה איננה הפתרון וסביר להניח שגם הוועדה לחיוב אישי תיתן את דעתה על מקרים שבהם הפתרון יחייב פעילות רחבה יותר של מוסדות אכיפת החוק.

דרך פעולתה של הוועדה לחיוב אישי נראית עד כה שקולה וזהירה. לשון הנוהל והכללים שקבעה לעצמה זהירים ומאוזנים ולוקחים בחשבון אפשרות של טעויות שנעשו בתום לב, העלמות עין שנעשו במצבי לחץ, ולעתים מחוסר ברירה. בהחלט לא נראה שמדובר באכיפה דרקונית של הכללים, שמצדיקה את החששות שהובעו עד כה על ידי מתנגדים. חשש תמיד קיים כמובן מפני ראש ועדה שיכהן כ"שומר סף" פעלתן ויפרש את החוק, אם אכן יעוגן הנוהל הקיים בחוק, ואת סמכויותיו בצורה רחבה יותר באופן שיפגע ביכולת התפקוד של רשויות מקומיות, מצב שיש להימנע ממנו.

הוצאה בלתי חוקית של רשות מקומית היא מושג רחב ביותר (פניני, 2007) שכולל כל הוצאה בחריגה ממסגרת התקציב ומסעיפי התקציב, הוצאות שנעשו בחוסר סמכות, הוצאות שהן בניגוד לחוק, או שאינן עומדות במבחן שירות הציבור בנאמנות (ביודעין או שלא ביודעין), ויהיה גם מי שיכלול במושג זה הוצאות שתוקצבו אך אין להן כיסוי תקציבי בגלל שלא נתקבלה הכנסה המאפשרת את ביצוען.⁹ פסקי דין רבים מחייבים רשויות מקומיות בתשלומים שמקורם בהוצאות שנעשו שלא כדין, ובפסקי דין אלה יש לעתים ביקורת נוקבת על התרשלות ואחריות אישית של נושאי תפקידים. כך לדוגמה, בפסק דין של השופט צבי זילברטל, שניתן בבית המשפט המחוזי בירושלים בתאריך 18.8.2008 (ת"א 7341/05 י.ח.ש. יעוץ עסקי בע"מ נ' עיריית ירושלים ודינור), ובו קביעה כלפי מנכ"ל עיריית ירושלים שאיננה מתייחסת ספציפית לפקודת העיריות, על פיה "ניתן לקבוע כי דינור התרשל כלפי התובעות ויש לחייבו, ביחד עם העירייה כלפיהן". לא על כל הוצאה בלתי חוקית יש להחיל חיוב אישי. יש הוצאות שנובעות מכוח הנחייה של או

⁹ יש להעיר שיתכנו מצבים בהם מאשרת מועצת הרשות המקומית בדיעבד הוצאה כספית שנעשתה ללא אישור כדין, וגם במקרה מסוג זה יש לבחון אם האישור בדיעבד מוצדק בנסיבות העניין.

הסכם עם השלטון המרכזי או מכוח עליון (פניני, 2007). יש גם טעויות שנעשות בתום לב וגם במקרים של התרשלות מגלה הוועדה לחיוב אישי שיקול דעת ואיננה מטילה חיוב אישי בחלק מהמקרים המגיעים לשולחנה. הנוהל מגדיר פעולות שיחשבו כהוצאה שלא כדין על לשון ההדגמה בלבד, אך הוא בהיר יותר בהגדרת ארבעה שיקולים לעניין ההחלטה אם להפעיל חיוב אישי במקרה שאכן הייתה הוצאה שלא כדין.

יש מקום לדון בשאלה אם לא ראוי לחוקק חוק כללי יותר לחיוב אישי אשר יחול על כל הנבחרים ונושאי המשרה בשלטון המרכזי והמקומי כאחד, ולקעקע את הסטיגמה שהמצב הנוכחי מטיל אולי על השלטון המקומי. כמו כן, יש מקום לבחון אם מן הדין שהליך החיוב האישי יהיה כולו א-פוליטי, דהיינו שההחלטה הסופית לא תהיה נתונה בידי שר הפנים, אלא בידי הוועדה לחיוב אישי שבראשה יעמוד שופט מחוזי בדימוס, אם כי עד כה אימץ שר הפנים את כל המלצות הוועדה לחיוב אישי. צעד כזה ימנע חששות לשיקולים פוליטיים בהחלטה. על פי הצעה שהעלה גד פניני (2007) יש להפקיע את נושא החיוב האישי מידי השר ולמנות ועדות מקצועיות שיעבירו את מסקנותיהן לתביעה בבית משפט, תוך מתן אפשרות למי שחויב אישית לקבל פטור ממשפט על ידי תשלום החיוב שנקבע לו. ואולם יש המצדדים במצב הקיים, לפיו יש לשר, שהוא נבחר ציבור, השפעה מאזנת, שיכולה להפיג חששות מאקטיביזם מופרז של פלוני שיעמוד בעתיד בראש הוועדה. בכל מקרה, ובפרט במקרה של שיקול דעת פוליטי פסול בקבלת ההחלטה, עומדת תמיד האפשרות לעתור לבג"ץ בעניין.

לסיכום, מיסוד מנגנונים של חיוב אישי במינון זהיר הוא צעד חשוב שאכן עשוי לסייע בהשרשת עקרונות של מינהל תקין בשלטון המקומי הישראלי, ואפילו לסייע בהדיפת לחצים לביצוע פעולות לא חוקיות. הפעלת מנגנון החיוב האישי אמנם מעוררת פולמוס, אך הוא חמור פחות ופוגע פחות בערכים דמוקרטיים מאשר צעדים אחרים שכפה השלטון המרכזי על הרשויות המקומיות, ובראשם האפשרות להדיח ראשי רשויות מקומיות שלא על סמך המלצותיה של ועדה לבדיקת תפקוד, אלא מחמת אי-עמידה בפרמטרים תקציביים מסוימים או אישור תקציב במועד על ידי המועצה – וזאת מבלי לערוך בירור מקיף ומעמיק בטרם ההדחה. מנגנון החיוב האישי הוא צעד בהסדרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי (אם כי לא אחד הצעדים המרכזיים בהם חפצים קברניטי השלטון המקומי), במובן של הנהגת כללים ברורים המצמצמים את העמימות שביחסים אלה – עמימות המשמרת את תלותו של השלטון המקומי בשלטון המרכזי.

רשימת מקורות

- ויטרוביזס, (1997) **על אודות האדריכלות בעשרה ספרים**, תל אביב: הוצאת דביר.
- פניני, ג' (2007) הכל אישי, **רואה החשבון**, אוקטובר, עמ' 103-113.
- קלכהיים, ח' (1997) שלטון מקומי במרקם המדינה הדמוקרטית, עוצמה מקומית מול מערכות הממשל הארצי בישראל, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה.
- ראובני, י' (2001) סוגיות מנהליות בשלטון המקומי, בתוך: אלעזר, ד"י וקלכהיים, ח' (עורכים) **השלטון המקומי בישראל**, מהדורה שנייה, ירושלים: המרכז הירושלמי לענייני ציבור ומדינה, עמ' 143-170.
- רזין, ע' (2003) רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לביזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- Dery, D. (2002) Fuzzy control, *Journal of Public Administration Research and Theory* 12: 191-216.

חיוב אישי של נושאי משרות ברשויות המקומיות

אתי שריג

תקציר

בשנים האחרונות גובר השימוש בנוהל החיוב האישי, המאפשר לחייב נבחרי ציבור ונושאי משרות ברשויות המקומיות לשלם מכיסם בגין הוצאה כספית שנעשתה שלא כדין. הטלת חיוב אישי באמצעות ועדה החל משנת 2001 אינה מהווה "תרופה מונעת" לתופעת החריגות התקציביות ברשויות המקומיות, משום שרובן נובעות מבעיות מבניות ותקציביות שבבסיס מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי. עיקרן של הבעיות הוא בתקצוב לא מספק של השירותים הממלכתיים, בהנחיות, בהוראות ובאישורים של השלטון המרכזי, אשר מנציחים את התלות ברצון הטוב של פוליטיקאים וביורוקרטים בשלטון המרכזי, וגם מקיומו של מערך מענקים לא שקוף ועמום המתבסס על הסדרים היסטוריים מורכבים, שלעתים גורם לראשי הרשויות המקומיות להפוך לעבריינים בעל כורחם ומאפשר להציג את הרשויות כפושטות רגל כרוניות הנוהגות בזבזנות בכספי ציבור.

מחקר זה בנושא החיוב האישי הוזמן על ידי המרכז לשלטון מקומי, בעקבות הכוונה לעגן אותו בחוק העיריות החדש. המחקר התבסס על ספרות מקצועית אשר עוסקת ביחסים בין נדבכי השלטון בישראל ובנושא החיוב האישי בעולם, וכן על מחקר חדש שנערך במסגרת הפקולטה לניהול באוניברסיטת תל-אביב, שבדק את מאפייני הפעילות הכלכלית ברשויות המקומיות. מלבד זאת, נערך סקר מקוון שכלל את כל ראשי הרשויות המקומיות במטרה לבדוק את ההשלכות של החיוב האישי על תהליך קבלת ההחלטות של נושאי משרה בהן בתחום המינהל השוטף והפיתוח הכלכלי. ממצאי המחקר והסקר מלמדים באופן ברור כי להחלת החיוב האישי באמצעות ועדה, ולא בהליך משפטי בבית משפט, יהיו השפעות שליליות ניכרות על תפקודן של הרשויות המקומיות, שכן מקבלי

ההחלטות יתקשו לתפקד כשחרב האחריות לחובות הרשות המקומית מונפת מעל לראשם.

הפעלת חיוב אישי באמצעות ועדה עלולה לגרום נזק תדמיתי, כלכלי ותפקודי. הנזק התדמיתי נובע בעיקרו מיצירת מצג לפיו השחיתות פושה בשלטון המקומי, ויש בו כדי להרתיע מועמדים בעלי השכלה גבוהה ובעלי נתונים מקצועיים, אשר יעדיפו תעסוקה נכבדה ומתגמלת יותר במגזר הפרטי. הנזק התפקודי יבוא לידי ביטוי בהתמקדות ראשי הרשויות המקומיות בפעולות שלהן נדרש "ראש קטן", או יביא אותם לגלגל את האחריות לפעולות ולהחלטות על נושאי תפקידים אחרים, ובלבד שלא יסכנו את עתידם ואת עתיד משפחתם. הנזק הכלכלי של החיוב האישי עיקרו ברפיון, חידלון והיעדר יוזמה של ראשי הרשויות, שיצמצמו את ההכנסות מפעילות כלכלית ברשויות, ויאלצו את הממשלה להגדיל את השתתפותה במענקי איזון, ובכך ייצא שכרה של המדינה בהפסדה.

