

קוד אתי לראשי הרשויות
המקומיות

الرمز السلوكي لرؤساء
السلطات المحلية

ירושלים, התשע"ג - 2013

לזכרו של יצחק (שייע) ישועה, מנכ"ל המועצות האזוריות
וחבר בצוות החשיבה להכנת הקוד האתי
2012-1932

תוכן העניינים

מבוא לקוד האתי

- א. כללי
- ב. צוות החשיבה להכנת קוד אתי לראשי הרשויות המקומיות
- ג. מטרת הקוד האתי
- ד. הייחודיות של תפקיד ראש רשות מקומית
- ה. כללי אתיקה לסגני ראש רשות מקומית ולחברי המועצה
- ו. מתכונת הכללים
- ז. נושאים שהצוות לא דן בהם
- ח. תוכן הקוד האתי

כללי הקוד

מספרי הכללים

חלק ראשון: ערכי יסוד

- א. ערכי יסוד 11 - 1

חלק שני: הליכות הולמות

- ב. התנהגות הולמת 20 - 12
- ג. עיסוק נוסף 24 - 21
- ד. ניגוד עניינים 36 - 25
- ה. מתנות 42 - 37
- ו. החזר הוצאות ומימון נסיעות 44 - 43
- ז. מתן חסויות 49 - 45
- ח. פרסומים 52 - 50

חלק שלישי: הקשרים בין ראש הרשות המקומית לבין גורמים אחרים

- ט. הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין הציבור 58 - 53
- י. הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין המועצה 69 - 59
- יא. הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין העובדים 93 - 70
- יב. הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין ספקים 98 - 94
- יג. הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין משרדי הממשלה 102 - 99

מבוא

א. כללי

1. ההחלטה על הכנת קוד אתי לראשי רשויות מקומיות התקבלה על ידי מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות והמרכז לאתיקה, בשיתוף עם משרד הפנים ומשרד המשפטים. החלטה זו התקבלה בדיון שבו נטלו חלק פרופ' יצחק זמיר, יושב ראש המרכז לאתיקה בירושלים, מר אריה בר, שכהן באותה העת כמנכ"ל משרד הפנים, מר יעקב אגמון, שכהן באותה העת כמנכ"ל מרכז השלטון המקומי, מר שמואל ריפמן, יושב ראש מרכז המועצות האזוריות, וכן נציגי הגורמים שנמנו לעיל.
2. בדיון זה צוין שקיימים כללי אתיקה כמעט לגבי כל נושאי המשרה או התפקיד במגזר הציבורי. בכנסת פועלת מזה שנים ועדת אתיקה המיישמת את כללי האתיקה הקיימים של חברי הכנסת. לשם יצירת מערכת מקיפה ומפורטת יותר מינתה הכנסת ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, פרופ' זמיר, שהצעותיה נדונו בוועדת הכנסת של הכנסת ה-17 ובכנסת ה-18 נדונות בוועדת משנה שלה, המיוחדת לנושא זה. לשרי הממשלה כללים מובנים בנושא מניעת ניגוד עניינים עוד משנת 1977, ובהם נקבע שמבקר המדינה יבדוק את מילוי ההוראות והכללים. כמו כן, השרים מחויבים לפעול לפי חוות דעת היועץ המשפטי לממשלה, לרבות חוות דעת בתחום האתי. במטרה ליצור קוד כללי לחברי הממשלה הקים ראש הממשלה ועדה שתגבש כללים לעניין אופן התנהלותם של חברי הממשלה ושל המערכת הפועלת באחריותם. הוועדה, בראשותו של נשיא בית המשפט העליון בדימוס, השופט שמגר, הגישה בשנת 2008 הצעה כוללת ומקיפה של כללי אתיקה לשרים. לשופטים כללי אתיקה משלהם, וכך גם לנציגי הציבור המכהנים בבית הדין לעבודה. לעובדי המדינה הוראות בתחום האתיקה המותאמות להם והן נאכפות בחלקן באמצעות דיני המשמעת; דין משמעת, הכולל הוראות בתחום האתיקה, הוחל גם על עובדי הרשויות המקומיות.
3. העובדה שלראשי רשויות מקומיות, בעלי תפקידים כה מרכזיים במגזר הציבורי, אין מערכת כוללת של כללי אתיקה או הצעה לכללים כאלה, הביאה את הנוכחים בדיון האמור לידי החלטה להקים ועדת היגוי משותפת למרכז השלטון המקומי ולמרכז המועצות האזוריות, בראשותו של מר יוסי נשרי, ראש עיריית קריית אונו. ועדת ההיגוי אמורה לקבל הצעה לכללי אתיקה שיכין צוות חשיבה (להלן - צוות חשיבה או הצוות). ועדת ההיגוי תעביר את ההצעה לאישור הנהלת מרכז השלטון המקומי ולאישור הנהלת מרכז המועצות האזוריות. נקבע כי בצוות החשיבה יהיו חברים נציגים של מרכז השלטון המקומי, מרכז המועצות האזוריות, משרד המשפטים, משרד הפנים והמרכז לאתיקה בירושלים.

ב. צוות החשיבה להכנת קוד אתי לראשי רשויות מקומיות

4. תפקידו של צוות החשיבה הוא להכין את ההצעה לקוד אתי לראשי רשויות מקומיות. הגורמים השותפים להחלטה להכין קוד אתי מינו את נציגיהם לצוות, ואלה הם: מר נחום חופרי, ראש עיריית רעננה; מר אבי נעים, ראש המועצה המקומית בית אריה-עופרים; מר שאול גולדשטיין, ראש המועצה האזורית גוש עציון; מר דניאל מילוא, מנכ"ל מרכז האתיקה; גב' מיכל גולדשטיין, מנהלת אגף בכיר למנהל מוניציפלי, משרד הפנים; עו"ד יעל אחילאה, מרכזת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, משרד המשפטים; עו"ד הראל גולדברג, מחלקת ייעוץ וחקיקה (אזרחי), משרד המשפטים. גב' שלומית לביא, לשעבר דוברת מבקר המדינה ועוזרת בכירה למבקר, הצטרפה לצוות, על דעת מבקר המדינה, כמשקיפה. עו"ד טנה שפניץ, לשעבר משנה ליועץ המשפטי לממשלה, מונתה כיושבת ראש הצוות. עו"ד כפיר כהן, ראש המנהל למשפט מעקב ובקרה במרכז השלטון המקומי, מר יוסי נשרי, ראש עיריית קריית אונו, יושב ראש ועדת ההיגוי, וד"ר מרדכי דלגו, ראש המועצה המקומית דרום השרון נטלו חלק בישיבות צוות החשיבה.

5. הצוות קיבל סיוע מקצועי מעו"ד נועה בן אריה, אשר שימשה כחוקרת בתחום המשפטי ומד"ר יותם לוריא, מרצה לפילוסופיה ואתיקה יישומית בבית הספר לניהול באוניברסיטת בן גוריון, אשר ייעץ לצוות בהיבט האתי. מר גיל הרטשטיין ריכז את הצוות ותרם גם הוא להיבט האתי של הקוד. עו"ד אלישבע הכהן החליפה את מר הרטשטיין, אשר פנה ללימודים בחו"ל.

6. הצוות החל בעבודתו בסוף חודש יולי 2008, ולמעט החודש שבו חלו החגים והחודש שבו התקיימו הבחירות לרשויות המקומיות, נפגש בתדירות ממוצעת של אחת לשבועיים, לישיבה של מספר שעות. הצוות הכין טיוטה ראשונית במאי 2009, אולם לא התכנס מאז ועד חודש פברואר 2010, משום שראשי הרשויות המקומיות בצוות ביקשו לברר סוגיה עקרונית שהיו עשויות להיות לה, לדעתם, השלכות על הוראות הקוד. לקראת הישיבות צויד הצוות בחומר רקע. החומר שנוגע במישרין לנושא כלל, בין השאר, את הוראות הדין הרלוונטיות בנושאי אתיקה, כללי אתיקה של בעלי תפקידים אחרים במגזר הציבורי (כמו שרים, חברי הכנסת, שופטים, נציגי ציבור בבית הדין לעבודה, עובדי המדינה, עובדי הרשויות המקומיות) וכן קודים אתיים שרשויות מקומיות מסוימות הכינו לעצמן. חומר רקע שהיה לעזר רב בעבודת הצוות היו שני דוחות שכבר הוזכרו: דוח הוועדה להכנת כללי אתיקה לחברי כנסת משנת 2006¹ ודוח הוועדה הציבורית לעניין גיבוש כללי אתיקה לחברי ממשלה משנת 2008². דוחות אלו התמודדו עם נושאים שבחלקם רלוונטיים גם לראשי רשויות מקומיות.

¹ להלן - דוח זמיר.

² להלן - דוח שמגר.

7. הצוות פרסם מודעה בעיתונות בה הוזמן כל המעוניין להציג את עמדותיו לצוות החשיבה. נוסף על כך, פנה הצוות לראשי הרשויות המקומיות ולפורומים המקצועיים של השלטון המקומי. נציגים מטעם הצוות נפגשו עם גורמים שונים ודיווחו על תוכן הפגישות לצוות במליאתו.

8. כידוע, קוד אתי לראשי רשויות מקומיות נוגע לכלל ראשי הרשויות המקומיות, וכן לציבור הנמנה עם קבוצות שונות שיש להן קשרים עם ראש הרשות המקומית, כמו חברי מועצת הרשות המקומית, עובדי הרשות, הספקים של הרשות וגורמי השלטון המרכזי. נוכח נגיעה רחבה זו לאוכלוסיות שונות, פנה הצוות עם סיום הכנת טיוטת הקוד לראשי הרשויות המקומיות וביקש את תגובותיהם. לאחר מכן, פרסם הצוות את ההצעה באתר האינטרנט של מרכז האתיקה והודיע על כך לגורמים שהיה אתם בקשר במהלך הכנת הקוד. הודעה כזו הובאה גם לידיעת הציבור הרחב במודעה שפורסמה בעיתונים המקומיים ברחבי הארץ. במהלך כל תקופת עבודתו דן הצוות בהערות שקיבל.

ג. מטרת הקוד האתי

9. מטרתם של כללי האתיקה היא, כפי שנאמר בפתח הקוד, להנחות את ראש הרשות המקומית להתנהגות ראויה, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, כדי לשפר את תפקודו ואת תפקוד הרשות המקומית, לשמור על כבודה, להבטיח את טוהר המידות ולקדם את אמון הציבור ברשות המקומית. נקודת המוצא היא שראשי הרשויות המקומיות מעוניינים לנהוג באופן אתי והכללים אמורים להדריך ולהתוות את דרכם באשר לנורמות הראויות. נורמות אלו מגבשות את ההתנהגות הרצויה המצופה מראש רשות מקומית, מעבר לקבוע בהוראות הדין.

10. יצוין כי לפי המצב המשפטי דהיום חלה על ראשי הרשויות המקומיות מערכת דינים מסועפת העוסקת בחלקה בהוראות בתחום שיכול להיחשב כתחום אתי. על ראשי הרשויות חלות הוראות הדין הפלילי בעניינם של עובדי הציבור בכלל וכן הדינים בחקיקה המיוחדים לעניין השלטון המקומי (כמו דיני התכנון והבנייה, דיני רישוי עסקים, חוק הרשויות המקומיות הדין בבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית וסגניו, דיני הבחירות ודיני המכרזים). בחוק הבחירה הישירה³ אף קבועה הוראה מיוחדת לעניין ראש רשות מקומית המתנהג התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות. מקור נוסף לכללי אתיקה הוא הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, ככל שהן נוגעות ישירות לשלטון

³ חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות סגניו וכהונתם), התשל"ה-1975 (להלן - חוק הבחירה הישירה), סעיף 22 שזו לשונו:

"(א) נוכחה המועצה כי ראש הרשות מתנהג התנהגות שאינה הולמת את מעמדו של ראש רשות וסבורה היא שעל כן אין הוא ראוי לכהונתו, רשאית היא לאחר שנתנה לו הזדמנות להשמיע דברו, להעבירו מכהונתו.

(ב) "...".
הוראה דומה קבועה בסעיף 26 בחוק המועצות האזוריות (בחירת ראש המועצה), התשמ"ח-1988.
ראה גם סעיף 116 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

המקומי או נגזרות מהנחיות לגורמים אחרים. מקור ייחודי לכללים להתנהגות נבחר השלטון המקומי הם חוזרי המנהל הכללי של משרד הפנים.⁴

11. תחום אתי חשוב - ניגוד עניינים - זכה, עוד בשנת 1984, לטיפול מיוחד לגבי נבחר הרשויות המקומיות. באותה תקופה הצטברו מקרים אחדים שהיועץ המשפטי לממשלה סבר כי יש מקום להגיש בגינם כתבי אישום נגד חברי מועצה של רשויות מקומיות. חברי המועצה טענו שלא היו מודעים לנורמות הנדרשות ושהתנהגותם תאמה את המקובל באותה העת בתחומים מסוימים. במענה לטענה זו הוחלט לחבר כללים בדבר ניגוד עניינים שיבהירו את הנורמות הרצויות.⁵ הכללים הוכנו בשיתוף נציגי מרכז השלטון המקומי, משרד הפנים והיועץ המשפטי לממשלה. מרכז השלטון המקומי קיבל עליו את הכללים ככללים בדבר מניעת ניגוד עניינים שלפיהם ינהגו נבחר הציבור. הכללים היו על דעת היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים ועוגנו בחוזר המנהל הכללי של משרד הפנים.⁶

12. כדי לסייע לנבחר הציבור ביישום הכללים עוגנה בהם ועדה מייעצת שתפקידה הם: לתת חוות דעת וייעוץ לנבחר הפונה אליה; לקבוע איסורים וסייגים נוספים על אלה המצויים בכללים לעניין קבלת טובות הנאה; לגבש ולפרסם הנחיות בנושא ניגוד עניינים. חברים בוועדה נציג היועץ המשפטי לממשלה, שמכהן כיושב ראש הוועדה, ראש רשות מקומית, יועץ משפטי ומבקר של רשות מקומית ונציג משרד הפנים. נציג מבקר המדינה רשאי להשתתף בדיוני הוועדה כמשקיף.⁷ ועדה זו פועלת מאז שנת 1984, ונותנת חוות דעת לנבחרים עצמם וכן לכל מי שפונה אליה. החלטות עקרוניות מפורסמות באתר האינטרנט של משרד המשפטים.⁸

13. הסקירה מראה שיש לא מעט הוראות בדין הקיים השייכות לתחום האתי, אולם עדיין יש נושאים שלגביהם רצוי להשלים, להבהיר ולפרט את הנורמות. לשם כך נתבקש צוות החשיבה להכין הצעה לכללים שמפורטים בהמשך.

14. בהקשר זה יש לציין שקביעת כללי אתיקה לראשי רשויות מקומיות היא מורכבת יותר מקביעת כללים כאלה לגבי בעלי תפקידים אחרים בשירות הציבורי. חברי הכנסת או שרי הממשלה, למשל, הם קבוצה לא גדולה של בעלי תפקידים, הומוגנית יחסית בדרך פעילותה, המרוכזת בפורום אחד מוגדר. במקרים אחרים, כאשר כללי האתיקה אמורים

⁴ מעמד חוזרי המנהל הכללי של משרד הפנים מעוגן בסעיף 233 לפקודת העיריות, הקובע: "עירייה תעשה בתוך תחומה ... והכל כשאין הוראה אחרת מאת השר בעניינים אלה, כולם או מקצתם ובכפוף להוראות הפקודה או לכל דין אחר". לעניין מועצות מקומיות ואזוריות, מעוגן המעמד בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 וסעיף 63 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

⁵ הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות (ילקוט פרסומים התשמ"ד, עמ' 3114).

⁶ חוות דעת שהן בעלות חשיבות כללית פורסמו בשני חוזרים של המנהל הכללי של משרד הפנים (מיום 24 בפברואר 1986 ומיום 27 באפריל 1987). חוות דעת עקרוניות בשנים מאוחרות יותר נמצאות בקובץ ההחלטות באתר האינטרנט של הוועדה. ראה הערת שוליים 8.