החלת החיוב האישי רק על בכירים ברשויות המקומיות מעוררת התנגדות מטעמים של אפליה והתעלמות מקיומה של התופעה בחלקים אחרים במגזר הציבורי. היא גם מונעת מהם את הזכות להישפט בהליך משפטי, צעד הנוגד את עקרון האוניברסליות שעניינו ענישה שוויונית וקביעת נורמות ציבוריות אחידות. שימוש סלקטיבי בחיוב אישי במגזר המוניציפלי עלול להתפרש כהטבעת אות קין במגזר כולו. הפעלת החיוב האישי באמצעות ועדה וללא הליך משפטי, כנהוג בתביעה אזרחית עליה חלים הדין המהותי, דיני הראיות וכללי סדר הדין הקבועים בחוק, היא פסולה ונוגדת את **חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו**. גם בית המשפט האנגלי העיר, שהליך פלילי שכזה אינו מתיישב עם האמנה האירופית לזכויות האדם, ובמקרה מסוים בית המשפט שם נתן הכשר להליך רק משום שראה בו הליך אזרחי, ובשל כך שקיימת בחוק האנגלי זכות ערעור לבית המשפט.

גם אם נראה בחיוב האישי הסדר של אחריות אזרחית לפיצויים ולא אחריות פלילית, הרי שאין הוא מתיישב עם החקיקה החדשה בתחום אחריות עובדי ציבור בנזיקין, אשר מעניקה להם חסינות אלא אם כן פעלו בסטייה חמורה מהתנהגות ראויה של עובד ציבור. לעומת זאת, החקיקה המוצעת כעת מאפשרת הטלת אחריות גם בגין רשלנות פשוטה, וזאת בניגוד לחוק האנגלי, למשל, הדורש קביעה כי בוצע מעשה בידועין ובכוונה תחילה בכל הנוגע להוצאה הלא חוקית, ואף זאת באמצעות הליך משפטי.

בעייתיות נוספת נעוצה בהיעדר השקיפות לגבי דרכי הפעלת החיוב האישי, הסנקציות הצפויות במסגרתו, סולם העונשים הצפוי, העונשים המרביים וכיוצא באלו. עקב כך נמנע מנבח/עובד ציבור לחיוב אישי לקבל יעוץ משפטי מתאים. כן לא ברור מה הדין במקרה בו לא הוכח נזק כספי לרשות המקומית.

המחקר מאפשר הבנה של הבעייתיות הטמונה ביישומו של החיוב האישי ברשויות המקומיות, מתאר ומסביר על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות, ולבסוף מציע פתרונות חלופיים המקובלים גם במדינות דמוקרטיות מערביות. במקום הוספת סנקציה למאגר האל-תעשה במדיניות הריכוזית של הממשלה, יש לפעול לשינוי יסודי לשם הבראת הרשויות המקומיות בישראל. הכנת חוקה לשלטון המקומי, תאפשר העברת מוקדי ההחלטה והאחריות מן המרכז אל השטח, ותחליף את השליטה והמעורבות הישירות של הממשלה, אשר תתמקד מצדה בקביעת מסגרות לפעילות הרשויות המקומיות. כך יזכו תושבי ישראל בשלטון מקומי בריא, עצמאי ואיכותי.

האפשרות לחייב נבחרי ציבור ברשויות המקומיות ונושאי משרות (מנכ"לים, גזברים, ואפילו חברי מועצה שהיו שותפים להחלטה אשר גרמה נזק כספי) לשלם מכיסם בגין הוצאה כספית מקופת הרשות שלא כדין, נועדה להרתיע מפני הוצאה בלתי-חוקית מקופת הרשויות המקומיות.¹⁰ ואכן, בשנים האחרונות הוגבר השימוש בנוהל החיוב האישי. מטרתו של מאמר זה היא להתריע מפני ההשפעות השליליות שיש לשימוש בנוהל זה באמצעות ועדה, להבדיל מיישומו באמצעות בית משפט, על הניהול ועל תהליך קבלת ההחלטות של נושאי משרות ברשויות.

עיתוי הכנתו של מסמך זה איננו מקרי. בימים אלה שוקדת הממשלה על הכנת חוק עיריות חדש, שבמסגרתו יוחל סעיף החיוב האישי על ראשי הרשויות המקומיות ועל נושאי תפקידים בהן, בעוד שאין חובה סטטוטורית כזו לגבי שום ממלאי תפקידים ונושאי משרות בכירים אחרים במגזר הציבורי. צעד זה עשוי לפגוע בצורה קשה בתהליך קבלת ההחלטות של נושאי תפקידים ברשויות המקומיות ולהשפיע לרעה על התנהלותן ופעילותן, שכן מקבלי ההחלטות בהן יתקשו לתפקד כשחרב האחריות לחובות הרשות המקומית מונפת מעל ראשם.

החלתו של נוהל החיוב האישי החל משנת 2001¹¹ אינה מהווה "תרופה מונעת" לתופעת החריגות התקציביות ברשויות המקומיות, שנובעות ברובן מבעיות מבניות במערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. למעשה, החיוב האישי נועד לספק לשלטון המרכזי עוד כלי פיקוח על הרשויות המקומיות, שממילא קורסות תחת נטל ההחלטות החד-צדדיות של השלטון המרכזי. אנשי אקדמיה (בן אליא, 1997, 1999, 2004; דרי ושורץ-מילנר, 1994; רזין, 1998, ד, 2003; ואחרים), אשר חקרו את מערכת היחסים בין נדבכי השלטון בישראל, מתארים את השפעתה השלילית של המדיניות הריכוזית של השלטון המרכזי על תפקודן והתנהלותן של הרשויות המקומיות. מדיניות זו גרמה לכך שהן אינן

¹⁰ חוזר מנכ"ל משרד הפנים, 5/2001, סעיף 19, מ-12 בספטמבר 2001.

¹¹ בעקבות פנייה לבג"ץ בשנת 2000 להורות לשר הפנים להפעיל את סמכותו בנושא "חיוב אישי" (ריינפלד, 2000).

מתפקדות כ"שלטון מקומי", אלא מתנהלות כ"מינהל מקומי". הלכה למעשה הן משמשות כזרוע ביצוע של השלטון המרכזי, מעין קבלן משנה המבצע את הוראותיו של הקבלן הראשי (דרי ושורץ-מילנר, 1994: 9). החלת נוהל חיוב אישי על נבחרים ברשויות המקומיות, במתכונתו הנוכחית, עלולה להתברר כמסמר נוסף בארון המתים של השלטון המקומי בישראל.

לאור מציאות זו יש לבחון מחדש את הכוונה לעגן בחוק את הפעלת החיוב האישי רק ברשויות המקומיות, ושלא באמצעות הליך משפטי מתאים. הישענות על פקודת העיריות מימי המנדט הבריטי, המנוסחת בנוקשות ניהולית וריכוזית, אינה מתאימה למגמה הכלל-עולמית של ביזוריות מינהלית ואוטונומיה מקומית שהולמות מדינה דמוקרטית. החיוב האישי מועד להיות תוספת למערכת האכיפה הלא-יעילה של השלטון המרכזי, שתאפשר לו להמשיך לשלוט במתרחש במישור המקומי, בעוד הרשויות המקומיות תמשכנה לחפש דרכי מילוט עוקפות, שיאפשרו להן להמשיך ולתפקד בתנאים לא תנאים.

במקום "החיוב האישי", שהוא אחד הכלים הקיצוניים ביותר במסגרת האכיפה הנתונה בידי שר הפנים, מוצעים כאן פתרונות חלופיים המקובלים גם במדינות דמוקרטיות מערביות. אימוץ פתרונות ברוח זו הוא צעד הולם וראוי להגברת האמון ההדדי בין נדבכי השלטון בישראל, שיוביל ליצירת סביבת עבודה בריאה יותר, ובסופו של דבר יהווה את התשתית הדרושה להגברת היעילות ולשיפור הניהול ברשויות המקומיות.

לשם הבהרת ההשלכות העתידיות של החלת החיוב האישי על תפקודן של הרשויות המקומיות, יתוארו ויוסברו סביבת העבודה של השלטון המקומי ומורכבות תפקידם של ראשי הרשויות המקומיות בישראל. כמו כן יידרש המאמר לשאלה: על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות? הבנה של מכלול הנושאים הללו תאפשר הבנה של הקושי הטמון ביישום של החיוב האישי ברשויות המקומיות, ואת הרציונל להצעות אופרטיביות חלופיות לו המוצעות כאן.

1 סביבת העבודה של השלטון המקומי - רקע

זה שנים מספר מתרחש שינוי מערכתי המציב את השלטון המקומי, בכל העולם המודרני, במרכז העשייה הציבורית. כתוצאה מהיחלשות מעורבות השלטון המרכזי ברמה המקומית ומהתחזקות מעמדו הציבורי והמקצועי של השלטון המקומי מתחולל תהליך ביזור מואץ, אשר מביא הן להרחבת תחומי עיסוקן של הרשויות המקומיות, הן להגדלת נפח פעילותן (בן-אליא, 1995, 1996). המגוון הרחב של הפעילויות, של טווח האחריות (החוקי והציבורי) הנלווה להן, ונפח המחזור הכספי, כל אלה מציבים את ניהול הרשות המקומית בדרגת מורכבות גבוהה מאוד, וזוהי אולי אף התובענית ביותר מבין כלל שיטות הניהול במגזר הציבורי (בן-אליא, 1997). המציאות החברתית והכלכלית, והסביבה המורכבת שבתוכה פועל השלטון המקומי, מחייבות אותו להיות בעל כושר הסתגלות לשינויים דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים במדינה, ועליו להוכיח את יכולתו כגורם מרכזי בפיתוח העירוני, בחיזוק הכלכלה המקומית, בפיתוח שירותים ציבוריים, ובהגנה על הרווחה הסוציאלית-קהילתית של התושבים.

הסתגלות זו מומשה חרף הגזירות והקשיים שמנחית השלטון המרכזי תדיר על השלטון המקומי בתחומים שונים: הקצאת המשאבים הכספיים, החלטות חד-צדדיות (בן-אליא, 1999: 44), אי-כיבוד הסכמים, איחור בהעברת תקציבים, איחור באישור תקציבים, פער בין דרישות פורמליות לבין הבנות בלתי-פורמליות ועוד. כל אלה מעכבים את תהליך התפתחותן של רשויות מקומיות רבות (דרי ושורץ-מילנר, 1994: 94), ומהווים את תמצית הבעיות המאפיינות את מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

הגירעון הכרוני ברשויות המקומיות הוא בעיה קריטית שנובעת בעיקר מתקצוב לא מספק של שירותים ממלכתיים שהרשויות אחראיות לספק במימון השלטון המרכזי, כמו שירותי החינוך והרווחה (בן אליא, 1999). מלבד זאת, מערך המענקים של השלטון המרכזי אינו שקוף דיו – גובהם המדויק של המענקים הוא בגדר נעלם גם לאחר תחילת שנת התקציב, ומצב זה לעתים הופך ראשי רשויות מקומיות לעבריינים בעל כורחם (רזין, 2003: 65). מימון השירותים הממלכתיים אינו מעוגן בחוק, ובמקרים רבים הוא מתבסס על הסדרים היסטוריים מורכבים, שמשרדי הממשלה עושים מאמצים לשחוק בהדרגה. קיומם של כללים מעורפלים יוצר מצב שראשי הרשויות המקומיות תלויים ברצונם הטוב

של פוליטיקאים ובירוקרטים בשלטון המרכזי (רזין, 2003: 61). בעיית אי-כיבוד הסכמים שהממשלה אינה עומדת בהם לאורך זמן, מחמירה את המצב עוד יותר ועקב כך נאלצות הרשויות המקומיות לשאת בנטל גדל והולך של מימון השירותים הממלכתיים שהן מספקות. יוצא אפוא, כי תהליך קבלת החלטות של נבחרים ברשויות המקומיות מתנהל כמעשה קסמים על מנת להבטיח את תפקודן של הרשויות המקומיות.

דרי ושורץ-מילנר (1994), שחקרו את הבעיות המאפיינות את מערכת היחסים השלטונית בישראל, מוסיפים כי פקידי האוצר נוקטים במודע מדיניות של תת-תקצוב הרשויות המקומיות, משום שהנחתם היא שבסופו של דבר יהיו סכומי ההקצאה המקורית בתוספת מימון הגירעונות שיצטברו בגין התקצוב החסר נמוכים מהקצאת מלוא הסכום הדרוש לרשויות המקומיות למילוי תפקידן. לדבריהם, דרך פעולה זו גם מבטיחה מידה רבה של תלות במשרדי הממשלה, ומאפשרת לממשלה להעמיד את הרשויות המקומיות באור שלילי, כדי שייראו בזבזניות ופושטות רגל כרוניות. לדוגמה, החלטה על בניית בית ספר הנמשכת כשנה בקרוב, נתקלת בהחלטת הממשלה בדבר העברת המימון ב-3 תשלומים במשך 3 שנים, מחייבת את הרשות עד להגעת הכספים לממן את המשך הבנייה בעצמה, וכתוצאה מכך נוצר גירעון (ערוץ 7: 2007). האם במצב כזה נכון לחייב את ראש הרשות במימון הגירעון מכיסו?

בן אליא (1998) טוען כי הגירעונות ב-15 השנים האחרונות היו במידה רבה תוצאה של תהליך הביזור, שלא גובה ברפורמה פורמלית, דהיינו, בהגדלת היקף הפעילות של הרשויות בלי שחל גידול בהכנסותיהן. נכון שיצירת הגירעונות נבעה בחלקה גם מכשלי ניהול של ראשי רשויות מקומיות, אך המדיניות הריכוזית של השלטון המרכזי היא זו שמביאה לאיבוד השליטה: חרף ההסדרים התקציביים שנקבעו לפי נוסחאות מימון שונות נותרים הגירעונות והתלות התקציבית בעינם, והמשבר חוזר ופורץ משום שהפתרון האמיתי לבעיה המבנית לא נמצא (בן-אליא, 1995, 1997).

בחינה מעמיקה של מערכת היחסים בין נדבכי השלטון מובילה להבנה, כי רוב ליקויי התפקוד של הרשויות המקומיות הם תוצאה של תלותן בהנחיות השלטון המרכזי, הוראותיו ואישוריו. ניתן לתאר מערכת יחסים זו כמרדף המתנהל בתוך מבוך, שבו מנסות הרשויות המקומיות לתמרן בין החלטות חד-צדדיות של השלטון המרכזי, ואילו השלטון המרכזי מחפש דרכים למנוע מהשלטון המקומי להימלט מהן. תיאור תמציתי זה מסביר את סביבת העבודה המורכבת והייחודית שבה פועלים נושאי תפקידים במישור המקומי, ובראשם ראשי הרשויות המקומיות.

2 על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות?

בספרות המקצועית קיימות שלוש תפיסות עיקריות העוסקות בשאלה על מי בעצם מוטלת האחריות לגירעונות במגזר המוניציפלי? התפיסה הראשונה מטילה את האחריות על משרד הפנים, שלגרסתה לא השכיל להפעיל פיקוח ראוי על התנהגויות כושלות ברשויות המקומיות. השנייה מטילה את האחריות על פוליטיקאים, ראשי רשויות מקומיות ונבכרי ציבור הממלאים תפקידים במישור הארצי, והשלישית רואה במערכת היחסים בין השלטון המרכזי והמקומי את האחראית לגירעונות ברשויות המקומיות (דרי, 1997: 69-75). התשובה לשאלה מורכבת מאוד שכן כל אחת מהגישות מתבססת על הנחות שונות ועל הגדרת מציאות שונה, ואלה בהכרח מובילות לפתרונות שונים.

אם נצא מנקודת הנחה שהבעיה היא במערכת היחסים בין נדבכי השלטון, אזי יש לערוך רפורמה יסודית במעמדן של הרשויות המקומיות בישראל. במדינת ישראל, בניגוד למצב ברוב מדינות אירופה, אין חוק או מסמך המסדיר את מעמדו של השלטון המקומי ואת מיקומו ביחסים שבין נדבכי השלטון השונים (דרי ושורץ-מילנר, 1994). הצורך בחקיקה שתסדיר פורמלית את היחסים בין נדבכי השלטון נדון פעמים רבות מאז קום המדינה, וזכה להתייחסות גם בוועדות ממלכתיות ציבוריות שונות, ביניהן ועדת זנבר (1982), ועדת הרמלך (1992) וועדת סוארי (1993) (הכט, 1997), שהמליצו על צמצום ניכר של המעורבות הפרטנית של הממשלה, מצד אחד, ויצירת מסגרת שבה תוטל האחריות הפיננסית והתפעולית על הרשות המקומית, מן הצד האחר. לדעתו של דרי (1997), החשש מפני התנהגות בלתי-אחראית של פוליטיקאים בדרג המקומי, כרוך בחשש מפני איבוד מוקדי עוצמה והשפעה של נבכרי ציבור במישור הלאומי. שרים שהורגלו למצב שיש ביכולתם לפזר הבטחות לגבי הנעשה במישור המקומי, להתערב בשאלות נקודתיות, ולהיטיב עם קבוצה זו או אחרת על סמך אינטרסים אלקטורליים צרים, יהססו לפני שיהפכו את משרדיהם למיניסטריון קטן, חושב ומפקח, הממעט להתערב בשיקול הדעת של גופים המופקדים על יישום המדיניות.

אם נגדיר את הבעיה כחידלון של משרד הפנים, שאינו מפקח כראוי ואינו מפעיל את הסמכויות שמעניק לו החוק, אזי יש לחפש דרכים להגברת השותפות וההבנה בין נדבכי השלטון, ולא להגביר את הפיקוח על הרשויות המקומיות באמצעות הטלת חוקים

חדשים. הגברת הפיקוח הממשלתי על הרשויות המקומיות אינה קלה במיוחד, משום שבסיסו של פתרון זה נוגד את עצם הרעיון של "שלטון מקומי". החמרת דרכי הפיקוח הקיימות כיום, או מינויו של גזבר מטעם משרד הפנים שיעקוב מקרוב אחר המתרחש בכל רשות ורשות, יבטלו לחלוטין את מעמדו של השלטון המקומי, שממילא חלש בישראל (דרי, 1997). לבד מכך, ישנו גבול ליכולתו של גוף אחד לפקח על התנהגותו של גוף אחר. על פי רוב, ככל שעולה רמת הפירוט על ההתנהגות המפוקחת, כך נחלשת יכולת הפיקוח (לשון אחר – מרוב פיקוח אין פיקוח). מכאן, שמידת האפקטיביות של הפיקוח הממשלתי על השלטון המקומי, כפי שהוא מתבצע כיום, מוגבלת. עניין זה מחזיר אותנו לנקודת המוצא של פרק זה – הצורך בחוקה לשלטון המקומי, אשר תסדיר את חלקן הגדול של הבעיות המבניות הגורמות להתנהלות הקלוקלת של הרשויות המקומיות, תבטיח שקיפות נהלים, ותמנע ניצול לרעה של סמכויות על ידי נושאי משרות ציבוריות.

אם נגדיר את הבעיה כתפקוד לקוי של נבחרי ציבור הממלאים תפקידים במישור המקומי והארצי, ונמצא כי אכן קיימת הפרה בוטה של נהלים תוך התעלמות מאזהרות של הגופים המבקרים את הרשות, הרי במקרים אלו יש לנקוט הליכים משפטיים ולהטיל סנקציות, לרבות הטלת אחריות אישית, כפי שנהוג כלפי כל נבחר ציבור במגזר הציבורי. מלבד אנגליה, לא ידוע על מדינה אחרת בעולם המודרני שאינה מקיימת אחידות בדיון לגבי כלל הנבחרים ונושאי המשרות במגזר הציבורי. הפעלת חיוב אישי באמצעות ועדה, אופיינית למדינה ריכוזית ביותר והיא צעד שעומד בניגוד למגמה הכלל-עולמית הדוגלת בביזור ובאוטונומיה מקומית. חשוב לציין, כי קיומה של מערכת נהלים ברורה בעלת שקיפות גבוהה, שאינה משאירה מקום לפרשנות רחבה, יש בה כדי לצמצם חלק ניכר מליקויי התפקוד של נבחרי ציבור וכנגזרת גם את השימוש בחיוב האישי.