⁷ סעיף 6 בכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות.

⁸ <http://www.justice.gov.il/MOJHeb/NigudInyanim>

לחול על מספר גדול של בעלי תפקידים מגוונים, כמו עובדי המדינה - ישנה מערכת מרכזית, ממוסדת ומאורגנת, שקובעת את הכללים ומיישמת אותם. לא כך הם פני הדברים כאשר דנים בראשי רשויות מקומיות. זוהי קבוצה גדולה של בעלי תפקידים שכל אחד מהם נבחר אישית ישירות על ידי הציבור. ראשי הרשויות המקומיות הם בעלי סמכויות רבות ומגוונות ומכהנים בכל רחבי הארץ ברשויות בעלות מאפיינים שונים זו מזו. ראש רשות מקומית בהתנהלותו חייב להתחשב בתרבות המקומית על גווניה השונים, הנוהגת באותה רשות מקומית. נוסף על כך, לתפקיד ראש רשות מקומית הייחוד שלו, כמתואר בפרק ד' להלן.

15. אחד ההבדלים המשמעותיים בין ראש רשות מקומית ובין נבחרים אחרים במגזר הציבורי הוא שראש הרשות המקומית נבחר אישית, ישירות על ידי הציבור הרשות המקומית. משום כך לעיתים נשמעת הדעה שאין להכביד על ראשי הרשויות בכללים, שהרי הציבור בחר בהם, כאשר התנהלותם ידועה לו. בהקשר זה יש להביא בחשבון שהציבור ככלל אינו מודע לאופן ההתנהגות היום-יומי של ראש הרשות המקומית, לא כל שכן של מועמדים שעדיין לא כיהנו בתפקיד. הציבור לא תמיד יכול להעריך נכונה את ההתנהלות של ראש הרשות המקומית משום שלא כל העובדות בידיעתו. יש גם לזכור שלעיתים בתקופת בחירות התעמולה מציגה עובדות לציבור באופן מגמתי, כך שהיא מבליטה מעשים או מחדלים מסוימים ומעלימה אחרים.

16. אין ספק שיש משקל רב לבחירה האישית הישירה של מועמד, שכן הציבור הביע את עמדתו מיהו ראש הרשות המקומית המועדף עליו לנהל את הרשות המקומית. אולם אין פירושה של בחירה זו שראש הרשות פטור מהחובה להתנהג באופן ראוי ההולם את השליחות הציבורית. את הבחירה הישירה יש לראות לא רק כהבעת אמון בכישוריו של ראש הרשות לנהל את הרשות המקומית, אלא גם כהנחה שהוא ינהל את הרשות באופן חוקי ובדרך אתית.

17. מטרת הכללים המוצעים היא, כאמור, להנחות את ראשי הרשויות המקומיות ולהבהיר להם מהי ההתנהגות הראויה, אף אם זו אינה מעוגנת בהוראות מפורשות בדין החוק. יש בהם גם כדי להביא לידיעת הכלל (הציבור הרחב, חברי המועצה, העובדים וכל מי שבא במגע עם ראש הרשות) את הכללים ונורמות ההתנהגות המצופות מראש הרשות המקומית.

ד. הייחודיות של תפקיד ראש רשות מקומית

18. כללי אתיקה ייחודיים לכל תפקיד ומותאמים למאפייניו העיקריים. הם מנסים להתוות את דרך הפעולה בדילמות האתיות האופייניות לתפקיד המסוים. זו הסיבה שכללי האתיקה של שרי הממשלה שונים מאלה של חברי הכנסת, ואלה שונים מכללי האתיקה של השופטים או של נציגי הציבור בבית הדין לעבודה. ושוב, קיים שוני מהותי בין כללי

האתיקה שאוזכרו עד כה לבין כללי האתיקה שחלים על עובדי המדינה או על עובדי הרשויות המקומיות. לכן נודעת חשיבות להכרת הסמכויות, התפקידים ודרך ההתנהלות של ראש רשות מקומית במילוי תפקידו, טרם קביעת כללי האתיקה.

19. ראש רשות מקומית הוא תפקיד מורכב וייחודי ביותר. ראש הרשות המקומית מרכז בידיו סמכויות ביצוע - הרשות המקומית פועלת באמצעותו והוא גם בעל סמכויות בתחום אכיפת חוקים שהרשות המקומית מופקדת עליהם. כמו כן, הוא שותף להליך החקיקה המוניציפלית, הבא לידי ביטוי בחוקי העזר המותקנים על ידי הרשות המקומית. כמובן שהוא גם "דמות פוליטית" שנבחר ישירות על ידי ציבור הבוחרים ברשות המקומית.

20. הנהגת הבחירה הישירה של ראש הרשות המקומית וקציבתה לחמש שנים גרמה לשינוי דרמטי בתחום השלטון המוניציפלי. עד לחקיקת חוק זה בשנת 1975, היו הבחירות נערכות למועצות הרשויות המקומיות בלבד. מועצת הרשות הנבחרת הייתה בוחרת מבין חבריה את מי שיעמוד בראש הרשות המקומית, וכשם שזה האחרון נבחר על ידי המועצה, כך הייתה המועצה יכולה להדיחו מתפקידו. עם התגברות תופעת ה"כלנתריזם" גמר המחוקק אומר לשנות את השיטה ולנתק את הבחירות לראשות הרשות המקומית מהבחירות למועצת הרשות, כדי להקנות לראש הרשות מעמד עצמאי שאינו תלוי במועצה לעצם כהונתו בתפקיד.

21. גם בשיטת הבחירה הישירה נשאר ראש הרשות המקומית חבר המועצה, וככזה הוא חלק מ"הרשות המחוקקת" של הרשות המקומית. לעניין זה נקבע שמועצה "רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה"⁹.

22. נוסף על כך, לראש הרשות המקומית סמכויות בתחום האכיפה. בין השאר, הוא מוסמך להוציא צווים בענייני תפיסה ועיקול לשם גביית תשלומי ארנונה לרשות המקומית¹⁰, וכן להוציא צווי הריסה מינהליים לפי חוק התכנון והבנייה¹¹, וצווי סגירה או צווים להפסקת פעילות לעסק לפי חוק רישוי עסקים¹². בחוק אכיפה סביבתית¹³, ניתנו לראש הרשות המקומית סמכויות אכיפה נרחבות והוצאת צווי ניקיון לגופים מסוימים בגין עבירות סביבתיות. החוק מרחיב סמכויות אכיפה ופיקוח של הרשויות המקומיות באמצעות ראש הרשות המקומית והפקחים הממונים על ידו. כמו כן, לכל רשות סמכויות מקומיות לפי חוקי העזר המקומיים - צווי סילוק מפגעים, צווי ניקיון ועוד.

⁹ סעיף 250 לפקודת העיריות, סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות.

¹⁰ סעיפים 305 עד 330 לפקודת העיריות, סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות.

¹¹ חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

¹² חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968.

¹³ חוק הרשויות המקומיות (סמכויות פקחים - אכיפה סביבתית), התשס"ח-2008.

23. ניתן לסכם, כי במסגרת תפקידו הביצועיים של ראש הרשות המקומית, כמי שעומד בראש הגוף הציבורי-מוניציפלי המופקד על ניהול ההליכים ברשות המקומית, עומדת לפניו המשימה לפעול ליישום של החוקים, התקנות וחוקי העזר השונים, בין באופן ישיר ובין באמצעות מנגנון פיקוח מקומי.

24. לסמכויות החקיקה והאכיפה משמעות רבה, ואולם אלה היו קיימות אף קודם לשינוי שיטת הבחירה של ראש הרשות המקומית. עיקר השינוי שחל במעמדו של ראש הרשות המקומית עקב חוק הבחירה הישירה, נוגע לניהול הרשות וליחסים בינו לבין המועצה. בידי ראש הרשות המקומית, נבחר הציבור, הופקדו סמכויות ביצועיות רבות. הוא העומד, על פי החוק, בראש הפירמידה הניהולית-ביצועית של הרשות, לצד מעמדו כנבחר ציבור. אם עד לחקיקת חוק הבחירה הישירה שימשה המועצה כולה כזרוע הביצועית ברשות המקומית, הרי שלאחר חקיקת החוק הופרדו הסמכויות: ראש הרשות המקומית הוא הזרוע הביצועית של הרשות המקומית ואילו המועצה כולה היא הזרוע המחוקקת והמפקחת ברשות המקומית. שינוי זה עוגן בפקודת העיריות, בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

25. דיני הרשויות המקומיות קובעים במפורש כי ראש הרשות המקומית הוא האחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על הרשות המקומית בפקודת העיריות או בכל דין אחר, "יבוצעו כראוי". וכך נאמר לעניין זה בפקודת העיריות, ובשינויים המחויבים בחקיקה שחלה על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות:

"(א) עירייה תפעל באמצעות ראש העירייה; אין בהוראה זו כדי לפגוע בסמכויות המועצה לפי פקודה זו, לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 או לפי כל דין אחר.

(ב) ראש העירייה יהיה אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה בפקודה זו או בכל דין אחר יבוצעו כראוי."¹⁴

26. דיני השלטון המקומי מונים תפקידים רבים שראש הרשות המקומית אחראי עליהם: ניהול ישיבות המועצה (אלא אם כן מונה, בנסיבות הקבועות בפקודת העיריות ובהסכמת ראש העירייה, יושב ראש מועצה מבין חבריה); מינוי עובדים לרשות המקומית (בכפוף לכללי המכרזים ולמעט עובדים שמינויים טעון אישור המועצה)¹⁵; חתימה על מסמכי תשלום, חוזים והתקשרויות בשם הרשות המקומית¹⁶; מתן הנחיות לגזבר בדבר הכנת

¹⁴ סעיף 126 לפקודת העיריות; סעיף 112 לצו המועצות המקומיות (א) התש"א-1950; סעיף 3 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958.

¹⁵ סעיפים 167 עד 170 לפקודת העיריות, תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979; צו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977; סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות - סעיף החלה על מועצות מקומיות ואזוריות.

¹⁶ סעיפים 191, 195 לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות - סעיף החלה על מועצות מקומיות ואזוריות.

התקציב של הרשות המקומית¹⁷; עמידה בראשות ועדת התכנון והבנייה של הרשות המקומית וגיבוש מדיניותה התכנונית יחד עם אנשי המקצוע הרלוונטיים ברשות ובכפוף להוראות ומגבלות הדין; עמידה בראש מערכת החינוך המקומית ואחריות עליונה לקיומה הפיזי של מערכת החינוך המקומית, אבטחת תלמידיה, בטיחותם והנהגת מדיניות חינוכית התואמת את חזון הרשות המקומית וצורכי הקהילה שבה.

27. כאמור, תפקידו של ראש רשות מקומית הוא ייחודי מבחינת מורכבותו והיקף סמכויותיו. ראש הרשות המקומית אחראי למגוון פעילויות של הרשות המקומית. הרשות המקומית שהוא עומד בראשה אחראית לאספקת חלק חשוב של השירותים הבסיסיים לציבור ברמה יום-יומית. ברוב הרשויות המקומיות, הקשר של ראש הרשות עם תושביה הוא ישיר ומיידי יותר מאשר הקשר של נבחרים המכהנים בממשלה או בכנסת, ותושבי הרשות רואים בו את הכתובת לתפקוד הכולל של הרשות. הם פונים אליו לטיפול גם בבעיות שהמפתח לפתרונן אינו בהכרח בידי, כגון בעיות שיכון ותעסוקה. בהקשר זה יש לציין שלראש הרשות ממשק עם גורמים שונים, ברשות המקומית ומחוצה לה. הוא נמצא בקשר עם ציבור תושבי הרשות, ציבור בעלי העסקים ברשות, ציבור המבקרים ברשות, המזדמנים אליה והעושים בה למחייתם, מועצת הרשות המקומית, עובדיה, ספקיה ואחרים. במסגרת תפקידו נדרש ראש הרשות המקומית לקיים יחסי עבודה והידברות גם עם משרדי הממשלה שיש להם קשר ישיר לתפקידיה של הרשות המקומית. משכך, עליו לקיים מערכת יחסים תקינה וראויה עם השלטון המרכזי כגורם המייצג את הרשות המקומית ואת תושביה.

28. לצורך מילוי תפקידו, צויד ראש הרשות המקומית בסמכויות רבות ומגוונות, ייחודיות בהשוואה לבעלי תפקידים אחרים במגזר הציבורי. הוא ראש ההיררכיה הביצועית ובעל השפעה ניכרת בקביעת סדר העדיפויות של הרשות המקומית. אמנם סדרי העדיפויות באים לידי ביטוי בתקציב, המאושר על ידי מועצת הרשות, עם זאת, במקרים רבים מותר התקציב מרווח שיקול דעת רחב באשר לפעולות שיבוצעו במסגרת אותו סעיף תקציבי, שיקול הדעת הנתון בידי ראש הרשות המקומית.

29. ראוי לציין בהקשר האחריות המוטלת על ראש הרשות המקומית וריכוז הסמכויות שבידו, את קיומם של מנגנוני פיקוח ענפים, הן ברמה המוניציפלית והן ברמה הארצית, המבקרים ואומדים את פעילותו באופן צמוד למדי. כך למשל, מערך הפיקוח והבקרה מטעם משרדי הממשלה ובעיקר משרד הפנים, מפקח על הרשות המקומית ומבקר אותה ואת תפקודו של ראש הרשות המקומית, הן מבחינת ההתנהלות הכספית והן מבחינת הניהול הכללי התקין. גם ברמה המקומית ישנם מנגנוני ביקורת ובקרה, החל מחברי המועצה ובמיוחד חברי האופוזיציה, עובר דרך מבקר הרשות המקומית וועדת הביקורת וכלה בתקשורת המקומית ובציבור בכללו.

¹⁷ סעיף 206 לפקודת העיריות, סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות - סעיף החלה על מועצות מקומיות ואזוריות.

30. כובד האחריות שראש הרשות המקומית נושא בה, מורכבות התפקיד וכן הסמכויות הרבות המוקנות לו על פי הדין, כפי שתוארו בפרק זה, מגבירים את הצורך במיסוד כללי אתיקה. מחויבותו לציבור, הן בכובעו כנבחר הציבור והן בכובעו כאחראי על תפקוד הרשות המקומית, מעצימה את הצורך בכללים שינחו אותו, מחד גיסא, ויהיו ידועים לציבור, מאידך גיסא. כללים אלה יוכלו גם לסייע לראש הרשות המקומית בקבלת החלטות מורכבות, שיש להן השלכות על התחום האתי, במיוחד בתקופה שבה ראשי רשויות נתקלים בקשיים לא מעטים במילוי תפקידם, הנובעים לעיתים מגורמים שאינם בשליטתם.

ה. כללי אתיקה לסגני ראש רשות מקומית ולחברי המועצה

31. הכללים המוצעים נועדו רק לראשי רשויות מקומיות ולא לנבחרים האחרים ברשויות המקומיות. הסיבה אינה שלאחרונים לא נדרשים כללי אתיקה, אלא משום שבסדר העדיפויות ובגלל ייחוד התפקיד (ראה פרק ד' לעיל) נראה היה שיש להתחיל עם כללים לראש הרשות המקומית. יש שוני מהותי בין התפקיד של ראש הרשות המקומית לבין התפקיד של חבר המועצה, החייב לבוא לביטוי גם בכללי האתיקה. אלה נגזרים לפי מידת מחויבותו ואחריותו של כל בעל תפקיד. מובן שכללים בתחום האתי שנקבעו כבר לגבי חברי המועצה, כמו הכללים בדבר מניעת ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות, ימשיכו לחול על חברי המועצה גם לאחר קביעת כללים מיוחדים לגבי ראש הרשות המקומית.

32. עלתה השאלה האם אין מקום להחיל את הכללים לפחות על סגני ראש הרשות המקומית בשכר. הצוות סבר שלמרות האצלת סמכויות מסוימות ומסירת תפקידים ביצועיים לסגנים בשכר, עדיין רב המרחק בין שני התפקידים מבחינת היקף הסמכות הניתן להם. בעוד שסמכויותיו של סגן ראש רשות, ככל שהואצלו לו, הן בתחום מוגדר, נושא ראש הרשות המקומית באחריות כוללת לניהול ולתפקוד הרשות המקומית כולה, לרבות התפקידים שהאציל לסגנו.

33. ההבדלים המתוארים לעיל בין ראש רשות מקומית לבין חברי המועצה, ואף בינו לבין הסגנים בשכר, הביאו את כל הגורמים לכלל מסקנה שבשלב הראשון יש לקבוע כללי אתיקה רק לראשי הרשויות המקומיות, ולאחר מכן לעסוק בכללי האתיקה של הנבחרים האחרים. עם זאת, ההנחה של הצוות היא שהכללים שייקבעו לגבי ראש הרשות המקומית ינחו גם את סגני ראש הרשות ואת חברי המועצה האחרים, בשינויים המתחייבים מהשוני במעמדם ובתפקידיהם.

1. מתכונת הכללים

34. כללי האתיקה, כפי שכבר הוזכר, נועדו להנחות את ראשי הרשויות המקומיות בתחום שאינו מוסדר בדין. מדיניות הצוות הייתה לכלול בקוד רק כללים אלה ולא לחזור על נושאים שכבר קבועים בחוק, בתקנות או בחוזרי המנהל הכללי של משרד הפנים.

35. עם זאת, לעיתים היה צורך לחזור בכללים על הוראה קיימת לשם שלמות התמונה. למשל, בנושא של תפקידים נוספים של ראש הרשות המקומית, לא ניתן להבין את הכללים שנקבעו בקוד בלי שיוזכרו הוראות החוק לעניין איסור עיסוק נוסף שחל על ראש הרשות. לכן הוצגו בכללים גם הוראות החוק, וכך מתקבלת התמונה הכוללת של עיסוקים ותפקידים האסורים על ראש הרשות המקומית והמותרים לו, בין שהם כבר מוסדרים בדין ובין שמדובר בהוראות חדשות הנובעות מהמלצות הצוות. דוגמא אחרת נמצאת בפרק הדין בפרסומים שמפרסם ראש הרשות המקומית. למרות הסדרת הנושא בחוק מיוחד, היה מקום לשלב את הוראותיו בפרק זה, כדי להקיף את כל סוגי הפרסומים.

36. כאמור, קבועות בדין הוראות הנוגעות לתחום האתיקה, שהקוד מסתמך על קיומן, אולם אינו מזכירן במפורש. לשם השלמת התמונה, הכין הצוות מסמך נלווה של חקיקה והוראות נוספות, ובו פירוט הוראות אלה או הפניה אליהן. כך, מי שיעיין בכללי הקוד שמשקפים ככלל נורמות מעבר לנדרש בחוק, יוכל לברר בנוחות את הדין הקיים בנושא מסוים.

37. הכללים המוצעים מנוסחים לרוב באופן כללי. הסיבה לכך היא שהצוות הביא בחשבון שהגיוון של הרשויות המקומיות הוא רב והשוני ביניהן לעיתים גדול: יש למעלה מ-250 רשויות מקומיות, בחלקן האוכלוסייה היא של מאות אלפי תושבים ובאחרות - אלפים בודדים¹⁸. מבנה הרשויות הוא הטרוגני מבחינת המשאבים הכלכליים שעומדים לרשותן ומבחינה חברתית ותרבותית.

38. המסגרת הרחבה של הכללים וההתייחסות הכללית לנושאים השונים יאפשרו לכל רשות מקומית לצקת לתוכם את התוכן המתאים עבורה.

39. כאמור, הרוב המכריע של הכללים המוצעים בא להוסיף על הקבוע בדין בנושא ההתנהגות הראויה של ראש הרשות המקומית. עם זאת, ברור שגם כללים אלה אינם ממצים את נושא ההתנהגות הראויה של ראש הרשות המקומית, ויהיה עליו להפעיל את שיקול דעתו באשר לנדרש ממנו בפעילותו כנאמן הציבור.

¹⁸ סך הכל בישראל 251 רשויות (75 עיריות, 121 מועצות מקומיות, 2 מועצות תעשייתיות, 53 מועצות אזוריות). מתוך 251 הרשויות, ב-170 האוכלוסייה היא פחות מ-20.000 תושבים (8 עיריות, 119 מועצות מקומיות, 43 מועצות אזוריות).

ז. נושאים שהצוות לא דן בהם

40. בשל מגבלה במשאבים ודרישה לעמידה בלוח זמנים צפוף החליט הצוות שלא לדון במספר נושאים, למרות נגיעתם לתחום האתיקה, ולהתמקד בנושאים שבהם תצמח מרב התועלת. יתרה מזאת, חלק מהנושאים דורשים מומחיות מיוחדת, שלא נמצאה אצל חברי הצוות. ואלה הנושאים שהצוות לא דן בהם:

אתיקה בתקופת בחירות

41. נושא הבחירות הוא נושא ייחודי לתקופה מסוימת אחת לכמה שנים, ולכן לא ראה הצוות, שבמסגרת המגבלות שלו במשאבים ובזמן, מקום להיזקק לנושא. נוסף על כך, כללי ההתנהגות בתקופת הבחירות מוסדרים בפירוט בחיקוקים, בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה ובחוזרי המנהל הכללי של משרד הפנים, שמתעדכנים לקראת תקופת הבחירות.

אתיקה בתחום התכנון והבנייה

42. תחום התכנון והבנייה הוא נושא מרכזי בפעילות של רשות מקומית. לעיתים קרובות ראש הרשות המקומית הוא גם יושב ראש הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, וגם כאשר אינו מכהן בתפקיד זה יש לו עניין רב בנושא. הכללים המוצעים על ידי הצוות חלים, כמובן, גם בתחום זה, אולם ייתכן שלאור המאפיינים המיוחדים של תחום זה (כפי שגם בית המשפט התייחס אליו¹⁹), יש מקום להשלים את הקוד בכללים שיחולו במיוחד על ראש הרשות המקומית כאשר הוא עוסק בנושאים השייכים לתחום התכנון והבנייה.

הצהרות הון

43. ראשי רשויות מקומיות מחויבים להגיש הצהרות הון לשופט בדימוס מכוח חוק ראש הרשות המקומית וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993. הצהרות ההון נועדו, כפי שמוסבר בדוח זמיר²⁰, להגן על טוהר המידות ולאפשר בקרה במצב של ניגוד עניינים. הצהרת ההון, נאמר בדוח זמיר, "עשויה להיות גורם מרתיע מפני ניצול תפקיד ציבורי לצורך התעשרות שלא כדין, תוך שימוש בסמכות, מידע או קשרים שהתפקיד מקנה לאיש ציבור. הדבר יכול לבוא לידי ביטוי בחשיפה של מקורות ההכנסה וסכומי ההכנסה של איש הציבור תוך כדי הכהונה, או בהשוואה בין הצהרת הון שהוגשה על ידו עם סיום הכהונה לבין הצהרות הון קודמות. עצם החשש מפני הגשה של הצהרת הון כוזבת (שהיא עבירה פלילית) ומפני

¹⁹ בלשון בית המשפט: "מן הבחינה הציבורית ובמיוחד מבחינת קיומו של שלטון מקומי תקין ... הרישוי והבנייה והפיקוח על הבנייה הם מבין הנושאים הרגישים ביותר בשלטון המקומי, אם לא אפילו הרגישים ביותר כפשוטם, והם אף נתונים תדירות למחלוקות לסוגיהן..." (ד"נ 6/86 שולמן נ' לנדאו, פ"ד מ (2), 481, 485).

²⁰ דוח זמיר, עמ' 103 עד 107.

חשיפה של מקורות הכנסה או גידול בהון (הכרוכים בעבירה פלילית), יכול לשמש גורם מרתיע מפני ניצול התפקיד הציבורי לצורך התעשרות פרטית.²¹

44. דברים אלה שנאמרו לגבי חברי הכנסת נכונים גם לגבי ראשי רשויות מקומיות. למרות שהנושא שייך לתחום האתיקה, הצוות לא דן בו משום שהוא דורש בדיקה מיוחדת שעל יישום תוצאותיה להיות בחקיקה ראשית ובהסדרים מינהליים. נוסף על כך, בכנסת ה-17 הוגשה הצעת חוק הדנה בנושא: הצעת חוק גילוי עניינים של נבחר ציבור. הצעה זו הוגשה שוב בכנסת ה-18.²²

ראש הרשות לאחר סיום כהונה

45. נושא נוסף ששייך לתחום האתי הוא ההגבלות על ראש הרשות המקומית לאחר שפרש מתפקידו. בהקשר זה יש לציין, כי בהתאם לחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969, המסדיר את הנושא לגבי שירות הציבור, ובכלל זה גם שירות ברשות מקומית, מי שטיפל, אגב מילוי תפקידו בשירות הציבור, בעניין פלוני של אדם פלוני, לא ייצג אחרי פרישתו מהשירות את האדם באותו עניין כלפי המוסד של שירות הציבור שבו שירת. החוק מגביל את עובד הציבור שפרש משירות הציבור מייצוג בפני הכפופים לו במשך שנה, וכן עוסק באיסור עבודה או טובת הנאה בעסקים שהיו בטיפולו של עובד הציבור.

46. הנושא המרכזי בסוגיית ההגבלות לאחר פרישה של עובד הציבור הוא נושא ניגוד העניינים. ההגבלות לאחר פרישה מטרתן למנוע מצב שעובד הציבור יחליט, בעודו בתפקידו הציבורי, בענייניו של מי שעומד להעניק לו טובת הנאה לאחר שיפרוש מתפקידו. ואולם, אין בכללים בדבר ניגוד עניינים שקבועים בקוד התייחסות לנושא של הגבלות לאחר פרישה, משום שנראה שהוא דורש הסדרה מיוחדת שתחייב גם הסדרים בחקיקה. יצוין שלגבי השרים, קיימת חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה והסוגיה עלתה והוסדרה בדוח שמגר.²³

ייחוס מעשה עבירה לראש רשות מקומית

47. מראש רשות מקומית מצופה, כנבחר ציבור, התנהגות מסוימת במקרים שבהם מיוחס לו מעשה עבירה. בהצעות כללי האתיקה לשרים²⁴ ולחברי הכנסת²⁵ יש התייחסות לנושא זה. הנושא שייך אמנם לתחום האתיקה, אולם הוא דורש טיפול תוך הסתייעות בגורמים נוספים והיה נראה שלא ניתן לקיימו במסגרת מגבלות הצוות כאמור.

21 דוח זמיר, עמ' 104.
22 1077/18/פ; 3493/17/פ.
23 דוח שמגר, עמ' 106 עד 111.
24 דוח שמגר, סעיף 19.
25 דוח זמיר, סעיף 19.

בקרה על יישום כללי האתיקה

48. מטרת הקוד היא להנחות ולהדריך את ראשי הרשויות המקומיות. הקוד אינו כולל מנגנון בקרה על מידת יישום הכללים על ידי ראשי הרשויות המקומיות. נושא זה נדון במסגרת נפרדת.

הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007

49. הצוות ער לכך שעל שולחנה של הכנסת מונחת מזה זמן, הצעה לחוק עיריות חדש. לאור העובדה שאין לדעת מה יהיה תוכנו של החוק כפי שיתקבל בכנסת, מסתמכים כללי האתיקה על החקיקה הקיימת. לאחר שיחוקק חוק עיריות חדש, יהיה צורך לבדוק האם נדרשות התאמות בכללי האתיקה. הדברים נכונים גם לגבי ההצעה לחוק תכנון ובנייה חדש, הנדונה בימים אלה בכנסת.

הטמעת הקוד ויישומו

50. טיבו של קוד אתי שהוא דורש הטמעה. לכן, לאחר שיאומץ, יהיה צורך ליצור הליך הטמעה של הכללים בקרב ראשי הרשויות המקומיות, וחזקה על מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות שידאגו לכך.

ת. תוכן הקוד האתי

51. בקוד שלושה חלקים: בחלק הראשון נקבעו ערכי היסוד שעליהם מושתתים כל הכללים האמורים להנחות את ראש הרשות המקומית להתנהגות ראויה. בחלק השני מרוכזות ההליכות ההולמות את התנהלותו של ראש רשות מקומית. בחלק השלישי מפורטים הכללים שאמורים לכוון את התנהלותו של ראש רשות מקומית בקשרים שהוא מקיים עם גורמים אחרים, בראש ובראשונה בקשריו עם הציבור ברשות המקומית, וכן בקשריו עם חברי המועצה, עם עובדי המועצה והקבלנים שמספקים לה שירותים, ולבסוף בקשר עם השרים ומשרדי הממשלה.

52. הכללים מדברים בעד עצמם ודברי ההסבר הקצרים לפרקים המובאים בזה, תפקידם להרחיב מעט את היריעה. ההסברים מפורטים לגבי החלק הראשון משום חשיבותו ומרכזיותו. לגבי הפרקים האחרים, מקום שהדבר נדרש, מצוינים הנושאים שיש מקום להפנות אליהם במיוחד את תשומת לבו של המעיין בקוד.

53. **החלק הראשון** של הקוד כולל פרק אחד: ערכי היסוד. פרק זה מביא את עיקרי הציוויים האתיים; שאר הכללים הם פירוט של ערכי היסוד שמטרתם לסייע לראש הרשות המקומית לתרגם את הערך המופשט יחסית להלכה מעשית. ערכי היסוד הם גם העקרונות שלאורם יפורשו הכללים במקרה של ספק לגבי משמעותו של כלל מסוים או במקרה של סתירה בין הכללים.

54. ערכי היסוד מדגישים את היותו של ראש רשות מקומית נאמן הציבור ואת מחויבותו לפעול לטובתו של הציבור על גווניו ומרכיביו. הוא שליח של הציבור ועליו לפעול למען האינטרס הציבורי ללא קשר לשיקולים זרים ולעניינים אישיים.

55. ראש רשות מקומית נדרש לנהוג באופן שלא יהיה בו כדי לפגוע באמון הציבור ברשות המקומית בכלל, ובתפקיד של מי שעומד בראשה בפרט. הכוונה היא שלציבור יהיה אמון במשטר הנהוג ברשות, ובכך שראש הרשות המקומית משרת את האינטרס של כלל הציבור ופועל לטובתו. על ראש רשות מקומית לפעול תוך מודעות לכך שפעילותו ופעילות הרשות משפיעות על אמון הציבור. עליו למלא את תפקידו באופן המביא בחשבון את הצורך להתנהל בדרך שתגרום לציבור לרחוש אמון לו ולמערכת שבראשה הוא עומד.

56. יודגש, כי אין די ביצירת תדמית גרידא או מראית עין של התנהגות ראויה לצורך גיוס תמיכה של הציבור, אלא יש להקפיד על התנהלות אתית, בהתאם לכללי האתיקה; התנהלות כזו תיטע בציבור את האמון הנדרש בראש הרשות המקומית וברשות שבראשה הוא מכהן.

57. ראש רשות מקומית נבחר על ידי הציבור בבחירות ישירות כדי להנהיג ולהוביל את הרשות המקומית. הוא הדמות המרכזית ברשות המקומית, ולכן נודעת חשיבות מיוחדת שבהתנהלותו ישמש דוגמא אישית. מנהיגותו של ראש רשות מקומית מתבטאת, בין השאר, ביכולתו לפעול לאור חזון ולהציב לעצמו ולאחרים מטרות ויעדים ראויים לטווח הקצר והארוך, גם אם אלה אינם תמיד פופולריים בציבור.

58. ראש רשות מקומית עומד בראש גוף שהוא הרשות המקומית. עליו המשימה לדאוג לכך שהתנהלותו שלו וזו של הרשות המקומית יהיו כאלה שיגרמו לציבור לכבד את הרשות המקומית כמוסד שלטוני. לעניין זה עליו להיות ער לכך שכל הליכותיו, גם כאדם פרטי, משפיעות על תדמית הרשות המקומית בעיני הציבור.