3 מורכבות תפקידם של ראשי הרשויות

המורכבות הגדלה של תהליכי קבלת ההחלטות ברמה המקומית – הן מבחינת ההכרעות האסטרטגיות הנדרשות (כגון, האצת הפיתוח והגברת הפעילות הכלכלית), הן מבחינה כלכלית (אופן מימון השירותים המקומיים, צורך בקיצוצי תקציב), הן מבחינה חברתית (שאלות של חלוקה צודקת של המשאבים), והן מבחינה פוליטית (מעורבות גוברת של הציבור בענייני השלטון המקומי) – מעמידה בפני ראש הרשות אתגר של הכרעות הדורשות תשומות מקצועיות רבות לעיצוב המדיניות המקומית, וכן רגישות מרבית כלפי העמדות המיוצגות והאינטרסים הקהילתיים השונים. במשך השנים נעשו שינויים על ידי הממשלה הכוללים תיקוני חקיקה והוראות מינהליות, אולם אלה היו שינויים נקודתיים שנועדו להתאים את המערכת לנסיבות חדשות ולתקן ליקויי תפקוד (בן-אליא, 1997: 29). השינוי המבני היחיד שיכול להיחשב כתפנית אסטרטגית הוא עקרון הבחירה הישירה של ראש עיר. שינוי זה הפך את תפקידו של ראש הרשות לייחודי עקב כפל התפקידים הכרוך בו; דהיינו, ראש הרשות משמש גם כראש המועצה הנבחר וגם כ"מנהל הכללי" של הרשות כגוף מינהלי-ביצועי. כפל תפקידים זה משפר את המיקוד בהשגת היעדים והמטרות שנקבעו מחד גיסא (Anderson & Anthony, 1986; Stoeberl & Sherony, 1985), ומצביע על מורכבות תפקידו ועל האחריות הכבדה הרובצת על כתפיו של ראש רשות, מאידך גיסא.

מכאן, שכדי להבטיח את הצלחתו של ראש עיר במילוי תפקידו לנוכח הדרישות המגוונות העומדות בפניו, יש לאפשר לו מרחב פעילות לקבלת החלטות (דברי שר הפנים ביום עיון בנושא הצעת חוק העיריות, שנערך במועצה האזורית חוף השרון בתאריך 27.12.07). יש גם להתאים את המסגרת המשפטית-חוקתית על מנת שיוכל להתגבר על לחצים מבית, דוגמת חברי מועצה מהאופוזיציה המבקשים להכשילו בתפקידו, וגם על לחצים מבחוץ – של תחרות קשה עם רשויות מקומיות סמוכות.

4 החיוב האישי כחסם

על רקע מורכבות תפקידם של ראשי הרשויות המקומיות בישראל, ניתן לצפות כי עיגון נוהל החיוב האישי בחוק העיריות החדש יגביל את מרחב הפעילות של מקבלי ההחלטות ברשויות המקומיות, ויש בו כדי לגרום נזק תדמיתי, נזק כלכלי ונזק תפעולי לרשויות המקומיות:

נזק תדמיתי

הקמת ועדה לשם הטלת חיוב אישי על נושאי משרות ברשויות המקומיות בלבד מעבירה לציבור מסר, שנקודת ההנחה לקיומה של סנקציה זו היא שהשלטון המקומי מושחת, ומדגישה שמלכתחילה נתפסים ראשי הרשויות המקומיות כחשודים. המצב חמור עוד יותר בעקבות מקרים בהם לא נשמרת חובת הסודיות המוטלת על הוועדה ועל גורמי הביקורת מטעמה, ו"ממצאי" דוחות הביקורת מפורסמים בעיתונות המקומית או מוצאים דרכם לגורמים באופוזיציה ברשות המקומית, ומשמשים לנגח את ראש הרשות (נתן, 2006). פרסומים כאלה מחזקים עוד יותר את הדעה הקדומה כי השלטון המקומי ככלל מושחת, עובדה שאין לה סימוכין במציאות: מתוך מאות תלונות כלפי ראשי רשויות מקומיות שהוגשו ליחידה לחיוב אישי במשרד הפנים על ידי חברי אופוזיציה, חברי כנסת ואזרחים, רק קומץ מגיע לכלל בדיקה מקיפה שבעקבותיה מוטל חיוב אישי על ראש הרשות. בשנת 2007 החלו 32 ביקורות חדשות, והתקבלו ארבע המלצות בלבד (נתוני היחידה לחיוב אישי במשרד הפנים 15.1.08). האם מצדיקים נתונים אלה הכתמה של מגזר שלם?

שר הפנים הנוכחי, מאיר שטרית, מכיר את הקושי של ניהול עיר, וגם הוא שולל את ההכללה בדבר הניהול הכושל של הרשויות המקומיות. לדבריו, "רוב הרשויות מנוהלות טוב" (יום עיון 27.12.07). גם שר הפנים לשעבר, רוני בר-און, הכריז: "הייתי רוצה לראות יותר דוקטורים, עורכי דין ורופאים מנהלים את הרשויות המקומיות" (מאי 2006). ועדה לחיוב אישי של נושאי משרות רק ברשויות המקומיות כמוה כהודאה בכך שהשחיתות

פוושה בשלטון המקומי. היא עוושה עווול למגזר שלם חף מפשע, העוושה עבודתו נאמנה בסביבת עבודה קשה, תובענית וכפוית טובה. יש בה גם כדי להרתיע מועמדים בעלי השכלה גבוהה ובעלי נתונים מקצועיים אשר יכולים למצוא תעסוקה מתאימה ומתגמלת יותר במגזר הפרטי.

בית המשפט התייחס לסוגיה זו בפרשת טרייסטר¹² וקבע:

השימוש בסמכות זו חייב, מצד אחד, להיעשות בזהירות, רק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו אלה שהוציאו או הרשו את ההוצאה, ובשיקול שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה".

חשוב לציין, שלבד מן הנזק התדמיתי נגרם גם נזק נפשי לראש הרשות ולבני משפחתו, וגם במקרים שבהם הוסר האיום אין בכך משום נחמה.

נזק תפקודי

חיוב אישי באמצעות ועדה בהליך מינהלי הוא נוהל שעשוי להיות חשוף לשימוש יתר כאמצעי איום כלפי ראשי הרשויות. חברי הוועדה אינם בקיאים במכלול הנסיבות והאילוצים שעומדים בפני ראש רשות (שלעתים פועל בנסיבות של כורח השעה), ואינם מבינים שניהול רשות מקומית מחייב נקיטת פעולות המסתמכות מדי פעם על אינטואיציה אישית, שלא ניתן לכמת אותן או שיש להן השלכות חיצוניות שאינן מאפשרות חיזוי של תוצאותיהן (בורוכוב, 2004: 9). לפיכך, האיום בחיוב אישי יגרום לראשי הרשויות המקומיות לנהוג באופן שאיננו מסכן אותם, ולהתמקד בפעולות שלביצוען נדרש "ראש קטן". במקרים אחרים יבחרו ראשי רשויות לפעול תוך גלגול האחריות לפעולה על נושאי תפקידים אחרים, ובלבד שלא יצטרכו לסכן את עתידם ואת עתיד משפחתם. דברי ראש עיריית תל-אביב, רון חולדאי הם תגובה נפוצה בקרב ראשי הרשויות: "המשמעות של החיוב האישי שאני מסכן את הנכדים שלי בהיותי ראש עיר" (עיתון ת"א 2.4.04).

חיזוק לטענות בדבר פגיעה בתפקוד הרשויות המקומיות ניתן למצוא בתוצאות סקר שנערך באמצע ינואר 2008, באמצעות שאלון מקוון בקרב ראשי הרשויות המקומיות בישראל.¹³

¹² בג"ץ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא פ"ד מז(2) 758, 769.

מבין המשיבים 75%¹⁴ טענו כי החיוב האישי יפגע בתפקוד ראשי הרשויות המקומיות כתוצאה מהחשש שלהם ליטול אחריות בהחלטות דחופות, עקב מדיניות של "ראש קטן" ועיכוב העבודה בשל הקפדת יתר על הליכים ביורוקרטיים ומאבקים עם גורמים אופוזיציוניים.

לבד מכך, שעות עבודה רבות נגזלות בהתמודדותם של ראשי הרשויות עם טענות הביקורת, דבר הפוגע במידה לא-מבוטלת בתפקודה השוטף של הרשות המקומית, ואף מאלץ את נושאי המשרות בה המאוימים בחיוב אישי לבקש ייעוץ משפטי ולהוציא בשל כך כסף רב מכיסם הפרטי.

נזק כלכלי

הפעילות הכלכלית ברשויות המקומיות, התלויה בהנהגה המקומית, היא הגורם המרכזי בהעלאת רמת הפיתוח הפיזי, בשיפור התעסוקה והשירותים הציבוריים, ובהפיכתן של הרשויות ליישובים אטרקטיביים יותר (הכט, 2003). הטלת חיוב אישי על ראשי רשויות עלולה לפגוע בתפקודם בשל חשש למעמדם ולקניינם, ובכך תוחטא מטרת החוק. החיוב האישי כחלק ממערכת הרתעה הכוללת סנקציות וקנסות בלתי-ידועים יביא לידי רפיון, חידלון וחוסר יוזמה של ראשי רשויות בתחום הפיתוח הכלכלי מקומי. מחצית מהמשיבים לשאלון המקוון טענו, כי החיוב האישי יפגע בפיתוח הכלכלי של הרשות המקומית.¹⁵ תוצאות ראשוניות ממחקר שנערך בימים אלו בנושא "שותפויות של השלטון המקומי עם המגזר העסקי" (שריג, 2008) מחזקות את הדברים. הממצאים במחקר זה מלמדים, כי מתוך שמונה ראשי ערים שרואיניו, שלושה אינם נוקטים יוזמות לפיתוח כלכלי מחשש להאשמות נגדם כי לא פעלו בתום לב וביושר. ממצא אחר במחקר זה מצביע על קיומה של מערכת נהלים נוקשה וביורוקרטית, לרבות המתנה ארוכה לאישורים ממשרד הפנים, אשר מרחיקה יזמים במגזר הפרטי-עסקי מביצוע שותפות עסקית עם הרשות. בכך מפסידה הרשות המקומית מקור הכנסה המאפשר לה להרחיב

¹³ נשלח שאלון מקוון לכלל ראשי הרשויות. מתוכם 90 ראשי רשויות (36% מכלל ראשי הרשויות) פתחו את השאלון. 61 השיבו באופן מלא על השאלות (24% מכלל ראשי הרשויות). כלומר, אחוז ההשבה האפקטיבי (הריאלי) הוא 68%. מדגם של 60 רשויות מקומיות נחשב למדגם גדול יחסית בספרות המקצועית. לדוגמה, מחקרו של כרמלי (2000) התבסס על 38 רשויות מקומיות בלבד.