59. אחד הערכים הבסיסיים שאמורים להדריך את ראש הרשות המקומית בפעילותו ברשות המקומית הוא השמירה על טוהר המידות, וההקפדה שתימנע אף מראית עין של פגיעה בטוהר המידות. עליו לפעול ביושר, בהגינות וביושרה וללא העדפה והפליה פסולות.

60. ראש הרשות המקומית נקבע בחוק כבעל התפקיד שאחראי לביצוע הראוי של התפקידים שהוטלו על הרשות המקומית לפי הדין; זאת, בין השאר בהתחשב בגורמים חיצוניים שאינם תלויים בו. במסגרת זו עליו למלא את תפקידו תוך תחושת מחויבות אישית, גילוי מעורבות ויוזמה, הפעלת שיקול דעת במסגרת סמכותו, ולהיות נכון לשאת באחריות לתוצאות פעולותיו ומחדליו.

61. אחריותו של ראש רשות מקומית אינה רק כלפי תושבי הרשות המקומית וגורמים אחרים בתקופת כהונתו, אלא גם כלפי הדורות הבאים. עליו לשקול שיקולי קיימות, כלומר, את ההשלכות של פעילות הרשות בתקופת כהונתו על הרשות בעתיד, וכן עליו להביא בחשבון את השפעת פעילות הרשות על גורמים נוספים, כמו רשויות גובלות.

62. ראש הרשות המקומית אחראי על תחומים רבים ומגוונים ואין לצפות שבכולם תהיה לו מומחיות. הדרישה ממנו היא למקצועיות שתבטא ביכולתו ובנכונותו להכיר וללמוד מגוון של נושאים שהוא מופקד עליהם, תוך חתירה מתמדת להשתפרות. מקצועיותו מתבטאת גם ביכולתו להסתייע בגורמים מקצועיים מתאימים לכל נושא. עליו לדאוג לשיפור רמתם של עובדי הרשות ולבחור, בכפוף להוראות כל דין, את הגורמים המקצועיים המתאימים שבהם ייעזר ועליהם יסתמך.

63. ראש רשות מקומית מחויב לתת לציבור דין וחשבון מתוך הבנה שכנאמן הציבור עליו לפעול למען הציבור ובשליחותו. עליו לאפשר לציבור להתרשם מפעילותו, לעקוב אחריה ולבקרה. לשם כך עליו לדאוג לשקיפות של פעילות הרשות. בנוסף על כך, רצוי שראש רשות מקומית ימסור מידע לציבור, בעת המתאימה וככל שהמידע יכול להיות לתועלת הציבור, לא רק לפי בקשה אלא אף ביוזמתו. כל זאת באופן מידתי וסביר שאינו פוגע בהתנהלות התקינה של הרשות ובהתחשבות בסודיות הנדרשת ובשמירה על צנעת הפרט.

64. **החלק השני** של הקוד פותח בפרק ההליכות ההולמות של ראש רשות מקומית, ולאחר מכן מתרכז בנושאים של עיסוק נוסף, ניגוד עניינים, מתנות, מתן חסויות ופרסומים. בהמשך יוקדשו מילים אחדות לכל אחד מפרקים אלה.

הליכות הולמות

65. בפרק הדין בהליכות הולמות מתוארת ההתנהגות הראויה של ראש הרשות המקומית שבאה לידי ביטוי, בין השאר בהופעה בלבוש הולם, בהתבטאות בלשון הולמת ובהתנהגות מנומסת ומכבדת את הזולת. הכללים האחרים בחלק זה מיועדים למנוע התנהגות שאינה הולמת. כדי למנוע התנהגות כזו קובעים הכללים שראש הרשות המקומית ישתמש במשאבי הרשות ובשם הרשות וכן יסתייע בעובדי הרשות המקומית -

רק לצורך מילוי תפקידו. דברים אלה נכונים גם לגבי הנושא הרגיש של שימוש במידע שנמסר לרשות לצורך ביצוע תפקידה.

עיסוק נוסף

66. הפרק הדין בעיסוק נוסף הוא חריג בקוד מבחינה זו שהוא במידה רבה חזרה על לשון החוק. אולם כפי שכבר הוסבר, הדבר נדרש לצורך שלמות התמונה והבנת הכללים הדנים בנושא זה ובנושא ניגוד העניינים. כידוע, ראש רשות מקומית מנוע לפי חוק לעסוק בעיסוק נוסף בשכר וחלות עליו מגבלות גם לגבי פעילות בהתנדבות. הכללים מוסיפים כמה מגבלות, החשובה מביניהן היא הדרישה שראש רשות מקומית לא יהיה בעל עניין באמצעי תקשורת מקומי, ונדמה שהדברים לא צריכים הסבר.

67. ההגבלות שחלות על ראשי העיריות והמועצות המקומיות בחוק הבחירה הישירה, אינן חלות, מכוח החוק, על ראשי המועצות האזוריות. ראשי מועצות אלו סברו שעקרונות ראוי שכללי האתיקה בנושא העיסוק הנוסף יחולו גם עליהם, בסייג אחד והוא שלא תהיה מגבלה על העיסוק במשק החקלאי. פעילות חקלאית היא מטיבה של ההתיישבות במועצות האזוריות. לפיכך, סייג הקוד את ההוראות בדבר העיסוק הנוסף, כך שהן לא יחולו על ראשי המועצות האזוריות שמחזיקים במשקים חקלאיים, עוסקים בפעילות חקלאית ומקבלים הכנסות מפעילות זו.

68. נושא אחר בתחום העיסוק הנוסף הוא החברות של ראשי הרשויות המקומיות בגופים מסוימים. הקוד מבהיר שאין כוונה למנוע מראשי רשויות מקומיות להיות חברים בגופים שבהם מתבקשת ההשתתפות של ראשי רשויות מכוח מעמדם. ההשתתפות בגופים אלה יכול שתהיה מכוח חוק או תקנות או בגופים שהוקמו בידי הרשויות המקומיות או בגופים, שבהם ראש הרשות מייצג אינטרס של השלטון המקומי.

ניגוד עניינים

69. הפרק העוקב את הפרק הדין בעיסוק נוסף, קובע כללים בנושא קרוב מבחינת מאפייניו, והוא מניעת מצבים של חשש לניגוד עניינים. נושא זה מטופל מזה שנים בכללים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות²⁶, שכבר הוזכרו לעיל. כללים אלה, אשר נקבעו עוד בשנת 1984, חלים על כלל חברי המועצה, לרבות ראש הרשות המקומית. עתה, משנוצר קוד עבור ראשי רשויות מקומיות יש לבחון את הכללים על רקע הייחודיות של תפקידו של ראש הרשות המקומית. מחד גיסא, חלק מהכללים משנת 1984, אינם רלוונטיים לגבי ראש רשות מקומית משום האיסור על עיסוק נוסף. מאידך גיסא, יש להתאים את הכללים הנותנים לתפקיד המיוחד של ראש רשות מקומית, להבדיל מתפקידו של חבר מועצה. התאמה זו נעשתה בפרק זה הדין בניגוד עניינים.

²⁶ כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות.

70. בפרק זה נוסף פירוט מסוים לגבי תפקידים שראש הרשות המקומית לא אמור לקבל על עצמו, אף אם אינם בשכר. למשל, כפי שכבר נקבע בפסיקה של בית המשפט העליון²⁷, ראש רשות מקומית מנוע מלכהן כיושב ראש או חבר מועצה דתית. דוגמא אחרת מדגישה את העובדה שראש הרשות המקומית הוא ראש הרשות של כל תושבי הרשות, ולכן אין מקום שיהיה חבר בגופים פרטיים. התוספות האחרות על הכללים שנקבעו בשנת 1984 מתבטאות בעיקר בהליך של בדיקת ניגוד עניינים של ראש הרשות המקומית והכנת הסדרים בדבר מניעת מצבים של ניגוד עניינים.

מתנות

71. במסגרת ההליכות ההולמות של ראש רשות מקומית יוחד פרק לנושא המתנות. הנושא של קבלת מתנות ונתינתן מוסדר בדינים שונים²⁸; הפרק בקוד משלב בין המקורות השונים ובכך מקל על ראש הרשות המקומית ביישום הדינים וכללי האתיקה. מטרתם של הכללים לשמור על טוהר המידות. ידוע שמתנה הניתנת לראש רשות מקומית בשל היותו ראש הרשות, עלולה לגרום לו לשקול שיקולים זרים כאשר הוא דן בעניינו של נותן המתנה. לעניין זה, די במראית עין שהמתנה שניתנה גרמה להשפעה על ראש הרשות המקומית, כדי לפגוע באמון הציבור בתפקודו של ראש הרשות.

72. הפרק מפרט את המתנות שאסור לראש הרשות המקומית לקבל, תוך התחשבות בנסיבות מיוחדות שבשלבן נמנע לעיתים ראש רשות מקומית מלסרב לקבל מתנה או להחזירה לנותן. הכללים גם קובעים את המתנות שראש הרשות המקומית רשאי לקבל, כגון מתנה קטנת ערך שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין. כדי למנוע אי הבנות באשר למושג "קטנת ערך" נקב סכום של 300 ₪, שהוא הסכום המקובל לגבי עובדי המדינה²⁹. לעניין מתנות שראש הרשות המקומית רשאי ליתן בתוקף תפקידו, בנסיבות מסוימות, מפנים הכללים לסכומים שנקבעו על ידי משרד הפנים בחוזר המנהל הכללי³⁰.

החזר הוצאות ומימון נסיעות לחוץ לארץ

73. נושא אשר מתקשר לנושא המתנות הוא קבלת החזר הוצאות על ידי ראש הרשות המקומית מגורם שאינו הרשות המקומית, וכן קבלת מימון לנסיעה לחוץ לארץ שלא על חשבון הרשות המקומית. בנושאים אלה קובעים הכללים הסדר וסייגים להסדר.

²⁷ בג"צ 529/89 ריעני נ. המועצה המקומית יהוד, פ"ד מג(3) 389, 392, 394; בג"צ 4608/91 דוד עציון נ. שר הדתות, פ"ד מו(1) 776.

²⁸ חוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1979; תקנות שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980; הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 1.1709; חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 7-2008.

²⁹ תקש"ר, סעיף 42.701.

³⁰ חוזר המנהל הכללי של משרד הפנים 7-2008.

מתן חסויות

74. נושא חדש, אשר עד כה לא היו לגביו הוראות לגבי ראשי רשויות מקומיות, הוא נושא מתן החסויות. ראש הרשות המקומית יכול שיתבקש לתת את חסותו, למשל לאירוע מסוים, לגוף שפועל להשגת מטרה מסוימת או לגוף שמגייס תרומות לטובת גוף הפועל שלא למטרות רווח. הכללים בפרק זה באים להנחות את ראש הרשות המקומית כיצד לנהוג כך, שמחד גיסא יוכל לסייע להגשמת מטרות חיוביות בתחומי הרשות המקומית, ומאידך גיסא יימנע מתקלות. יש להדגיש כי הפרק עוסק במתן חסות על ידי ראש הרשות המקומית עצמו, ואינו עוסק במתן חסות מטעמה של הרשות המקומית (אף כי הכללים עשויים להיות רלוונטיים גם לגבי הרשות המקומית, בשינויים המתחייבים).

75. הכללים מתבססים על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה לשרים ולעובדי המדינה, שנכתבה בעקבות מקרים שבהם מתן החסות גרם לעובדי הציבור להיות מעורבים בפעילות לא תקינה של גופים מבלי שהיו ערים לכך, והדבר גרם להם לאי-נוחות ולמבוכה. למשל, מתן חסות להענקת תעודות הוקרה לעסקים שבעליהם הורשעו בעבירות פליליות, לגופים שהתברר שהתנהלותם הכספית אינה תקינה או שגייסו תרומות שלא הגיעו לייעדן, לגורמים שהמקורות הכספיים של שותפיהם חשודים וכיוצא באלה.

76. הבעיות התעוררו בנושאים כמו האחריות שנותן החסות לכאורה נוטל על עצמו לעניין אופן התנהלותו של מבקש החסות, החשש שעובד הציבור (לענייננו ראש הרשות המקומית) ייצא במצב של ניגוד עניינים כאשר יידונו ענייניו של מבקש החסות, החשש להשפעה לא הוגנת על הציבור שמבקש החסות פונה אליו משום העובדה שהוא נזקק לשירותי הרשות המקומית, אופן בחירת מבקשי החסות ועוד, הכל כפי שמפורט בפרק הדין בחסויות.

77. הכללים בפרק מתן החסות בנויים באופן שונה משאר הפרקים משום שהם רק מתווים את הדרך שבה ראש הרשות המקומית אמור לבדוק את הנושא ולהפעיל את שיקול דעתו. בכללים אלה מוצע שראש הרשות המקומית ידאג, בשלב ראשון, לבדיקה אם מתקיימים תנאי סף מסוימים, ולאחר מכן ידאג לבדיקה מעמיקה יותר של הנושאים המפורטים בכללים בפרק זה.

78. החלק השלישי של הכללים בוחן את התנהלות ראש הרשות המקומית אל מול הגורמים המרכזיים שעמם הוא בא במגע: הציבור הרחב, חברי המועצה, העובדים וספקי השירותים של הרשות המקומית, ולבסוף - השלטון המרכזי.

הקשר בין ראש רשות מקומית לבין הציבור

79. ראש רשות מקומית, בהיותו נבחר הציבור, פועל כנאמן הציבור, ובתור שכזה עליו לקיים קשר עם הציבור באופן אמין, אחראי והוגן. הפרק הדין בקשר בין ראש הרשות המקומית לבין הציבור, מכוון להבהיר שמדובר בציבור הרשות המקומית כולו, ללא התחשבות בהשתייכות פוליטית, חברתית או אחרת. הקשר עם הציבור כולל את המענה של ראש הרשות המקומית לפניות הציבור, כמו גם את השיתוף היזום על ידי ראש הרשות המקומית של הציבור ועידודו למעורבותם של תושבי הרשות. בהקשר זה הושם דגש על הנגשת המידע לציבור, שקיפות המידע ודרך מסירתו. היבט אחר שהוזכר בכללים הוא אופן קיום הקשר עם הציבור כך שיהיה יעיל, חסכוני תוך התחשבות בשיקולים של שמירה על איכות הסביבה.

הקשר בין ראש רשות מקומית לבין חברי המועצה

80. ראש הרשות המקומית, בין אם הוא מכהן כיושב ראש מועצת הרשות המקומית ובין אם לאו³¹, מקיים קשר עם חברי המועצה. לא כאן המקום לפרט את המבנה של מועצת הרשות והקשרים בין הגורמים השונים. חלק מיחסים אלה מוסדרים כבר בחקיקה הראשית ובחקיקת המשנה³²; מטרתו של הפרק בכללים היא להדגיש את חובותיו של ראש הרשות המקומית כלפי חברי המועצה בהיותו ראש הרשות המבצעת ברשות המקומית.

81. הכללים מכוונים ליחס המצופה מראש הרשות המקומית כלפי חברי המועצה - שברור שחלקם לא רואים עין בעין אתו בנושאים מסוימים - כך שיוכלו למלא את תפקידם על הצד הטוב ביותר במועצה, בוועדות השונות ובכל תפקיד אחר שקיבלו על עצמם במסגרת פעילותם במועצה. מבין תפקידים אלה, הכללים מבליטים את היחס הנדרש כלפי ועדת הביקורת, שבפעילותה קיים קושי מובנה עבור ראש הרשות המקומית. נושא אחר שהכללים מתייחסים אליו במפורש הוא סמכויות³³ ראש הרשות המקומית לעניין חדלות כהונה של חבר המועצה. מראש הרשות המקומית נדרשת התייחסות עניינית והתבססות על שיקולים רלוונטיים בלבד בכל פעילותו, אולם נמצא לנכון להדגיש את הדבר במיוחד לגבי החלטות הנוגעות לחדלות כהונה של חבר מועצה שהוא נבחר ציבור.

³¹ בהתאם לסעיף 130 לפקודת העיריות, מועצת עירייה שמספר חבריה 21 או יותר, רשאית לבחור מבין חבריה יושב ראש בהסכמת ראש העיריה.

³² כמו התקנות בדבר ישיבות מועצה והנהלה בהן (תוספת שנייה לפקודת העיריות); פרק שביעי לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 והתוספת השלישית שבו; פרק שביעי לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958.

³³ סעיפים 123 ו-125 לפקודת העיריות; סעיפים 105 ו-108 א לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; סעיף 37 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשי"ח-1958.

הקשר בין ראש רשות מקומית לבין עובדי הרשות המקומית

82. פרק נכבד בכללים עוסק בקשר בין ראש הרשות המקומית והעובדים. העובדים הם חלק מהזרוע הביצועית של ראש הרשות ואתם הוא בא במגע יום-יומי. אמנם קיימות הוראות שונות לגבי העובדים בדיני השלטון המקומי, אולם כמעט ואין התייחסות להיבטים האתיים של נושא זה.

83. הפרק כולל הוראות משלושה סוגים: יחסו של ראש הרשות המקומית לעובדים, ניהול העובדים, ולבסוף, אזהרה מפני תופעות לא רצויות ביחסים של ראש הרשות המקומית עם העובדים. ראש הרשות נדרש לכבד את העובדים, ליידע אותם על זכויותיהם, לאפשר להם למלא את תפקידם ולדאוג לרווחתם.

84. בנושא ניהול העובדים מושם הדגש על כך שראש הרשות המקומית ייתן לעובדים רק הוראות שתואמות את הדין, לא יעמיד אותם במצבים אשר עלולים לגרום להם שלא לכבד את החוק או את כללי האתיקה שלהם, יתייחס בכבוד לדעתם המקצועית וימנע מניצול סמכותו לרעה. סוגיה חשובה אחרת בתחום ניהול העובדים היא דרך הקליטה והקידום של העובדים שחייבת להיות עניינית, ולא מונעת משיקולים זרים, כמו למשל, תיגמול עבור סיוע לראש הרשות המקומית בפעילות פוליטית בתקופת הבחירות. דברים אלה נכונים גם לגבי תחומים אחרים, כמו הפיתוח המקצועי של העובדים בדרך של השתלמויות, הדרכות וכו'. נושאים מרכזיים אלה לא אמורים להיות מושפעים משיקולים שאינם רלוונטיים.

85. הסוג השלישי של הכללים בפרק זה מזהיר את ראש הרשות המקומית מקבלת טובות הנאה מהעובדים מהעסקתם בעבודות פרטיות או מעירובם בפעילות פוליטית.

הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין שרי הממשלה ומשרדיה

86. הפרק האחרון דן בנושאים האתיים שעשויים להתעורר לעיתים בקשר שבין ראש רשות מקומית לבין שרי הממשלה ועובדי משרדי הממשלה. בהקשר זה מדגישים הכללים את הצורך בהתנהגות עניינית שלא מערבת שיקולים הפוליטיים.

הקוד האתי

חלק ראשון: ערכי יסוד

פרק א': ערכי יסוד

מטרה

1. מטרתם של כללים אלה היא לשמש הנחיות לראש רשות מקומית³⁴ להתנהגות ראויה, בהתאם לחובת הנאמנות שלו כלפי הציבור, כדי לשפר את תפקודו ותפקוד הרשות המקומית, לשמור על כבודה, לקדם את אמון הציבור בה ולהבטיח את טוהר המידות.

נאמן הציבור

2. (א) ראש רשות מקומית ימלא את תפקידו כנאמן הציבור לטובת כלל הציבור ברשות המקומית.

(ב) ראש רשות מקומית יקדיש את זמנו ומרצו לרשות המקומית.

אמון הציבור

3. ראש רשות מקומית ינהג בדרך שתקדם את אמון הציבור בפעילות התקינה של הרשות המקומית.

מנהיגות

4. (א) ראש רשות מקומית ינהיג ויוביל את הרשות המקומית במסירות ויקדם אותה לאור חזון ויעדים ארוכי טווח.

(ב) ראש רשות מקומית ינהג בדרך ההולמת את מעמדו כראש רשות וישמש דוגמא אישית להתנהגות ראויה.

³⁴ בכללים אלה - "ראש רשות מקומית" - ראש רשות נבחר או ממונה לפי הוראות סעיף 145 לפקודת העיריות; סעיף 41 לפקודת המועצות המקומיות; "מועצה", "מועצת הרשות המקומית" - לרבות ועדה מוועדותיה; "רשות מקומית" - עירייה ומועצה מקומית, לרבות מועצה אזורית.

כבוד הרשות המקומית

5. ראש רשות מקומית יפעל באופן שיטפח את כבוד הרשות המקומית כמוסד שלטוני.

טוהר מידות

6. ראש רשות מקומית ימלא את תפקידו וינהג בכל הליכותיו בדרך ישרה, מתוך הקפדה על טוהר המידות.

שלטון החוק ומינהל תקין

7. ראש רשות מקומית יכבד את שלטון החוק ויפעל למען קיום כללי המינהל התקין ונהלי הרשות המקומית וישתמש בסמכויותיו אך ורק למטרות שלהן נועדו, על יסוד שיקולים ענייניים וסבירים.

מניעת ניגוד עניינים ומשוא פנים

8. ראש רשות מקומית ינהג במילוי תפקידו ללא משוא פנים, מתוך גישה הוגנת כלפי הכל, וינהל את ענייני הרשות המקומית כך שלא ימצא במצב שבו יש חשש לניגוד עניינים.

נשיאה באחריות

9. ראש רשות מקומית יפעל מתוך מחויבות ויישא באחריות לפעילותה ולתפקודה של הרשות המקומית, תוך התחשבות בשיקולי קיימות ורווחת התושבים.

מקצועיות

10. ראש רשות מקומית יקפיד על התנהלות מקצועית שלו ושל הרשות המקומית, ישקיע בלימוד התחומים שהוא מופקד עליהם, ויבצע את התפקידים המוטלים עליו תוך הסתייעות בגורמים מקצועיים מתאימים.

פומביות

11. (א) ראש רשות מקומית ינהג בשקיפות ובפתיחות וידווח לציבור על פעילות הרשות באופן הראוי בנסיבות העניין.

(ב) ראש רשות מקומית ידאג לכך שלציבור תהיה נגישות למידע, תוך שמירה על הסודיות הנדרשת וצנעת הפרט.

חלק שני: הליכות הולמות

פרק ב': התנהגות הולמת

הליכות הולמות

12. (א) ראש רשות מקומית ינהג בהליכות ההולמות את מעמדו כנבחר ציבור שאמור לשמש דוגמא אישית להתנהגות ראויה. ההתנהגות ההולמת נועדה לשמור על כבוד הרשות המקומית וכבוד ראש הרשות המקומית כמוסדות שלטוניים.

(ב) ראש רשות מקומית יופיע בלבוש הולם ומכובד, ינהג בנימוס ויתבטא בלשון הולמת ומכובדת.

כבוד לאחר

13. ראש רשות מקומית ינהג בחברי המועצה, בעובדי הרשות, בתושבי הרשות ובכל הגורמים שהוא בא במגע עמם, בכבוד ובהגינות.

שימוש בשם הרשות המקומית

14. (א) ראש רשות מקומית יעשה שימוש בשם הרשות המקומית רק למטרות הרשות ומתוקף תפקידו כראש הרשות.

(ב) ראש רשות מקומית יעשה שימוש בתוארו כראש רשות מקומית למטרות הולמות ולא למטרות פרטיות שאינן ראויות.

שמירה על משאבי הרשות המקומית

15. ראש רשות מקומית ינהג ביעילות ובחיסכון במשאבי הרשות.

שימוש במשאבי הרשות המקומית

16. ראש רשות מקומית לא יעשה שימוש במשאבי הרשות שלא במסגרת תפקידו כראש רשות מקומית, אלא בהתאם לדין.

התנהלות ציבורית

17. ראש רשות מקומית יתנהל באופן ההולם את תפקידו הציבורי, ויפריד בין פעילותו המפלגתית והסיעתית ובין ניהול ענייני הרשות המקומית.³⁵

שימוש במידע

18. ראש רשות מקומית לא יעשה שימוש, במישרין או בעקיפין, במידע שהגיע אליו מכוח תפקידו ושאינו נחלת הכלל, למען ענייניו או ענייני אחרים שאינם ענייני הציבור, ולא יפעל תוך שימוש במידע כאמור, והכל, אלא אם כן ניתנה לכך הסכמה של הנוגע בדבר ומטעמים של טובת הציבור ובמסגרת תפקידו.

סודיות

19. ראש רשות מקומית יקפיד על שמירת סודיות ולא ימסור מידע סודי אלא למי שהוסמך כדון לקבלו.

חילופי שלטון

20. (א) במטרה ליצור רציפות שלטונית, יקפיד ראש רשות מקומית המסיים את כהונתו על תהליך מסודר ומובנה להעברה שיטתית ויסודית של התפקיד לראש הרשות הנבחר.

(ב) במסגרת העברת התפקיד, יציע ראש רשות מקומית לראש הרשות הנבחר להעביר בצורה סדורה את המדיניות שנקט, את התכניות שיישומן הושלם ואלה שעדיין בהליך יישום, את הנושאים הבעייתיים שעומדים על הפרק ונושאים כיוצא באלה.

(ג) ראש הרשות המקומית הנבחר ישתף פעולה בהליך העברת התפקיד.

³⁵ בכלל זה - "מפלגה" - חבר בני אדם שהתאגדו כדי לקדם בדרך חוקית מטרות מדיניות או חברתיות ולהביא לייצוגם בכנסת על ידי נבחרים (ההגדרה בסעיף 1 לחוק המפלגות, התשנ"ב-1992).
 "סיעה" - רשימת המועמדים שבמסגרתה נבחר חבר המועצה לתפקידו לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965.

פרק ג': עיסוק נוסףאיסור על עיסוק נוסף³⁶

21. (א) ראש רשות מקומית לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף, למעט עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה בכפוף לאמור בכלל 23.

(ב) ראש רשות מקומית לא יעסוק בכל עסק או בכל עיסוק נוסף אף אם הוא עוסק בהם בהתנדבות וללא תמורה, אם יש בעיסוק כאמור אחד מאלה:

- (1) פגיעה בכבוד הרשות המקומית, או במעמדו או בקיום חובותיו כראש רשות מקומית;
- (2) חשש של ניצול לרעה או השגת יתרון או עדיפות אישיים בשל היותו ראש רשות מקומית;
- (3) אפשרות של ניגוד עניינים בין העיסוק בעסק או בעיסוק הנוסף לבין תפקידו כראש רשות מקומית, כמפורט בפרק ניגוד העניינים;
- (4) ייצוג משפטי כאמור בכלל 33.

סייגים לאיסור בדבר עיסוק נוסף

22. אלה לא ייחשבו כעיסוק בעסק או כעיסוק נוסף:

- (1) כהונה כיושב ראש, כחבר, כדירקטור או כבעל תפקיד אחר מקביל להם, לפי העניין, באחד מהגופים האלה:
 - (א) מוסד תכנון³⁷;
 - (ב) איגוד ערים שהרשות המקומית חברה בו³⁸;
 - (ג) תאגיד שרשות מקומית הקימה בהתאם לסמכויותיה לפי כל דין, ויש בידיה הון או ערים, כוח הצבעה בתאגיד³⁹.

³⁶ שלא כמקובל בכללים אלה, הכללים בפרק זה חוזרים במידה רבה עם תוספות מסוימות, על האמור בחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. הסיבה היא שהוראות אלו הן תשתית לכללים שונים בפרק זה ובפרק הדין בניגוד עניינים. לכן, למען שלמות התמונה חוזרים הכללים על הוראות החוק.

בהתאם לכך גם ההגדרות הן ההגדרות שמופיעות בחוק: "עיסוק נוסף" - עיסוק נוסף על העיסוק כראש רשות, לרבות עיסוק חד-פעמי, ייצוג של אדם אחר, מתן ייעוץ או קיום פעילות שתדלנית למענו;

"תמורה חומרית" - לרבות העמדת משרד ושירותי משרד לרשות ראש רשות מקומית לצרכיו הפרטיים, ולרבות העמדת רכב לרשותו הן לצרכיו הפרטיים והן לצורך עיסוק בהתנדבות ובלא תמורה.

³⁷ מוסד תכנון - כל רשות שיש לה סמכות בעניין תכנוני או היתרים (ההגדרה בסעיף 1 לחוק התכנון והבנייה, התשל"ה-1965).

³⁸ איגוד ערים - איגוד רשויות מקומיות סמוכות זו לזו, אף אם אינן גובלות זו בזו (ההגדרה בסעיף 1 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955).

³⁹ כלל זה לא בא למנוע מראשי רשויות מקומיות השתתפות בגופים שמטיבם ומהותם מתבקשת בהם השתתפות של ראשי רשויות מכוח מעמדם. מדובר בגופים שבהם השתתפות ראשי הרשויות היא מכוח חיקוק (ועדות מחוזיות לתכנון ובנייה, רשויות ניקוז וכיו"ב), בגופים שהוקמו על ידי הרשויות המקומיות (מרכז השלטון המקומי, החברה למשק וכלכלה, מרכז המועצות האזוריות וכיו"ב) או בגופים שבהם ראש רשות מקומית מייצג אינטרס של השלטון המקומי (רשות מקרקעי ישראל, גופים הפועלים לשמירת שטחים פתוחים).

- (2) פעילות במסגרת סיעה או מפלגה, ובלבד שראש הרשות המקומית אינו מקבל שכר בעבור פעילות זו; ואולם ראש הרשות רשאי לקבל מהסיעה או מהמפלגה לצורך פעילות זו משרד, שירותי משרד, רכב ונהג;
- (3) החזקה בלבד של מניות בתאגיד;
- (4) קבלת הכנסות מנכס של ראש רשות מקומית או מנכס של משפחתו;
- (5) קבלת הכנסה מיצירה ספרותית, דרמטית, מוסיקלית, אמנותית או מדעית;
- (6) לגבי ראש מועצה אזורית - החזקה במשק חקלאי, פעילות בו או קבלת הכנסות ממנו.

גילוי פעילות התנדבותית

23. ראש רשות מקומית העוסק בעסק או בעיסוק נוסף בהתנדבות ובלא תמורה כספית או תמורה חומרית אחרת, ימסור על כך הודעה בכתב לשר הפנים ולמועצה ביום תחילת כהונתו; החל לעסוק בעסק או בעיסוק נוסף לאחר תחילת כהונתו - במועד שבו החל לעסוק בו. ההודעה למועצה תכלול גם את היקף הפעילות ההתנדבותית.

ראש רשות מקומית בעל עניין באמצעי תקשורת

24. ראש רשות מקומית לא יהיה בעל עניין באמצעי תקשורת מקומי.

בכלל זה -

- "ראש רשות מקומית" - לרבות בן זוגו ומי שסמוך על שולחנו;
- "בעל עניין" - לרבות בעל מניות, שותף, כתב, מנהל או עורך באמצעי תקשורת מקומי;
- "אמצעי תקשורת מקומי" - אמצעי תקשורת בעל אופי מקומי, היוצא לאור או משדר למען תושבי הרשות המקומית.