¹⁴ 25% מהמשיבים האחרים טענו, כי הדבר יגרום פגיעה באמון בראש הרשות, אפליה וחוסר צדק, וירתיע אנשים טובים, בעלי כישורים מקצועיים ובעלי השכלה גבוהה מפני מילוי תפקיד זה.

¹⁵ מחציתם טענו, שהפגיעה תהיה במינהל השוטף של הרשות המקומית.

את סעיף ההכנסות העצמיות ולהפחית את מידת תלותה בתקצוב ובמשאבים ממשלתיים. ואם כן, נשאלת השאלה: על מי יוטל חיוב אישי – על ראש הרשות או על משרד הפנים?

ככל שתפקיד השלטון המקומי יסתעף וילך, כן יגבר הצורך לשתף פעולה עם גורמים בחברה האזרחית לשם פיתוח כלכלי וקידום רווחת התושבים. כפי שציין Stone (1991), "על מנת להיות אפקטיבי נדרש השלטון המקומי לשלב את יכולתו עם היכולות של גופים לא-שלטוניים", ודבר זה יכול להיעשות באמצעות ביזור סמכויות או באמצעות שיתוף עם גורמים לא-שלטוניים בקבלת החלטות (חסון, 1996: 9). החלת החיוב האישי על ראשי הערים כבר נותנת את אותותיה, והנזק הנצפה לפיתוח הכלכלי של הרשויות המקומיות בעתיד עולה לאין שיעור על התועלת הצפויה מסנקציה זו. כל מאמצי השלטון המרכזי בשני העשורים האחרונים להסיר מעליו את נטל מימון הרשויות המקומיות ירדו לטמיון, משום שצמצום ההכנסות משותפויות עם המגזר העסקי יחייב את השלטון המרכזי להגדיל את שיעור השתתפותו במענקי האיזון – ובכך תצא המדינה נפסדת.

5 קשיים בהטלת החיוב האישי במגזר המוניציפלי

האפשרות להטיל על שורה של בכירים ברשויות המקומיות אחריות אישית להוצאות בלתי-חוקיות, ובכלל זה החובה לשלם את הנזקים מכיסם, איננה עניין פשוט מכמה טעמים:

אפליה פסולה

החלת החיוב האישי על המגזר המוניציפלי בלבד היא בבחינת אפליה, ויש בה התעלמות מקיומה של התופעה גם בחלקים אחרים במגזר הציבורי. מעשי שחיתות קיימים בכל המגזר הציבורי (שרים, חברי כנסת, מנהלי חברות ממשלתיות), וממש כשם שהם נבחנים ככלל בהליך משפטי, ראוי שכך ינהגו גם בנושאי תפקידים ברשויות המקומיות, שהם חלק בלתי-נפרד מהמגזר הציבורי בישראל. החלת החיוב האישי רק במישור המקומי נוגדת את עקרון האוניברסליות. בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט לערעורים פליליים (השופטים מצא, שטרסברג-כהן וטל), עמד על חשיבות האוניברסליות של הענישה, "שתחול על כולם במידה שווה ושתהיה פונקציה של העבירה"¹⁶. התייחסות לנורמות ציבוריות אחידות אפשר למצוא בסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958: "...למען קיומה של שוויוניות בנורמות ציבוריות, תופעל סמכות זו על פי אמות מידה אחידות". לכן, הטלת חיוב אישי רק על חלק מהמגזר הציבורי היא שימוש בענישה סלקטיבית המטביעה אות קין במגזר המוניציפלי.

בכל המדינות הנאורות בעולם אין ענישה נפרדת של ממלאי משרה ציבורית. לדוגמה, בקנדה נקבע ב-Odhavij Estate case:

It would apply to any level of government, be it federal, provincial/territorial, municipal or even aboriginal, for what matters is not the level of the public official...

(Worthington, 2004)

¹⁶ ע"פ 4872/95 מדינת ישראל נ' גל אילון ואח', מתאריך 2.11.1995.

איזה מסר אפוא מעביר משרד הפנים לציבור כאשר הוא מטיל סנקציה ייחודית רק על המגזר המוניציפלי?

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2002, מ-10 בספטמבר 2002, מובא ציטוט מדברי בית המשפט המחוזי:

כרום המעלה וכגבור הכוח שבמשרה, כך יחריפו אמצעי הריסון והתיקון הממשיים. לפיכך, שרים, כמוהם כראשי ערים, חייבים להשיב מ"כיסם הפרטי" את הנזק שגרמו בחריגתם מסמכות.

ואכן, מרכז השלטון המקומי, המייצג את נבחרי הציבור ברשויות המקומיות, אינו מתנגד למאמצי משרד הפנים למגר את השחיתות. יחד עם זאת, אם נמצא לנכון להפעיל חיוב אישי, יש להפעילו בגרסה רחבה, הכוללת את כל ממלאי התפקידים במגזר הציבורי, בלא הבדל אם מדובר בעובד ציבור במישור המקומי או במישור הארצי. למען קיומה של שוויוניות בנורמות ציבוריות, ולמען תקום ביקורת יעילה ומועילה על כל הפעולות הכספיות בכל המגזר הציבורי, יש להפעיל סמכות זו על פי אמות-מידה אחידות, ובכך לוותר על חקיקה נפרדת לכל גוף ציבורי.

היעדר שקיפות

הליך משפטי לפיו מוחל החיוב האישי ללא ידיעה מוקדמת של הסנקציות הצפויות, עלול לגרום פרשנות רחבה בדבר גבולותיו והיקפו של נוהל החיוב האישי, המנוגדת לתכלית החקיקה. על פי ההצעה, עובד/נבחר הציבור יחויב לשלם מכיסו את הסכום המקביל לגובה הנזק שנגרם לקופה הציבורית. אך על פי אילו קריטריונים ייקבע הדבר? מה סולם העונשים שיופעל במקרה כזה? מה תהיה תקרת הסנקציה הכספית? כיצד ניתן לקבוע מה גובה הפיצוי שישולם? מה הדין במקרה בו לא הוכח נזק לרשות המקומית? הרי מטרת הביקורת החקירתית היא, כהגדרתה, "מניעה, איתור וכימות של מעשה הונאה", וכאן מתעוררת בעיה בשילוב הביטוי "האיתור והכימות" (ברלב ושות', 2006). במקרה כזה, נוהל החיוב האישי מאבד מאופיו, שכן רכיב הנזק לקופת הרשות המקומית הוא אבן היסוד לחיוב האישי, ובלעדיו הופך החיוב האישי לענישה גרידא של נושאי משרה שיהפכו ל"נאשמים" ללא הוכחת הנזק שגרמו לרשות. כמו כן חשוב לציין, כי היעדר כללים מוגדרים ונהירים מונע מעובד/נבחר קבלת יעוץ משפטי מתאים, משום שאין היועץ המשפטי יודע מה העונש הצפוי.

ענישה פלילית באמצעות הליך מינהלי אינה חוקתית

ככל שהטלת חיוב אישי על אדם היא ענישה פלילית, הרי שהפעלת החיוב האישי באמצעות ועדה, ללא הליך משפטי ובהליך מינהלי בלבד, היא פסולה מעיקרה. דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם זכויות היסוד של האזרח ועם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו 1992.

בדברי הסבר להצעת חוק נושאי משרה ציבורית (חיוב בהוצאות), התשס"א-2001 נכתב:

הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות ומקבילותיה ברשויות מקומיות ואזוריות הינן הוראות מנדטוריות מיושנות, היחודיות לשלטון המקומי. הוראות אלו מטילות חיוב משפטי על אדם באמצעות הוראות מנהליות בלבד, דבר שאינו עולה בקנה אחד עם זכויות היסוד של האזרח ועם חוקי היסוד שנחקקו בשנים האחרונות ...

גם בית המשפט באנגליה העיר במקרה שנידון בפניו, כי הליך פלילי שכזה אינו מתיישב עם האמנה האירופית לזכויות האדם, ונתן הכשר להליך רק משום שראה בו הליך אזרחי, ובשל העובדה שקיימת בחוק זכות ערעור לבית משפט.

החיוב האישי אינו מתיישב עם הסדרי חסינות עובדי הציבור שבפקודת הנזיקין

גם אם נראה בחיוב האישי הסדר של אחריות אזרחית לפיצויים ולא אחריות פלילית, הרי שאין הוא מתיישב עם החקיקה החדשה בתחום אחריות עובדי ציבור בנזיקין. תיקון מס' 10 לפקודת הנזיקין יצר חסינות חלקית לעובדי ציבור (עובדי מדינה ועובדי הרשויות המקומיות) מפני תביעות נזיקין. בעקבות התיקון קובע כיום סעיף 7א לפקודת הנזיקין:

לא תוגש תובענה נגד עובד ציבור, על מעשה שעשה תוך כדי מילוי תפקידו השלטוני כעובד ציבור אלא אם מעשה שכזה נעשה "ביודעין" מתוך כוונה לגרום נזק או "בשוויון נפש" לאפשרות גרימתו.

סעיף 17 מאפשר לרשות לתבוע את העובד רק אם פעל "בסטייה חמורה מהתנהגות ראויה של עובדי ציבור". לעומת זאת, על פי נוסח הצעת החוק החדשה, במסגרת אמות-המידה להפעלת הסמכות לחיוב אישי (סעיף 10א), תתאפשר הטלת אחריות גם בגין רשלנות פשוטה. אמנם סעיף 11 להצעת החוק מציין: "לא יוטל חיוב... אם יוכיח כי לא ידע, ולא יכול היה לדעת, שמדובר בהוצאה בלתי חוקית...", אך לא נאמר במפורש כי מדובר ביכולת סבירה לדעת, ולכן ניתן לכאורה לחייב עובד גם כאשר אי-הידיעה הייתה

סבירה אך הייתה אפשרות היפותטית לדעת. יצוין, כי גם במשפט האנגלי דורש החוק כי יתקיים willful misconduct – כלומר גרימת נזק בודעין או עקב פזיזות, ולא די ברשלנות רגילה. לכן יש להטיל חיוב אישי רק באמצעות הליך שינוהל בבית משפט אזרחי, כתביעה אזרחית שעליה חלים הדין המהותי, דיני הראיות וכללי סדר הדין הקבועים בחוק.