פרק ד': ניגוד עניינים

חובה למנוע ניגוד עניינים

25. ראש רשות מקומית יימנע, במסגרת תפקידו, מלהימצא, אף למראית עין, במצב של חשש לניגוד עניינים. ניגוד העניינים יכול שיהיה בין כהונתו ברשות המקומית לבין עניין אישי שלו או בין כהונתו כראש רשות לבין תפקיד אחר שלו, כמפורט בפרק זה.⁴⁰

⁴⁰ פרק זה כולל הוראות כלליות ופרטניות בנושא ניגוד עניינים. יש להעיר (הערה שנכונה לגבי הקוד כולו, אולם לגבי פרקים אלה יש להדגיש אותה במיוחד) שההתייחסות לנושא פרטני אינה גורעת מתחולת הכלל. לדוגמא, ההוראה המפורטת בנושא "ראש רשות בעל עניין בתחום התכנון והבנייה" אינה גורעת מהתחולה של ההוראה בנושא "מניעת ניגוד עניינים אישי". דברים אלה אמורים גם לגבי הוראות בפרקים אחרים. כך למשל, ההוראה הקובעת שקבלת הכנסות מנכס אינה "עיסוק נוסף" לפי פרק ג', אינה גורעת מההוראה שיתכן שראש הרשות נמצא במצב של ניגוד עניינים לגבי אותו נכס שממנו מתקבלת ההכנסה, ולכן נדרש לעשות הסדר למניעת ניגוד העניינים.

התייעצות עם היועץ המשפטי לרשות המקומית

26. (א) ראש רשות מקומית יתייעץ, סמוך לאחר בחירתו, עם היועץ המשפטי לרשות המקומית, כיצד עליו לנהוג, כדי לא להימצא, במהלך כהונתו, במצבים של ניגוד עניינים, בקשר עם הנושאים הבאים -

- (1) נכסים שברשותו וברשות בני משפחתו⁴¹, שמקומם בתחומי הרשות המקומית;
- (2) מקורות ההכנסה שלו ושל בני משפחתו;
- (3) תפקידים שהוא ובני משפחתו ממלאים בגופים שאינם קשורים לרשות המקומית.

(ב) לצורך ההתייעצות כאמור בס"ק (א), ימסור ראש הרשות ליועץ המשפטי לרשות מידע בקשר עם הפרטים המנויים בסעיף הקטן האמור. ראש הרשות לא יידרש למסור פרטים בדבר שווי הנכסים או היקף ההכנסות.

(ג) ראש הרשות יעדכן את היועץ המשפטי לרשות כאשר יוודע לו על שינויים בפרטים המנויים בס"ק (א) לעיל.

(ד) היועץ המשפטי ישמור על סודיות המידע שנמסר לו, למעט מידע שיידרש למסור על פי דין ומידע שפרסומו נדרש לפי דין. למען הסדר ספק, היועץ המשפטי לא ישמור אצלו העתקים ממסמכים שיעביר אליו ראש הרשות, אלא בהסכמתו של ראש הרשות.

בכלל זה -

"בן משפחה" - בן זוג ומי שסמוך על שולחנו של ראש הרשות המקומית.

⁴¹ הכוונה היא, בראש ובראשונה, לנכסי מקרקעין ולזכויות השונות בהם (דהיינו - לא רק לבעלות במקרקעין). תחולת הכללים היא על ראש הרשות בעצמו. אולם, לעיתים הורחבה התחולה גם על קרובים של ראש הרשות או על מקרים שבהם הוא בעל עניין בגוף מסויים.

ההגדרות של מונחים אלה אינן אחידות. חוסר האחידות נובע לרוב מסיבות ענייניות, אם כי לעיתים הוא נובע גם מאי-התאמות בחקיקה. כעיקרון, ככל שתוכן ההוראה מטיל מגבלות חמורות יותר, מעגל הקרובים או הנושאים, שבהם ראש הרשות נחשב בעל עניין, יהיה צר יותר.

כך למשל, באיסור עשיית עסקאות עם הרשות המקומית, "קרוב" מוגדר "בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות"; "בעל עניין" מוגדר סוכן או שותף או מי שיש לו יותר מ-10% בהון או ברווחים של תאגיד.

לעומת זאת, כאשר ראש הרשות נדרש רק להימנע מנושאים מסוימים, "קרוב" מוגדר באופן רחב יותר (כמו בחוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963, המגדיר קרוב של אדם כבן-זוג; הורה, הורי הורה, צאצא, צאצאי בן-זוג ובני-זוגם של כל אחד מאלה; אח או אחות ובני-זוגם) והשיעור שבהחזקתו ייחשב בעל עניין בתאגיד הוא רק 5%.

בחקיקה חדשה יותר מקובלת הגדרה של "בעל עניין" בדומה לזו שבחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, שהיא מדויקת מההגדרה של "בעל עניין" בחוקי השלטון המקומי. הצוות החליט לשלב בקוד את ההגדרות של החיקוקים הקיימים שעליהם מסתמך הקוד. יש להתחשב בכך שחלק מהגדרות אלו ימשיכו לחול על ראש הרשויות גם לאחר שהקוד ייכנס לתוקף. השינויים שנעשו הם מזעריים לצורך יצירת עקביות ואחידות, ככל הניתן, בין ההוראות.

הודעה למועצת הרשות המקומית

27. (א) ראש רשות מקומית שסבור שהוא מצוי במצב של חשש לניגוד עניינים או שהועלתה טענה שהוא מצוי במצב של חשש כאמור, יוועץ, בהקדם האפשרי, עם יועץ המשפטי לרשות המקומית.

(ב) לאחר ההיוועצות, ימסור ראש הרשות המקומית הודעה למועצה ולגורמים אחרים שקבע היועץ המשפטי, שתכלול את אלה:

- (1) השאלה או הטענה בדבר החשש לניגוד עניינים;
- (2) העובדות הרלוונטיות לשאלה או לטענה;
- (3) חוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות המקומית בשאלת קיומו של ניגוד עניינים;
- (4) עיקרי ההסדר למניעת ניגוד עניינים, במקרה שהיועץ המשפטי סבר שאכן התעורר חשש לניגוד עניינים.

(ג) ראש הרשות המקומית יוועץ ביועץ המשפטי לרשות במקרה שהוא מעוניין להשמיט מההודעה פרטים או חלקים, שיש בדין טעם לחיסוים בשל פגיעה בפרטיותו או בפרטיותם של אחרים, בשל פגיעה בסוד מסחרי או מקצועי או בשל טעם אחר.

הסדר למניעת ניגוד עניינים

28. (א) סבר היועץ המשפטי לרשות המקומית שנדרש הסדר למניעת ניגוד עניינים, יערוך את ההסדר בכתב. ההסדר יכול שיכלול חלק פומבי וחלק חסוי.

(ב) החלק הפומבי יכלול את הפרטים האלה:

- (1) הודעתו של ראש הרשות המקומית למועצה כאמור בכלל 27(ב);
- (2) הודעה מפורטת בדבר הימנעותו של ראש הרשות המקומית מטיפול בנושאים הרלוונטיים;
- (3) הודעה בדבר הגורמים ברשות המקומית שימלאו את תפקידו של ראש הרשות המקומית בכל נושא שהוא מנוע מלטפל בו.

(ג) החלק החסוי של ההסדר יכלול רק את הפרטים או החלקים שיש בהם פגיעה בפרטיותו של ראש הרשות המקומית או בפרטיותם של אחרים, פגיעה בסוד מסחרי או מקצועי של ראש הרשות או של אדם אחר, או שקיים טעם אחר לחיסוים בהתאם לדין (למשל רשימת לקוחות של גוף שלא פורסם שהם לקוחותיו). חלק זה של ההסדר יישמר בסודיות בידי היועץ המשפטי לרשות והוא ימסור אותו רק לפי דרישה כדין.

(ד) רשות מקומית תמסור העתק מהחלק הפומבי של ההסדר למי שיבקש אותו. נוסף על כך יועבר החלק הפומבי של ההסדר לכל גורם מקצועי ברשות או מחוצה לה, ככל שיהיה בכך צורך לדעת היועץ המשפטי, כדי שניתן יהיה לפעול לפיו.

מניעת ניגוד עניינים אישי

29. (א) ראש רשות מקומית לא ישתתף בדיון, יימנע מקבלת החלטה, מביצוע פעולה או מכל טיפול אחר, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין תפקידו כראש רשות מקומית לבין ענייניו האישיים.

(ב) נתברר לראש הרשות המקומית שעליו להימנע מטיפול בנושא מסוים, כאמור בסעיף קטן (א), ימסור הודעה למועצה, כמפורט בכלל 27(ב).

בכלל זה -

"עניין אישי" - לרבות עניין אישי של קרוב, או של גוף שראש הרשות המקומית או קרובו הם בעלי עניין בו;
 "בעל עניין" - מנהל או עובד אחראי בגוף, וכן מי שיש לו חלק העולה על 5% בהון או ברווחים של גוף;
 "קרוב" - בן זוג, הורה, הורי הורה, צאצא, צאצא של בן זוג ובני זוגם של כל אחד מאלה, אח או אחות ובני זוגם, שלוח או שותף.

איסור עסקאות

30. ראש רשות מקומית או קרובו לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם הרשות המקומית. הוראה זו לא תחול על אלה:

- (1) חוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהרשות המקומית מספקת לכלל תושביה;
- (2) מקרים חריגים שבהם החוזה או העסקה בין הרשות המקומית לבין קרובו של ראש הרשות המקומית, או לבין מי שקרובו של ראש הרשות הוא בעל עניין בו, קיבלו את אישור המועצה, ברוב של שני שלישים מחבריה, ואת היתר שר הפנים ולפי התנאים שבהיתר; על מתן היתר כאמור תפורסם הודעה ברשומות;
- (3) הסכם בהליכי רכישה לפי פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור), 1943, או בהליכי העברת מקרקעין במקום רכישה כאמור; נכרת הסכם כאמור, ימסור ראש הרשות המקומית את פרטי ההסכם למועצה;

בכלל זה -

"בעל עניין" - מי שיש לו חלק העולה על 10% בהון או ברווחים של גוף;
 "קרוב" - בן זוג, הורה, בן או בת, אח או אחות, שלוח או שותף.

ראש רשות מקומית בעל עניין בתחום התכנון והבנייה

31. ראש רשות מקומית שהוא או קרובו הם בעלי עניין בגוף שפעיל באופן מהותי בתחום התכנון והבנייה במרחב התכנוני שאליו שייכת הרשות המקומית שהוא מכהן בה, או שמי מקרוביו עוסק בתחומי אותו מרחב ביזמות מקרקעין או בתיווך פרויקטים משמעותיים בתחום המקרקעין, לא יהיה חבר במוסד תכנון, לא יעסוק בנושאים הקשורים לתכנון ובניה ברשות שבה הוא מכהן, ויאציל את סמכותו לעסוק בתחום התכנון.⁴²

בכלל זה -

"בעל עניין" - מנהל או עובד אחראי בגוף, וכן מי שיש לו חלק העולה על 5% בהון או ברווחים של גוף;

"קרוב" - בן זוג, אח או אחות, בן או בת, הורה ומי שסמוך על שולחנו של ראש הרשות המקומית, ובני זוגם של כל אלה.

טובת הנאה אגב הליכי תכנון

32. ראש רשות מקומית יודיע למועצת הרשות על טובת הנאה שהוא או קרובו זכו בה אגב הליכי תכנון.

בכלל זה -

"קרוב" - בן זוג, בן או בת, אח או אחות, וכן מי שסמוך על שולחנו של ראש הרשות המקומית.

ניגוד עניינים בייצוג

33. (א) ראש רשות מקומית לא ייצג אדם בפני הרשות המקומית שהוא מכהן בה או בפני גופים הקשורים עמה, כגון הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, איגוד ערים שהרשות המקומית חברה בו או תאגיד שהקימה וגופים דומים.

(ב) ראש רשות מקומית לא ייצג אדם בכל עניין הנמצא בפני בית משפט, בית דין או גוף מעין שיפוטי או ועדה, אם הרשות היא צד לאותו עניין.

⁴² במוקד המגבלה המוטלת בכלל זה נמצא ראש הרשות המקומית שלגביו נקבע שהוא אינו רשאי, בעת כהונתו, לעסוק בתחום מהתחומים המנויים בכלל זה. המגבלות הורחבו גם לגבי קרוביו של ראש הרשות, המוגדרים בכלל בתחום התיווך, שכולל פעילויות מסוגים שונים, מובהר בזה שאין הכוונה למנוע מראש רשות לכהן בוועדה מקומית לתכנון ובנייה או לעסוק בענייני התכנון והבנייה, אם קרובו עוסק בתיווך בנכסים למגורים מיד שנייה או בפעילות דומה. הדגש הוא על כך שראש הרשות לא יעמוד בראש הוועדה לתכנון ובנייה בשעה שקרובו עוסק בתיווך בנכסי מקרקעין בהיקפים גדולים ובעלי משמעות שיש להם או עשויה להיות להם השפעה תכנונית על מרחב התכנון המקומי או על חלק ממנו.

(ג) הוראות כלל זה לא יחולו על ראש רשות מקומית המייצג את עצמו בהליך משפטי שהרשות המקומית היא צד לו.

(ד) ראש רשות מקומית יימנע מפנייה אל עובד הרשות המקומית שהוא מכהן בה כדי שזה יטפל בענייניו האישיים או המשפחתיים ויקדם אותם שלא באופן המקובל והשגרתי של עבודת הרשות המקומית. במקרים חריגים שבהם, לדעת ראש הרשות המקומית, בכל זאת נדרשת פנייה כאמור, יעשה כן בידיעת היועץ המשפטי לרשות המקומית.

בכלל זה -

"ייצוג" - לרבות כל פנייה, הגשת בקשה או ניהול משא ומתן.

ניגוד עניינים בין תפקידים

34. (א) ראש רשות מקומית לא ישתתף בדיון, יימנע מקבלת החלטה, מביצוע פעולה או מכל טיפול אחר, אם הנושא הנדון עלול לגרום לו להימצא, במישרין או בעקיפין, במצב של חשש לניגוד עניינים בין כהונתו כראש רשות מקומית לבין תפקיד אחר שלו.

(ב) במקרה שבו התעוררו טענה או חשש לניגוד עניינים כאמור, יפעל ראש הרשות המקומית כאמור בכללים 26 עד 28.

(ג) ככל שיעלה הצורך בדבר, ייוועץ ראש הרשות המקומית, לבד מהיועץ המשפטי לרשות המקומית, גם ביועצים המשפטיים של הגופים הרלוונטיים האחרים.

(ד) ראש רשות מקומית אינו רשאי לכהן, במקביל לכהונתו כראש רשות -

- (1) כיושב ראש או כחבר מועצה במועצה דתית;
- (2) כחבר בגוף או באחד מהמוסדות של גוף הפעיל בתחום הרשות, שהרשות המקומית אינה משתתפת בניהולו או שאינה בעלת עניין בו, בין שהם נתמכים בידי הרשות המקומית ובין שאינם נתמכים⁴³;
- (3) כדירקטור בחברה ממשלתית העוסקת בפיתוח אותה רשות מקומית או כל חלק ממנה, או בבינוי בתחומי אותה רשות מקומית.

כורח השעה

35. (א) מצב של כורח השעה הוא מצב שבו ראש רשות מקומית מחויב לפעול, למרות היותו מצוי במצב של ניגוד עניינים, בשל היעדרה של חלופה אחרת.

(ב) במצב של כורח השעה רשאי ראש רשות מקומית לפעול למרות היותו מצוי במצב ניגוד עניינים, בהתקיים כל התנאים האלה:

- (1) הוא מסר הודעה למועצה בדבר ניגוד העניינים והכורח כאמור בכלל 27(ב);
- (2) היועץ המשפטי לרשות המקומית הודיע למועצה, כי אכן מדובר, לדעתו, במצב של כורח השעה;
- (3) ראש הרשות המקומית יבצע את הפעולה או יקבל את ההחלטה, יחד עם עובד נוסף ונבחר נוסף שהמועצה תקבע את זהותם.

(ג) בהעדר אפשרות לצרף גורמים נוספים לטיפול, בשל דחיפות העניין, יקבל ראש הרשות המקומית את ההחלטה או יבצע את הפעולה בעצמו, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לרשות המקומית.

⁴³ ישנם גופים שראשי רשויות מקומיות מכהנים בהם כחברים או כמשתתפים ואשר אינם באים בגדר כלל 22(1), שלגביהם יש מקום לקיים דיון נפרד בוועדה למניעת ניגודי עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות. עם גופים אלה נמנות למשל קרנות או עמותות העוסקות בפעילות לרווחת ציבור מסוים בתחום הרשות המקומית.