הגירעונות בתקציביהן של הרשויות המקומיות נובעים בעיקר מתת-תקצוב של השירותים הממלכתיים, מהחלטות חד-צדדיות של השלטון המרכזי, מאי כיבוד הסכמים ומקימו של מערך מענקים לא שקוף ומעורפל המתבסס על הסדרים היסטוריים מורכבים, דבר שלעתים הופך את ראשי הרשויות המקומיות לעבריינים בעל כורחם. הניסיון לתלות את האשמה בגירעונות ברשויות המקומיות רק בניהול לקוי שגוי מיסודו, וההליך המינהלי להטלת חיוב אישי מציין עוד צעד חקיקתי המטיל את האחריות לגירעונות בתקציביהן של הרשויות המקומיות על נושאי משרות בהן, מבלי לבחון את הנזק התדמיתי, התפקודי והכלכלי הצפוי עקב הפעלת הוראה מינהלית זו. הנזק התדמיתי נובע בעיקרו מיצירת מצג כי השחיתות פושה דווקא בשלטון המקומי. הנזק התפקודי יבוא לידי ביטוי בהתמקדות ראשי הרשויות המקומיות בפעולות להן נדרש "ראש קטן", ולגלגול האחריות לפעולות ולהחלטות על נושאי תפקידים אחרים, ובלבד שלא יסכנו את עתידם ואת עתיד משפחתם.

הנזק הכלכלי של החיוב האישי ינבע בעיקרו מרפיון, חידלון וחוסר יוזמה של ראשי הרשויות בתחום הפיתוח הכלכלי המקומי, בגלל החשש של ראשי רשויות מקומיות מפני האשמות נגדם, וגם בגלל קיומה של מערכת נהלים נוקשה וביורוקרטית. בסיכומו של דבר, האיום בסנקציה של חיוב אישי יצמצם את הפעילות הכלכלית ברשות, ויאלץ את הממשלה להגדיל את השתתפותה במענקי איזון. וכך, התלות במשאבים ממשלתיים תימשך, ושכרה של המדינה ייצא בהפסדה.

החלת החיוב האישי על בכירים ברשויות המקומיות בלבד מעוררת התנגדות מטעמים של אפליה והתעלמות מקיומה של התופעה בחלקים אחרים במגזר הציבורי. היא מונעת מהם את הזכות להישפט בהליך משפטי, צעד הנוגד את "עקרון האוניברסליות" שעניינו ענישה שוויונית והתייחסות לנורמות ציבוריות אחידות. שימוש סלקטיבי באמצעי זה עלול להתפרש כאות קין שיוטבע במגזר המוניציפלי ככלל, ויש בו כדי לרוקן את השלטון המקומי ממנהלים מתאימים בעלי השכלה גבוהה ונתונים מקצועיים גבוהים. הפעלת החיוב האישי באמצעות ועדה וללא הליך משפטי, כנהוג בתביעה אזרחית עליה

חלים הדין המהותי, דיני הראיות וכללי סדר הדין הקבועים בחוק, היא פסולה ונוגדת את חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

גם אם נראה בחיוב האישי הסדר של אחריות אזרחית לפיצויים ולא אחריות פלילית, הרי שאין הוא מתיישב עם החקיקה החדשה בתחום אחריות עובדי ציבור בנוזיקין. מלבד זאת, היעדר שקיפות בהפעלת החיוב האישי, דהיינו היעדר ידיעה מוקדמת של הסנקציות הצפויות, של הקריטריונים על פיהם יקבעו העונשים, ואי בהירות הדין במקרה בו לא הוכח נזק כספי לרשות המקומית מקשים על בעלי תפקידים לקבל ייעוץ משפטי מתאים.

7 המלצות חלופיות לחיוב האישי

א. יש לבטל את החיוב האישי באמצעות ועדה, ולעגן בחוק הליך משפטי אזרחי המתאים להסדר הקיים כיום בפקודת הנזיקין בנושא אחריות עובדי ציבור. כך בחרו לעשות רוב מדינות העולם הנאור. הן אינן מתמודדות עם הנושא באמצעות ועדה, משום שהן מבינות את הקושי הרב ביישום שיטה זו ואת ההשלכות מרחיקות לכת שיש לצעד מסוג זה. ככל הידוע, אנגליה היא המדינה היחידה אשר בה מוטל חיוב אישי באמצעות הליך מינהלי. עם זאת, קיימת בה זכות ערעור לבית משפט על החלטות הגוף המינהלי שהטיל חיוב אישי. כמו כן, נוהל זה מופעל שם כחלק ממכלול של נהלי עבודה, והסכנה נעוצה בהוצאת פריט אחד ממכלול נהלים (כפי שמוצע בישראל כעת). הפעלתו של אמצעי זה באופן נפרד מהמסגרת פוגמת ביעילותו ומסכלת את השימוש בו ככלי פיקוח למניעת חריגות קיצוניות.

הוועדה לחיוב אישי הפועלת כיום יכולה לשמש גוף בודק ומבקר שיבחן את התלונות כלפי כל המגזר הציבורי – הממשלתי והמוניציפלי, ותחליט בנסיבות קיצוניות ביותר (אם הוכחה סטייה חמורה) על העברת המקרה לבית משפט. לדוגמה, במקרה שנושא משרה ציבורית לא נענה לאזהרות משרד הפנים (בדומה לתהליך המקדים מינוי ועדה קרואה או מועצה ממונה), יופעל החיוב האישי באמצעות בית המשפט.

ב. יש להכין מדריך ובו פירוט המצבים שבהתקיימם ניתן להחיל את החיוב האישי, ולפרסמו בקרב נושאי התפקידים במגזר הציבורי. זה יכלול פרוט של קריטריונים, סולם של עונשים המותאם לכל מקרה, העונש המרבי לכל מקרה, וקביעת גובה הפיצוי לכל מקרה. שקיפות זו תשמש גורם הרתעה, וגם תאפשר לנושאי תפקיד ציבורי לקבל ייעוץ משפטי מתאים במקרה הצורך. מדריך כזה קיים במספר רב של מדינות, והוא נועד להגביר את שקיפותם של מהלכים ממשלתיים, מתוך הבנה שככל שקיימת שקיפות גבוהה יותר של תהליך קבלת ההחלטות, כך קשה לתמרן ולזייף אותם לצורך קבלת טובת הנאה אישית. לדוגמה, בגרמניה פותח מדריך לגופים לשם מניעת שחיתות בתהליך ההפרטה

(Wiehen, 2008). במדינות אחרות באירופה ובהן איטליה, גרמניה, צרפת ואנגליה, וכן באוסטרליה, יצרו מדריך פעולה (practical guide) מובנה ומפורט, ובו קריטריונים, הנחיות והוראות מדויקים למקרים שבהם ניתן להפעיל צעדים משפטיים נגד נושא משרה ציבורית, כולל מערכת של קודים התנהגותיים ופירוט של הסנקציות (Ethics World, 2007).

ג. יש לפרסם ולרענן תקופתית את ההוראות בנושאים של קבלת מכרזים, במיוחד בתחום התכנון והבנייה, ולקיים נוהל פרסום סיכום פגישות שיכול להוות אמצעי מניעה נגד תקלות. לגבי מקרים בהם אופי העסקה מחייב זירוז תהליך, אך אישור משרד הפנים טרם התקבל, יש לקבוע כי צעד שכזה לא יהיה נתון לחיוב אישי, שהרי במקרה כזה עשוי להיגרם נזק לקופת הרשות דווקא בשל הליכה לפי הנהלים והחמצת הזדמנות כלכלית.

ד. יש לפעול לגיבוש "חוקה" לשלטון המקומי כדוגמת האמנה האירופית לשלטון מקומי,¹⁷ שתסדיר מן היסוד את הבעיות המבניות והתקציביות ביחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי. חוקה כזו מבטלת את הצורך במארג החוקים הנראה כמעשה טלאים לא מגובש ומסודר, והיא גם תביא לשקיפות ובהירות בתפקוד של כל אחד מנדבכי השלטון. בצורה זו תימנע "פלישה" של נדבך שלטוני אחד לתחומי סמכויותיו של נדבך אחר, ובמקרה של כשל ממשלי ניתן יהיה לאתר את מקורו. כך תיחסך ההתמודדות עם בעיות אפשריות כתוצאה מיישומו של החיוב האישי, ויוסדר אחת ולתמיד נושא האחריות לכשל הניהולי ברשויות המקומיות.

במקום הוספת סנקציה למאגר האל-תעשה במדיניות הריכוזית של הממשלה, יש לפעול לשינוי מהותי לקראת הבראת הרשויות המקומיות בישראל. הכנת חוקה לשלטון המקומי, שתגדיר את חלוקת התפקידים בין נדבכי השלטון, תאפשר העברת מוקדי החלטה והאחריות מן המרכז אל השטח, ותחליף את השליטה והמעורבות הישירות של הממשלה, שתתמקד בקביעת מסגרות לפעילות הרשויות המקומיות. כך יזכו תושבי ישראל בשלטון מקומי בריא, עצמאי ואיכותי.

¹⁷ האמנה האירופית לשלטון מקומי, שחתומות עליה כל מדינות אירופה, דוגלת בזכות שלטון עצמי מקומי, ומציינת את מעמדו החוקי במסגרת המערכת השלטונית בכללותה (9: Norton, 1994).