(ד) ראש רשות מקומית שהחליט או שפעל מסיבות של כורח השעה בנסיבות שבהן לא ניתן היה להיוועץ ביועץ המשפטי לרשות או לתת הודעה מראש כאמור בכלל 27(ב) בשל דחיפות הטיפול בעניין, ימסור למועצה הודעה שתכלול את הפרטים המנויים בכלל 27(ב), בסמוך ככל האפשר לאחר ההחלטה או הפעולה.

ועדה מייעצת

36. ראש רשות מקומית המבקש חוות דעת מראש בנושא ניגוד עניינים, עומדת בפניו האפשרות לפנות לוועדה המייעצת לפי הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות; חוות דעת יכול שתתבקש בעניין מסוים או בנושא כללי. ראש הרשות המקומית יעביר ליועץ המשפטי לרשות המקומית העתק מפנייתו לוועדה.

פרק ה': מתנות

מתנה אסורה

37. (א) הקניית נכס או טובת הנאה אחרת שלא בתמורה (להלן - מתנה) המוצעת לראש רשות מקומית או לקרובו בשל היותו ראש רשות מקומית, היא מתנה שאסור לראש הרשות לקבלה. לעניין זה, אין זה משנה אם המתנה היא עבור ראש הרשות המקומית או עבור קרובו.

(ב) טובת הנאה שאסור לראש רשות מקומית לקבלה במישרין, אסור לו גם לקבלה בעקיפין או באמצעות אדם אחר. כמו כן, חייב ראש הרשות המקומית להשתמש בסמכותו ובהשפעתו כדי שגם קרובו לא יקבל טובת הנאה בנסיבות אלו. נודע לראש הרשות המקומית כי קרוב שלו קיבל טובת הנאה כאמור, עליו להודיע על כך למועצה.

בכלל זה -

"טובת הנאה" - כסף, שווה כסף, מוצר, שירות או טובת הנאה אחרת לפי נסיבות העניין, ולרבות -

- (1) תלושי קניה ומתנות לחגים;
- (2) כרטיסים ומנויים למופעים ולכניסה למתקני ספורט ובידור;
- (3) הזמנות או כרטיסים לאירועים שחוזרים תקופתית, כגון סדרת קונצרטים או משחקי כדורגל;
- (4) הנחות בקשר לרכישת מצרך או קבלת שירות מעבר להנחה המקובלת לגבי כלל הציבור;
- (5) השתלמות והשתתפות על חשבון גופים עסקיים וגופים אחרים שאינם הרשות המקומית, למעט השתתפות על חשבון גופים המייצגים את הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה;
- (6) מתן זכות לרכוש נכסים או שירותים אצל גופים שנותנים הנחות לחברי גוף מסוים⁴⁴, ככל ראש הרשות המקומית אינו חבר באותו גוף.

"קרוב" - בן זוג, בן או בת, ומי שסמוך על שולחנו של ראש הרשות המקומית.

החזרת מתנה אסורה

38. (א) ראש רשות מקומית שקיבל מתנה אסורה כאמור בכלל 37, יחזירה מיד למי שנתנה, תוך מתן הסבר מתאים לנותן המתנה.

⁴⁴ למשל, חבר משרתי הקבע והגמלאים בע"מ, קרנות השוטרים.

(ב) אם בנסיבות המקרה אין אפשרות להחזיר את המתנה למי שנתנה, או אין זה ראוי לעשות כן משום שהסירוב עלול להתפרש כפגיעה בנותן או בגוף שהוא מייצג, יקבל ראש הרשות המקומית את המתנה וימסור אותה בהקדם האפשרי לרשות המקומית. במקרה זה יודיע ראש הרשות המקומית בכתב לנותן המתנה כי המתנה עברה לקניין הרשות המקומית.

(ג) הייתה המתנה שירות או זכות שנתקבלו, ישלם ראש הרשות המקומית את שווייה לרשות המקומית.

הטיפול במתנות וקבלת היתרים

39. דרכי טיפול במתנה שקיבל ראש רשות מקומית, לרבות דיווח על מתנות וקבלת היתרים, שלא הוסדרו בפרק זה, קבועים, בשינויים המחויבים, בחוק שירות הציבור (מתנות), התש"ם-1980 ובתקנות על פיו.

מתנות שאינן אסורות

40. המתנות המנויות בכלל זה אינן מתנות אסורות:

- (1) מתנה הניתנת לראש רשות מקומית מאדם שיש לראש הרשות המקומית קשרי משפחה או קשרי ידידות קרובה עמו;
 - (2) מתנה קטנת ערך וסבירה שניתנה לפי הנהוג בנסיבות העניין;
 - (3) השתתפות באירועים כמפורט בכלל 41.
- בכלל זה –

"מתנה קטנת ערך" - מתנה שאינה עולה על סכום של 600 ₪, צמוד למדד, ובלבד שלא יתקבלו מתנות בסכום שאינו עולה על 1,500 ₪, צמוד למדד⁴⁵ במשך אותה שנה מאותו גוף באירועים שונים.

השתתפות באירועים

41. ההשתתפות באירועים אלה לא תיחשב בגדר קבלת טובת הנאה אסורה:

- (1) אירוע מקומי או ממלכתי או אירוע בעל אופי ציבורי רשמי (כגון אירוע לציון מאורע בתולדות הרשות המקומית או המדינה);

⁴⁵ הסכומים יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ויתעדכנו ב-1 בינואר בכל שנה, בהתאם לשיעור עליית המדד הידוע ביום העדכון לעומת המדד שהיה ידוע ביום העדכון בשנה שקדמה לו, ולעניין יום העדכון הראשון - לעומת המדד שהיה ידוע ביום 1 בינואר 2010; הסכומים יעוגלו לסכום הקרוב שהוא מכפלה של 5 ₪.

(2) אירוע שהכנסותיו מיועדות למטרה ציבורית שראש הרשות המקומית נושא בו דברים או משתתף בדרך אחרת לשם קידום המטרה הציבורית;

(3) אירוע פומבי בעל משמעות ציבורית מיוחדת, לרשות או למדינה.

(4) אירועי ספורט או תרבות של גופים הנתמכים על ידי הרשות המקומית.

(5) כנסים והשתלמויות, ימי עיון או אירועים דומים שראש הרשות המקומית משתתף בהם מתוקף תפקידו או מעמדו. ואולם, ראש הרשות המקומית לא ישתתף באירועים שנערכים על ידי גופים עסקיים או גופים הפועלים שלא למטרות רווח, כאשר ההשתתפות בהם עשויה להתפרש כקבלת טובת הנאה מצד הגוף המזמין שמנהל או מקיים, או עשוי לקיים, קשר עסקי או חוזי עם הרשות המקומית.

לעניין זה, השתתפות כאמור באירועים של גופים ממלכתיים בארץ או בחוץ לארץ או על ידי ארגונים בין-לאומיים מוכרים כגון מוסדות של האומות המאוחדות, הבנק העולמי או ההסתדרות הציונית העולמית - לא תיחשב בגדר קבלת טובת הנאה אסורה.

מתן מתנות

42. ראש רשות מקומית, הנותן מתנה במימון הרשות במסגרת מילוי תפקידו, יעניק את המתנה בשמה של הרשות המקומית וינהג באופן שוויוני לגבי כלל האירועים שהוא נוטל בהם חלק. ערך המתנה ואופן נתינתה יהיו בהתאם להוראות שקבע המנהל הכללי של משרד הפנים.⁴⁶

⁴⁶ בכלל זה נוספו לאחר דיוני הוועדה המילים: "יעניק את המתנה בשמה של הרשות המקומית".

פרק ו': החזר הוצאות ומימון נסיעות

החזר הוצאות

43. (א) ראש רשות מקומית לא יקבל החזר עבור כספים שהוציא, זולת החזר הוצאות שהוא זכאי לקבל על פי דין מהרשות המקומית שהוא עומד בראשה.

(ב) החזר הוצאות יהיה בכפוף לדין הרלוונטי ובגבולות הסביר.

(ג) הוצאות כלל זה לא יחולו על הוצאות המוחזרות על ידי גופים ממלכתיים בארץ או בחוץ לארץ או על ידי ארגונים בין-לאומיים מוכרים, כגון מוסדות של האומות המאוחדות, הבנק העולמי או ההסתדרות הציונית העולמית.

מימון נסיעות

44. (א) ראש רשות מקומית המבקש לנסוע לחוץ לארץ במימון ישיר או עקיף של גוף שאינו הרשות המקומית וסבור, לאחר היוועצות ביועץ המשפטי לרשות, כי בקבלת מימון לנסיעה האמורה אין משום חשש לניגוד עניינים, יביא את הנושא בפני מועצת הרשות ויבצע את הנסיעה לאחר קבלת אישור המועצה.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), לא ייסע ראש רשות מקומית לחוץ לארץ במימון ישיר או עקיף של גוף עסקי או מסחרי.

(ג) במקרה שבו בן משפחה מתלווה לראש הרשות המקומית הנוסע לחוץ לארץ, יישא ראש הרשות המקומית בהוצאות הנסיעה ובהוצאות הנלוות של בן המשפחה, והן לא ימומנו על חשבון הרשות או על חשבון הגוף שהזמין את ראש הרשות או שמימן את נסיעתו.

(ד) כל הטבה המוענקת על ידי חברת נסיעות וניתנת לצבירה (כגון נקודות טיסה) בגין נסיעות שביצע ראש הרשות המקומית בענייני הרשות המקומית, יהיו רכושה של הרשות המקומית וראש הרשות המקומית לא יעשה בהן שימוש פרטי.

בכלל זה -

"בן משפחה" - בן זוג, או בן או בת בגירים אם הדבר נחוץ לראש הרשות המקומית לצורך מילוי תפקידו.

פרק ז': מתן חסויות**מתן חסות**⁴⁷

45. ראש רשות מקומית שהתבקש לתת את חסותו לאירוע, ישקול את השיקולים המפורטים בפרק זה, בהתחשב ביתרונות שעשויים לצמוח לרשות המקומית ממתן החסות.

נושאים שראש רשות מקומית מחויב לתת עליהם את הדעת

46. (א) נטילת אחריות לפעילות מבקש החסות

(1) על ראש רשות מקומית להיות ער לכך שבמתן החסות הוא עלול ליצור את הרושם שהוא אחראי לפעילות ולתקינות הפעולה של מבקש החסות; זאת בשעה, שבדרך כלל, לא עומד לרשותו מלוא המידע לגבי הרכב הגוף והתנהלותו, וקרוב לוודאי שאין לו אפשרות להמשיך ולקבל מידע מעודכן על כך.

(2) על ראש רשות מקומית לתת את דעתו לכך שמבקש החסות עלול לעשות שימוש לא מבוקר בעצם מתן החסות על ידי ראש הרשות, שאינו על דעת ראש הרשות ועלול שלא לעמוד בדרישות הדין והמינהל התקין.

(ב) השפעה לא הוגנת וחשש לניגוד עניינים

(1) על ראש רשות מקומית להיות ער לכך שמתן החסות עלול לגרום לו להימצא במצב של ניגוד עניינים כלפי מבקש החסות (למשל, במקרה שמבקש החסות נמצא בקשר עסקי או אחר עם הרשות המקומית) או כלפי מי מהציבור שנענה לגוף מבקש החסות (למשל, כאשר זה יבקש תמורה עבור שיתוף הפעולה עם מי שקיבל את החסות מראש הרשות המקומית).

(2) על ראש רשות מקומית להיות מודע לכך שהוא עלול לגרום להשפעה לא הוגנת על קהל היעד שמבקש החסות פונה אליו. למשל, במקרים שבהם מבקש החסות פונה בבקשה לקבל תרומה או לקשור עסקה, לגורמים שעלולים לחשוש מלסרב לבקשה נוכח מתן החסות, משום שהם נזקקים לרשות בנושאים כמו קבלת רישיונות, היתרים ותמיכות.

⁴⁷ בפרק זה -

"מבקש חסות" - אדם או תאגיד שאינו בעל תפקיד ברשות המקומית, בין אם הוא פועל למטרות רווח ובין אם לאו, המבקש סיוע או תמיכה, שלא במסגרת הפעילות השוטפת של הרשות המקומית; "מתן חסות" - בין באופן קבוע ובין באופן זמני או חד-פעמי; מתן זכות שימוש בשם ראש הרשות המקומית או בתואר תפקידו; השתתפות באירועים מטעם מבקש החסות; פנייה לגורמים שונים בשמו של מבקש החסות; המלצה על מבקש החסות; סיוע בגיוס תרומות או כל פעולה אחרת בעלת אופי כנ"ל. לעניין זה אין זה משנה אם ראש הרשות אינו מקבל תמורה עבור הפעולה המבוקשת ממנו.

ג) בחירת מבקש החסות

(1) ראש רשות מקומית חייב להתחשב בכך שחסות יכול שתינתן רק לגוף מהימן, הפועל באופן תקין ובטוהר מידות, וכי על נושאים אלה להיבדק טרם מתן החסות וכן בתקופת מתן החסות, אם זו מתמשכת על פני זמן.

(2) על ראש רשות מקומית לתת את דעתו, בעת שהוא שוקל את מתן החסות ואת תנאיה, לאופי של הגוף מבקש החסות, ובמיוחד האם מדובר בגוף עסקי או גוף הפועל שלא למטרות רווח.

(3) על ראש רשות מקומית להביא בחשבון שייתכן שלא יוכל להיענות לכל מבקשי החסות, ולכן עליו לקבוע מראש את התנאים להיענות ולסירוב לבקשות אלו.

בחירת התנאים למתן חסות

47. (א) ככלל, יש מקום למתן חסות רק למי שעומד בתנאים שיציב ראש הרשות המקומית למבקש החסות. בדיקת התנאים יכול שתהיה בשני שלבים: הראשון - בחינת תנאי סף שאי עמידה בהם תפסול את בקשתו של מבקש החסות, והשני - הליך מתן החסות שכולל את בדיקת התנאים באופן מקיף יותר וקביעת אופן ההתנהלות של ראש הרשות המקומית כלפי מבקש החסות.

ב) תנאי סף למתן החסות

ראש רשות מקומית יוכל להיענות לבקשת חסות לאחר שהשתכנע באלה:

- (1) הנושא שהחסות מתבקשת עבורו הוא בעל חשיבות ציבורית או חברתית;
- (2) קבלת החסות אינה למטרה עסקית של מבקש החסות או לצורך פרסומת מסחרית;
- (3) מתן החסות כשלעצמו מהווה סיוע מהותי לנושא שהחסות מתבקשת עבורו, ולא לנותן החסות;
- (4) בנושא החסות ובמקבלה אין פגם מבחינה ציבורית, מוסרית או מבחינה אחרת, או פגיעה בלאום, בגזע, בעדה, בדת, במגדר או בכל קבוצת אנשים אחרת;
- (5) ראש הרשות המקומית מסוגל לברר ברמה סבירה את הרכבו, מקורותיו הכספיים ופעילותו של מבקש החסות, ושל שותפיו לנושא שהחסות מתבקשת עבורו. ראש הרשות המקומית מסוגל לעקוב אחר נושאים אלה גם בתקופת מתן החסות, אם זו מתמשכת על פני זמן.