מקורות

- בורוכוב, א' (2004) יסודות השלטון המקומי, יחידה 7: כלכלה ושלטון מקומי, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.
- בן-אליא, נ' (1997) **היש מקום למנהל עיר מקצועי?** ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (1998) **משבר הרשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- בן-אליא, נ' (2004) **הדור הרביעי: שלטון מקומי חדש לישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- ברלב ושות' (2006) פרסום מתאריך 10.12.2006. רואי חשבון – סניף ירושלים והדרום.
<http://www.ralc.co.il/site-article-op-a-id-963.html>
- דרי, ד' (1997) הציץ ולא נפגע: אחריות אישית ומדיניות ציבורית, בתוך: נחמיאס, ד' וג' מנחם (עורכים), **מחקרי תל אביב-יפו: תהליכים חברתיים ומדיניות ציבורית**, כרך ב', תל אביב: הוצאת רמות.
- דרי, ד' בהשתתפות שוורץ-מילנר, ב' (1994) **מי שולט בשלטון המקומי?** ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה והוצאת הקיבוץ המאוחד.
- הכט, א' (1997) **שידוד מערכות המימון ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- הכט, א' (2003) הנהגות מקומיות מובילות לשינוי – אפשר גם אחרת, דגמי הצלחה ברשויות מקומיות, ירושלים: המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 מ-12.9.2001.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2002 מ-10.9.2002.
- חסון, ש' (1996) **הסדר העירוני החדש – קואליציות ממשל בערי ישראל**, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.
- טל, א' (2007) **חיוב אישי של נושאי תפקידים ברשויות המקומיות**, דר"ח שהוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת, מרכז המחקר והמידע, ירושלים, 28.5.
- כרמלי, א' (2000) הקשר בין משאבים ארגוניים לבין ביצועים-כישלון והצלחה של רשויות מקומיות בישראל, עבודת דוקטורט, חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- משרד הפנים, הממונה לחיוב אישי, 15.1.2008. נתונים לשנים: 2006 ו-2007.

נתן מאיר ושות', מכתב המופנה ליועץ המשפטי לממשלה מתאריך 23.10.2006.

ערוץ 7, 30.12.07. <http://www.inn.co.il/News/News.aspx/129268>

פקודת העיריות (נוסח חדש).

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

רזין, ע' (2003) רפורמה בארגון השלטון המקומי בישראל: בין ריכוז לבזור, בין מסורתיות למודרניות, ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

ריינפלד, מ' (2000) עתירה לבג"ץ להטיל אחריות אישית על בכירים שסרחו ברשויות המקומיות, **הארץ**, 12.4.

שריג, א' (2008) **שותפויות של הרשויות המקומיות עם המגזר העסקי**, תל אביב: מכון BRM – הפקולטה לניהול, אוניברסיטת תל אביב. (טרם פורסם)

פסקי דין

בג"ץ 2937/91 **טרייסטר נ' שליטא** פ"ד מז(2) 758, 769.

ע"פ 4872/95 **מדינת ישראל נ' גל אילון ואח'**, בית המשפט העליון, מתאריך 2.11.1995.

Anderson, C.A. & Anthony R.N. (1986) *The New Corporate Directors*, New York: Wiley.

In-Tran (2005) Indemnities and insurance for members and officers – Implications for code of conduct hearings, *Report by Head of Law*, 28. 2.2005, U.K.

Norton, A. (1994) *International Handbook of Local and Regional Government*, Brookfield: Edward Elgar.

Stoeberl, P.A. & Sherony B.C. (1985) Board efficiency and effectiveness", in: E. Mattar & M. Ball (eds.), *Handbook for Corporate Directors*, New York: Oxford University Press.

Stone, C., Orr. M. & Imbroscio, D. (1991) The reshaping of urban leadership in U.S. cities: a regime analysis, in: Gottdiener, M. and Pickvance, C.G. (eds.) *Urban Life in Transition*, London: Sage.

Wiehen, H.M. (2008) *A Practical Guide to Preventing Corruption in Privatizations* - A paper published by U4 - Utstein Anti-Corruption Resource Centre.
<http://www.ethicsword.org>. 8.1.

Worthington, R.C. (2004) Misfeasance in public office, Summit, *Canada's magazine on public sector purchasing*, Nov/Dec, 7, 7; ABI/INFORM Global pg. 18.
<http://www.ethicsword.org> 8.1.2000

חשיבותו של נוהל החיוב האישי בשלטון המקומי בישראל

דני בוסטין

מבוא

לאחרונה, בעקבות דיונים בכנסת בחוק הרשויות המקומיות החדש, שב והתעורר גם הדיון בנחיצותו ובהשלכותיו של נוהל החיוב האישי בשלטון המקומי. מסמך זה נכתב מתוך חשש שגורמים מסוימים עלולים, ממניעים שונים, להביא לביטולו של כלי משמעותי המסייע למנוע, או למצער לפתור, התנהגות הגורמת נזק לקופתו ולמוניטין של השלטון המקומי בישראל. אין ספק, שכדי לחזק את המינהל התקין יש מקום לבחון ולהתאים את נוהל החיוב האישי, את אמצעי הענישה שהוא מספק, את החלתו גם על מערכות ציבוריות נוספות ובעיקר, את שיפור זמן התגובה של התהליך ממועד הגשת התלונה ועד למועד ההחלטה על חיוב אישי או על זיכוי.

מאחורי כותב המסמך שנות פעילות ארוכות בשלטון המקומי והיכרות מעמיקה עם פעילות העיריות, המועצות האזוריות והמועצות המקומיות בישראל לפני ואחרי הפעלת החיוב האישי.

1 הערות כלליות

נוהל החיוב האישי, כאמצעי הרתעה, משפר את תפקודם של עובדי הרשויות המקומיות ומקשה על נבחרי הציבור לפעול בחוסר אחריות תקציבית ובניגוד לחוק, ולגרום נזק תדמיתי לשלטון המקומי, נזק שעשוי להיגרם גם בהליך מינהלי או משפטי. אין ספק, שלהיעדר מינהל תקין יש השלכות קשות ברמה האישית, ולשלטון המקומי כולו. הצגתו של נוהל החיוב האישי כגורם לחידלון ורפיון בעשייה או לגירעונות בקופת השלטון המקומי מחשש לאחריות אישית, מגוחכת בעיני.

יש להעביר לבתי המשפט חלק מהותי של התחומים המטופלים היום על ידי ועדת החיוב האישי במגמה לקצר הליכים ולהגביר את ההרתעה. רצוי להצמיד את נוהל החיוב האישי להליכים המשפטיים הננקטים ממילא נגד רשות מקומית כתוצאה ממחדלי נבחריה או בכירים בה, על ידי צירופם כנתבעים לצד הרשות. כך תיבחן אחריותם באופן ישיר בבית המשפט ובמידה ויימצאו חייבים, יקבע בית המשפט את עונשם ויחייב אותם לשאת בנזקים ולפצות את התובעים. ההוצאה תיחסך אפוא מקופת הרשות.

השלטון המקומי דורש להחיל חיוב אישי גם על אורגנים אחרים במגזר הציבורי ובעיקר על הממשלה. לדעת, עוצמתו של החשב הכללי והיותו גורם חיצוני למשרדי הממשלה מייטרת את הצורך בהנהגת חיוב אישי בממשלה, אולי למעט במשרד האוצר עצמו. מנגד, אינני רואה מניעה להחיל את הוראות החיוב האישי גם על משרדי הממשלה בבחינת, "אם לא יועיל גם לא יזיק" ולבחון את התוצאות על פני זמן. אף על פי כן לענין האצלת סמכויות בתחומי מכרזים, התקשרויות ממשלתיות וסמכותם של שרים ומנכ"לים של משרדים ממשלתיים לביצוע תקציב המדינה, חובה להפעיל מנגנון דומה גם בממשלה. לצד אלה, אין ספק שנוהל החיוב האישי חייב להתקיים בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים אחרים.

למען הסדר הטוב נזכיר, שהפעלת סעיפי החוק בפקודת העיריות והמועצות המקומיות המחייבים הטלת חיוב האישי נולדה בפסיקה של בית המשפט. פרסום ההוראות להפעלת סעיפי החוק שקבע בית המשפט, הפך לתרופה המרתיעה פורעי חוק ומונעת הוצאות חריגות ללא תקצוב כמו גם ויתור על הכנסות הגורמים לגירעונות ברשויות המקומיות.

ההליך המשפטי העניק עוצמת הרתעה לכל נושא משרה נקי כפיים ברשות, נבחר או בכיר, שפעל לשמור על ולפעול על פי החוקים, הנהלים והתקנות. נבחרי הציבור נעזרו בהוראות החוק כדי להשיב ריקם פניות של בעלי עניין לביצוע כל פעילות שעלולה לסכן אותם בחיוב אישי ובכך יצאו הם, ציבור בוחריהם וגם הרשות, נשכרים.

אכן, יש מקום לקבוע סדרי עבודה והוראות שיאפשרו לראשי הרשויות לתפקד במסגרת מתוקנת. מרגע שייקבעו הוראות כאלה, יתבע לדין או יחויב אישית כל מי שחרג מסמכותו או התחייב בשם הרשות שלא כדין. פתרונות כאלו ייצאו בחוק העיריות החדש ובנהלים שישלימו אותו. עלי להדגיש שהוראות תפעול לרשות המקומית קיימות גם היום וכל תביעה היא על רקע חריגה מהוראות אלה.

חשוב להבהיר באופן חד משמעי שכל מי שחורג מן התקציב בביצוע תשלומים (בין שברמת סעיף תקציבי ובין שברמת התקציב כולו) נושא באחריות וצפוי לחיוב אישי. על ראשי הרשויות להכיר את המגבלות שמטיל עליהם החוק ואת הדרכים למציאת פתרונות לשינוי סדרי עדיפות או הגדלת מסגרת התקציב (ממקורות עצמיים או ממשלתיים) מבלי לגרום לגירעון.

2 סביבת העבודה של השלטון המקומי

המושג השגור "גירעון כרוני" בשלטון המקומי מטעה. ניתן להעביר רשות מקומית לאיזון תקציבי על ידי שיפור רמת הניהול בה והתייעלות בהעסקת עובדים ומתן השירותים, לצד שיפור בהכנסות הייעודיות והעצמיות. מהלך כזה מחייב, לעתים, הקרבה פוליטית שהיא קשה במיוחד לראשי רשויות המונחים בעבודתם על ידי גורמים ומהלכים פוליטיים בלבד, ושכל תכליתם לשמר את מעמדם בקרב חברי מועצת הרשות וציבור בוחריהם. אך לעומתם יש ראשי רשויות שמבססים את מעמדם על ידי הובלת עמיתיהם למועצת הרשות וציבור בוחריהם להקמת רשות מקומית יעילה, איתנה כלכלית ומאוזנת שמצליחה להעניק שירותים טובים לתושב.

ניתן לפעול במסגרת תכנון ארוך טווח גם ובעיקר בתחום תקציבי הפיתוח. השיקול בביצוע מהלך כזה הוא של הרשות המקומית לבדה, ויש בו גם מרכיב של חיסכון בעלויות. את יעדי הפיתוח אפשר לממש בעזרת או בלעדי שימוש במימון ביניים, בנקאי או קבלני, וללא גירעון.

מקצת מהמתנגדים לנוהל החיוב האישי מציגים נתוני מחקרים שקדמו לעידן הפעלתו, ואשר מטילים על הממשלה את חלק הארי של האחריות לגירעונות בשלטון המקומי. יש לבחון אפוא, בעיקר את השנים שאחרי הפעלת החיוב האישי ולהציג את השלכותיהם של הכשלים הניהוליים על הגירעונות ברשויות המקומיות (למעט הקיצוצים בתקופת כהונתו של בנימין נתניהו כשר האוצר). הקביעה, לפיה רוב ליקויי התפקוד של הרשויות המקומיות הם תוצאה של תלות בממשלה אינה מדויקת. נראית לי מדויקת יותר ההנחה לפיה התלות בממשלה משמשת תירוץ שכיח למחדלי הרשויות. יחד עם זאת, אין ספק שמהירות תגובתם של משרדי הפנים והאוצר בפעילות הבקרה ובמתן פתרונות מלאים לבעיות נקודתיות עשויים לסייע לרשויות המקומיות בניהול מושכל יותר של תקציביהן.

3 על מי מוטלת האחריות לגירעונות ברשויות המקומיות?

אחריותו של משרד הפנים לגירעונות ברשויות המקומיות משתקפת בעיקר בכשל הפיקוח עליהן ונוכח אזלת היד שהוא מגלה והסחבת שהוא נוקט בהצעת פתרונות משולבים לחילוף הרשויות ממצבן. כשל הפיקוח נחשף חרף העובדה שנבנתה מערכת דיווחים ונשכרו שירותי רואי חשבון חיצוניים שהעבירו מידע מלא ומדויק להתייחסותו של משרד הפנים, שלא הזדרזו אם בכלל, להגיב. יש מקום לתהות על גישת משרדי האוצר והפנים במתן פתרונות חלקיים מתוך הנחה (המגשימה את עצמה) שהרשות ממילא תגיע למצוקה ותידרש לסיוע דחוף נוסף, בטווח זמן קצר.

האחריות לכישלון מיוחסת תמיד לעומדים בראש הרשות המקומית קרי, ראש הרשות והנבחרים, אך לא ניתן לפתור עובדים בכירים שלא בלמו את ההידרדרות והביאו לשינוי במגמות. הנהגת נוהל החיוב האישי, הגברת הפיקוח של משרד הפנים באמצעות מינוי חשבים מלווים, מינוי ראשי רשויות ופיזור מועצות ממונות והנהגת תוכניות הבראה הם כלים שיוצרים הרתעה ומחוללים שיפור כפי שמעידות השנים האחרונות, וזאת על אף הקיצוץ במענקי משרד הפנים.

צעדי פיקוח מחמירים הננקטים ברשויות מקומיות שכשלו, נתפסים גם הם על ידי המתנגדים לחיוב האישי כפגיעה במעמדו של השלטון המקומי. מאליו ברור, שהפגיעה באותן רשויות שראשיהן כשלו אינה תוצאה של הפעלת האמצעים שיבטיחו הרתעה או ענישה של העבריינים, אלא חשש לאינטרסים הציבוריים ולמוניטין של הרשות שיתרמו גם למתן שירותים לתושביה – מטרתה הקיומית של כל רשות.

בציבור המקצועי רווחת דעה שיש צורך בחוק עיריות חדש (או חוקה). חשובה ככל שתהיה פעולה זו אינה מהותית כיתר התחומים הנדונים במסמך זה. חקיקתם של חוק או חוקה תחייב מידה לא פחותה של הקפדה על ואכיפה של הוראות החוק, התקנות והנהלים הקיימים היום. באמצעי אכיפה וענישה יהיה צורך גם בעתיד. סיסמה של "חוקה" אינה פתרון לבעיות השלטון המקומי.

חייבים אישיים שמופעלים נגד מי שעוברים על החוק, התקנות והנהלים מוכרים וידועים לכל. פרשנות לכל אלה ניתנת גם בפסקי דין ובהחלטות שר הפנים ומנכ"ל המשרד המתפרסמים בקרב כל הגורמים ברשויות המקומיות בשקיפות מלאה. אין כל אי בהירות לגבי חובת המכרזים, מגבלות והוראות להעסקת עובדים, ביצוע התקשרויות חתומות כדין עם ספקים וקבלנים כשהן מגובות בתקציב ובהחלטות מוסדות הרשות.

4 מורכבות תפקידם של ראשי הרשויות

תחומי העיסוק של הרשות המקומית מורכבים ורבים ואינני מכיר גוף אחר העוסק במגוון כה רחב של תחומים. מורכבות כזו מחייבת, אולי, לקבוע תנאי סף של ניסיון ניהולי, ידע וכישורים מהותיים כתנאי להצגת מועמדות להיבחר כראש רשות מקומית. עם זאת, לדעתי, חזקה על כל נבחר ציבור, אם הוא אדם סביר ורציני, שטרם הצגת מועמדותו למד והכיר את מורכבות התפקיד. מכל מקום, החוק מחייב אותו לפעול בשיתוף עם בעלי תפקידים סטטוטוריים מתחומים שונים, המסייעים לו ומדריכים אותו לפתח עבודה נכונה ותקינה.

לדעתי, אין מקום לראש רשות שאינו יודע לשים גבולות לנאמנותו הפוליטית ומעת לעת להשיב בשלילה לבעלי עניין פוליטיים. מניסיוני, כפי שהוזכר לעיל, איום החיוב האישי מסייע לראשי רשויות רבים במתן תשובות כאלה לטובתם ולטובת הרשות.

להלן כמה הערות לטענות הנוגעות לטובת הרשות המקומית בתחומים מספר:

- **נזק תדמיתי לרשות המקומית:** הנזק הוא בעצם עבירת העבירה ולא בבקרה ובעונש.
- **נזק תפקודי הנגרם לרשות המקומית:** עבודה על פי חוק מחייבת מאמץ, תכנון וידע מינהלי ומאמץ גדול יותר לביצוע מטלות ובהחלט מבטאת "ראש גדול" של הגורמים השונים ברשות המקומית. קיצור הליכים ועבירות על החוק מצביעות על "ראש הקטן" ועל ליקויים בעבודת ראש הרשות יחד עם כל או מקצת מגורמי הניהול המרכזיים שלה.
- **נזק כלכלי הנגרם לרשות המקומית כתוצאה מהדרישה לפעול על פי חוק:** תכנון לקוי של פעילות הרשות המקומית גורר בעקבותיו "קיצורי דרך" ופעילות עוקפת חוק או תקנות. במצבים אלה ולהצדקתה של הפעילות שגורים מושגים כמו "טובת הציבור" או "נזקים כלכליים". יצוין שגם גורמים פרטיים נזהרים מפני ונמנעים מליטול סיכונים בפעילות בניגוד לחוק. לדוגמה, כאשר עבודה נמסרת ללא מכרז, ללא השוואת מחירים או הליך בדיקה מסודר לבחירה של קבלן/ספק מתאים, עלול להיגרם לרשות המקומית נזק מהותי ביותר.

5 קשיים בהטלת החיוב האישי במגזר המוניציפלי

▪ לטענת האפליה הפסולה

כפי שציינתי לעיל, עוצמתו של החשב הכללי והיותו גורם חיצוני למשרדי הממשלה מייתרת את הצורך בהנהגת חיוב אישי בממשלה, למעט אולי במשרד האוצר עצמו. עם זאת, ובעיקר במידה שיואצלו סמכויות בתחומי מכרזים, התקשרויות והסמכות לביצוע תקציב לשרים ולמנכ"לי המשרדים וגם אם לא, כפי שפורט לעיל, יש מקום לקיים מנגנון דומה גם בממשלה. אין כל ספק שיש מקום להנהגת החיוב האישי בחברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים אחרים.

▪ לטענה שהחיוב האישי אינו מתיישב עם הסדרי חסינות עובדי הציבור שבפקודת הנזיקין

55 שנים ניתנה חסינות לפעילות השלטון המקומי. אין מקום להעניק חסינות למי שגורם נזקים לרשות עליה הוא מופקד כנבחר ציבור או כעובד הרשות.

▪ המלצות חלופיות לחיוב האישי

אינני בקיא במשמעויות החלופה של הליך אזרחי אך אם יש בו כדי לקדם בירור מהיר והליך שקוף מה טוב. לא מסתמן בטווח הנראה לעין שמערכת המשפט פנויה לקליטת תחומי פעילות נוספים שיטופלו במהירות כנדרש.

6 סיכום והמלצות

אין לבטל את סעיפי החוק המחייבים את הרשות המקומית לתבוע חיוב אישי ואת גורמי הביקורת במשרד הפנים לנהל את המהלך כפי שנקבע. עם זאת, רצויים שינויים והתאמות שיזרזו וייעלו את הטיפול בנושא ויחזקו את ממד ההרתעה במערכת. יש מקום לייעל את דרכי הדיווח לגורמי הבקרה במשרד, את קצב הטיפול בתלונות, את קביעת העונש, ואכיפתו.

לדעתי יש מקום להגדרת תחומים אחדים לגביהם יחויב היועץ המשפטי של רשות מקומית להגיש תביעות לבית המשפט לחיוב אישי של נבחר ציבור ועובדים בכירים בה. עם אלה נמנים התחייבות כספית ללא סמכות של גורם בעירייה שבגינה חויבה הרשות בבית המשפט, החלטה לא חוקית של חברי מועצת הרשות שלא בוצעה ובגינה נתבעה הרשות בבית המשפט, הגשת תצהיר רשלני לבית המשפט שבגינה נגרם נזק לרשות, עדות בבית המשפט של גורם עירוני או נבחר לטובת צד ג' שמעורבותו הייתה בהיעדר סמכות והסבה נזק לעירייה. כמובן שבמקרה שהיועץ המשפטי עצמו צריך להיתבע על ידי הרשות יש להטיל את המשימה על משרד הפנים.

במקרים שייגרם לרשות נזק, במסגרת תביעה משפטית נגד הרשות על ידי צד ג', יהיה היועץ המשפטי של אותה רשות חייב לצרף כנתבע את נבחר הציבור או את עובד הרשות שפעילותו שלא בסמכות הביאה לתביעה. יש להסדיר את הנושא עם בתי המשפט, כך שבמקרים כאלה יחויב בנזק הגורם האחראי לו באופן ישיר, אם ימצא חייב, ולא באמצעות מהלך מינהלי של חיוב אישי. כך תימנע התופעה של חיוב הרשות המקומית בנזק ובהוצאות המשולמים באופן מידי מקופתה.