הליך מתן החסות

48. לאחר שנתמלאו תנאי הסף לפי כלל 47 יתקיים הליך מתן החסות, שיכלול בדיקת נושאים שונים ברמה מתאימה לנסיבות העניין של בקשת החסות. בין השאר, ידאג ראש הרשות המקומית לבדיקה זו ברמה סבירה, וינהג כך:
- (1) ידאג לבדיקה פרטנית של תנאי הסף שבסעיף 47, וידרוש הקפדה מיוחדת במתן חסות לגיוס כספים או לקבלת תרומות;
 - (2) יגרום לבדיקת זהותו של מבקש החסות ופעילותו התקינה. בין השאר, יבקש מידע לגבי מקורותיו הכספיים ופעילותו התקינה (למשל, שהמבקש הוא בעל רישיון עסק או שהוא עומד בדרישות דיני התכנון והבנייה);
 - (3) ידרוש מידע לגבי מעורבות של גורמים או תקציבים של הרשות המקומית בנושא שהחסות מתבקשת עבורו;
 - (4) ידרוש את הגדרת נושא החסות ויקבע את התקופה שבה תינתן;
 - (5) יביא בחשבון את מעורבותו של מבקש החסות בנושא שעבורו הוא מבקש את החסות (למשל, נכונותו של מבקש החסות לתרום כספים או משאבים אחרים לנושא שהחסות מתבקשת עבורו);
 - (6) יימנע מניגוד עניינים בין תפקידו לבין ענייניו של מבקש החסות (למשל, מתן יחס מיוחד לבקשותיו של מבקש החסות במגעיו עם הרשות המקומית);
 - (7) יודא שנבחרי הרשות המקומית ועובדיה לא יזכו את מבקש החסות בעדיפות ברשות המקומית רק משום שקיבל את חסות ראש הרשות;
 - (8) ידאג לכך שקהל היעד של מבקש החסות לא יהיה תחת הרושם של מחויבות להיענות לפנייתו של מי שקיבל את החסות מראש הרשות (למשל, מי שנזקק תדיר לשירותיה של הרשות המקומית - כמו קבלנים, אדריכלים או בעלי עסקים - עשוי להיות תחת הרושם שמוטב לו לא לסרב לבקשה של גורם שראש הרשות נתן לו את חסותו).

מתן חסות ביוזמת ראש רשות מקומית

49. ראש רשות מקומית היוזם מתן חסות, יעשה כן בהתאם לנהלים בנושא זה שתקבע הרשות המקומית.

פרק ח': פרסומים

עקרונות הפרסום

50. (א) ראש רשות מקומית ידאג לכך שפרסומים מטעם הרשות המקומית יתייחסו לפעילותו ולפעילות הרשות ברוח עקרונות חופש המידע והשקיפות.

(ב) ראש רשות מקומית המפרסם פרסומים מטעמו יתחשב, בין השאר במטרת הפרסום ובמועד שבו יפורסם.

שוויוניות בפרסום

51. ראש רשות מקומית המפרסם באמצעי תקשורת מקומי ינהג באופן שוויוני וענייני כלפי כל אמצעי התקשורת המקומיים, בכל הנוגע להעברת פרסומים אליהם מטעם הרשות.

ברכות ואיחולים⁴⁸

52. (א) ראש רשות מקומית לא ייזום פרסום במימון הרשות של מודעות ברכה או איחולים שאינן קשורות לעבודת הרשות.

(ב) ראש רשות מקומית לא יפרסם מודעת ברכה מטעם הרשות, על חשבונה, במישרין או בעקיפין, לרגל מאורע חגיגי של עובד הרשות או של מי שאינו עובד הרשות, או של בן משפחתם, או מודעת ברכה המתייחסת לבעל תפקיד ציבורי או לבן משפחתו.

(ג) ראש רשות מקומית לא יפרסם מודעת אבל מטעם הרשות, על חשבונה, במישרין או בעקיפין, המתייחסת לבעל תפקיד ציבורי או לבן משפחתו.

(ד) על אף האמור לעיל, נפטר חבר מועצה או עובד הרשות המקומית, או מי שניהן בעבר כחבר מועצה או כעובד ברשות, או בני משפחתם, רשאי ראש הרשות המקומית, או מי מטעמו, לפרסם מודעת אבל בשם הרשות.

בכלל זה -

"בן משפחה" - בן זוג, הורה, צאצא, אח או אחות.

⁴⁸ כדי לתת תמונה שלמה בנושא הפרסומים, שולבו סעיפים 2 ו-3 מחוק הגבלת פרסומים (גופים ציבוריים), התשנ"ו-1996, אשר חל גם על הרשויות המקומיות. בחוק זה מוגדרים - "עיתון" - לרבות פרסום חד פעמי או עיתי, שתפוצתו ארצית או מקומית; "פרסום" - פרסום מודעה בעיתון בתמורה שניתנה, במישרין או בעקיפין.

חלק שלישי: הקשרים בין ראש הרשות המקומית לבין גורמים אחרים

פרק ט': הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין הציבור

קשר עם הציבור

53. (א) ראש רשות מקומית יקיים במסגרת תפקידו קשר אמין, רציף, אחראי והוגן עם הציבור. הקשר יכול שיתקיים בדרכים שונות, כגון פרסום באמצעי תקשורת, פרסום באתר האינטרנט, שיחה טלפונית, התכתבות, קבלת קהל, הופעה בפני קהל, השתתפות באירועים.

(ב) ראש רשות מקומית יקיים את הקשר בדרך המכבדת את הציבור וידאג למענה לפניות הציבור בתוך זמן סביר.

(ג) ראש רשות מקומית ייתן את דעתו על אופן קיום הקשר בינו לבין הציבור, כך שיהיה, בין השאר, יעיל, חסכוני, נגיש ומתחשב בשיקולים סביבתיים.

(ד) ראש רשות מקומית יקיים את הקשר עם הציבור גם באמצעות הקשר עם נציגי הציבור החברים או משתתפים בגופים, כגון חברות עירוניות, עמותות ואגודות מקומיות.

קשר מכובד והולם

54. ראש רשות מקומית יקיים את הקשר עם הציבור באופן ההולם את מעמדו, תוך שמירה על כבודם, מעמדם ותדמיתם של הרשות, חברי המועצה ועובדיה.

יחס שוויוני

55. ראש רשות מקומית ידאג לכך שהקשר עם הציבור יתנהל באופן שוויוני ויימנע ממעשים או מהצהרות שיש בהם כדי לפגוע בגזע, בעדה, בדת, במגדר או באנשים עם מוגבלות.

שיתוף הציבור

56. מן הראוי שראש רשות מקומית ייזום ויעודד מעורבות ושיתוף של הציבור בסוגיות הקשורות לפעילותה השוטפת של הרשות וכן בקביעה ובתכנון של יעדיה לטווח ארוך.

נגישות למידע

57. (א) ראש רשות מקומית ידאג לכך שלציבור תהיה נגישות למידע אמין וענייני, ויזום הפצת מידע שיכול להיות לתועלת הציבור.

(ב) ראש רשות מקומית ידאג לדיווח על פעילות הרשות וייתן את דעתו על השלב המתאים, לפי מהות הנושא העומד על הפרק, שבו יש מקום לדווח לציבור.

(ג) ראש רשות מקומית ידאג לכך שמידע שמתפרסם, יתפרסם בכפוף לסודיות הנדרשת ובהתחשב בצנעת הפרט.

פניות אישיות מהציבור

58. סבר ראש רשות מקומית שראוי שבנסיבות המקרה הוא יטפל בפנייה באופן אישי, יעשה כן תוך שיתוף הדרג המקצועי המתאים והקפדה על כללי המינהל התקין.

פרק י': הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין המועצה**יחס ראש רשות מקומית לחברי המועצה**

59. ראש רשות מקומית ינהג בכבוד כלפי חברי המועצה והמועצה כאורגן, בין השאר מתוך הכרה בכך שמועצת הרשות המקומית וחבריה מייצגים את כלל תושבי הרשות המקומית. ההתייחסות של ראש הרשות המקומית לעניין פרק זה תהיה שוויונית כלפי חברי הקואליציה וחברי האופוזיציה במועצה.

נורמות התנהלות

60. ראש רשות מקומית יפעל להנהגת נורמות של התנהלות, התנהגות ותרבות דיבור בישיבות המועצה, בשמשו דוגמא אישית לעניין זה.

נגישות לחברי המועצה

61. ראש רשות מקומית יהיה זמין ונגיש לחברי המועצה, ובכלל זה יקיים עמם שיח דמוקרטי ענייני, בין השאר בקיום פגישות מעת לעת על פי בקשתם ומענה לפניותיהם.

מסירת מידע

62. ראש רשות מקומית נדרש לפעול באופן מהיר, ככל הניתן, במסירת מידע המתבקש על ידי חברי המועצה.

עידוד יוזמות של חברי המועצה

63. (א) ראש רשות מקומית יעודד גילוי יוזמה בקרב חברי המועצה, שיש בה כדי לקדם את ענייני הרשות המקומית, ויאפשר, ככל הניתן, תנאים נוחים להתמקצעות חברי המועצה.

(ב) ראש רשות מקומית יתייחס באופן ענייני להצעות חברי מועצה לעריכת שינויים בתחומים שונים, לייזום פרויקטים רלוונטיים ויקדם חשיבה משותפת עם חברי המועצה בנושאים העומדים על הפרק.

תנאי פעילות לחברי המועצה

64. ראש רשות מקומית ייתן, במסגרת המשאבים העומדים לרשות המועצה, תנאים הולמים לפעילותם הציבורית של חברי המועצה.

החלטות בעניין חדלות כהונה

65. ראש רשות מקומית השוקל לקבל החלטות לפי סמכות על פי דין, לגבי חברי מועצה בנושאים דוגמת חדלות כהונתם והשתייכותם הסייעתית, יקבל אותן באופן ענייני ועל בסיס שיקולים הרלוונטיים לעניין ובזהירות הראויה, מתוך מודעות לכך ששימוש בסמכויות אלו מהווה התערבות במימוש זכות הבחירה של תושבי הרשות המקומית.

יישום החלטות המועצה

66. ראש רשות מקומית יפעל ליישום החלטות שקיבלה מועצת הרשות המקומית כדין ובהתאם לסמכותה, אף אם הן נוגדות את עמדתו.

ראש הרשות המקומית והוועדות

67. (א) ראש רשות מקומית יקפיד להתייחס לעבודתה של ועדה מוועדות המועצה, להמלצות שהיא מגישה ולתכניות שהיא מציעה, במלוא כובד הראש ובאופן ענייני ומקצועי, מתוך הכרה בכך שהוועדות הן חלק חשוב של הדיון הציבורי המתקיים במועצה.

(ב) ראש רשות מקומית, מתוך הכרה בחשיבות עבודתן של וועדות המועצה, יפעל לכך שיתאפשר להן לקיים את ישיבותיהן באופן שוטף וסדיר, תוך מתן תנאים הולמים לפעילותן ובשיתוף פעולה עמן.

ראש רשות מקומית וועדת הביקורת

68. ראש רשות מקומית יתייחס לוועדת הביקורת ולהמלצותיה על בסיס ענייני, תוך שהוא מאפשר לוועדה למלא את תפקידה, ויקפיד ליטול חלק בישיבות ועדת הביקורת שאליהן יוזמן.

ראש רשות מקומית ויושב ראש המועצה

69. נבחר יושב ראש מועצה במועצת רשות מקומית, יאפשר לו ראש הרשות המקומית למלא את תפקידו⁴⁹ באופן עצמאי וללא התערבות בשיקול דעתו.

⁴⁹ כדוגמת התפקידים הקבועים ב"תקנון בדבר ישיבות מועצה והנוהל בהן".

פרק י"א: הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין עובדי הרשות

דוגמא אישית

70. ראש רשות מקומית ישמש דוגמא אישית לעובדים בדרך התנהגותו ובפעילותו בניהול הרשות המקומית.

כיבוד העובדים

71. (א) ראש רשות מקומית ינהג כלפי עובדי הרשות המקומית בכבוד, ביושר ובהגינות.

(ב) ראש רשות מקומית המבקש להעביר ביקורת על פעילותו של עובד, יעשה כן בהגינות, במקום ובזמן המתאימים.

יחס שוויוני

72. ראש רשות מקומית לא יפלה עובד מטעמי דת, עדה, גזע, מגדר, מוגבלות או כל שוני אחר שאינו רלוונטי למהות ההעסקה.

בכלל זה -

"מוגבלות" - לקות פיסית, נפשית או שכלית לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו של האדם באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים.⁵⁰

יחס אישי

73. ראש רשות מקומית יעניק לעובדים, ככל הניתן, יחס אישי, יגלה אכפתיות ויהיה קשוב לבקשותיהם ולהצעותיהם.

פתיחות

74. ראש רשות מקומית יעודד ביקורת בונה ואווירה של פתיחות בקרב העובדים כך שיביעו את דעתם בפניו ובפני מוסדות הרשות המקומית.

⁵⁰ זו ההגדרה של "אדם עם מוגבלות" בחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.

שמירת ההיררכיה הארגונית

75. ראש רשות מקומית, במגעיו עם עובדי הרשות המקומית, יכבד את ההיררכיה הארגונית של הרשות המקומית.

העסקת מתנדבים

76. (א) ראש רשות מקומית ידאג לכך שליבת פעילותה של הרשות המקומית, בתפקידים שבדרך כלל ממלאים עובדים בשכר, לא תבוצע על ידי מי שאיננו מקבל שכר או שמקבל שכר סמלי.

(ב) ניתן להעסיק את מי שאיננו מקבל שכר או שמקבל שכר סמלי, בתפקידים שלא כרוכה בהם סמכות שלטונית, דוגמת תפקידים אלה:
 חינוך מבוגרים; טיפול חינוכי וחברתי בקידום משפחות, ילדים או נוער; קליטת עולים; שירותי ייעוץ לתושבים ולתיירים; טיפול בקשישים, בנכים, בחולים או במשפחותיהם; עזרה באחזקת מעונות או מוסדות של קשישים, נכים או עולים; טיפול במשפחות שכולות; התנדבות שלא בשכר לשירות עבודה כמשמעו בסעיף 1 לחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967; אבטחת פעולות חינוכיות, לרבות אבטחת טיולים וליוויים ואבטחת מסעות גדנ"ע וליוויים; מניעת עבריינות; פעולות תרבות על ידי אמנים מתנדבים בתחומי הרשות באירועים מיוחדים שהיא מקיימת.

הגנה על עובדים שהגישו תלונה

77. ראש רשות מקומית ידאג לכך שלא תהיה פגיעה בענייני עבודתו של עובד רק בשל כך שהגיש תלונה נגד ממונה או עובד אחר ברשות המקומית.

פרטיות

78. ראש רשות מקומית יכבד את פרטיותם של העובדים ולא יחשוף מידע אישי על אודותיהם, למעט מידע שמסירתו נדרשת לפי דין.

יידוע על זכויות

79. ראש רשות מקומית ידאג לכך שיובאו לידיעת העובדים מלוא זכויותיהם ופרטים מהותיים על תנאי העסקתם.

רווחת העובדים ותנאי עבודה

80. (א) ראש רשות מקומית יפעל לשיפור רווחת העובדים.

(ב) ראש רשות מקומית יבטיח, ככל הניתן, תנאי עבודה סביבתיים נאותים המביאים בחשבון את כבודם, בריאותם, בטיחותם ונוחותם של העובדים.

(ג) ראש רשות מקומית יעודד יישוב חילוקי דעות בדרך של גישור ובדרכי נועם.

מניעת הטרדה

81. ראש רשות מקומית יפעל למניעת ביטויי הטרדה, איום והפליה כלפי העובדים, וידאג למניעת התופעות האמורות בין העובדים לבין עצמם.

עבירות משמעת

82. (א) ראש רשות מקומית ידאג להנחיה ולהדרכה של העובדים באשר לנוהלי הרשות ולהתנהגות ההולמת שנדרשת מהם, כדי למנוע עבירות משמעת.

(ב) הטיפול בעבירות משמעת יהיה במסגרת כללים קבועים וידועים מראש.

(ג) ראש רשות מקומית שבכוונתו להשעות עובד, ישמע במסגרת ההליך המשמעתית את הסבריו של העובד לאירוע נושא ההליך המשמעתית.

(ד) ראש רשות מקומית ידאג לכך שההיבט העקרוני של ההחלטות בענייני משמעת יפורסם בקרב עובדי הרשות המקומית, תוך שמירה על צנעת הפרט וכבודו של העובד.

הנחיות לעובדים

83. ראש רשות מקומית יקפיד כי הנחיותיו לעובדים יינתנו בהתאם לדין ולא יעמיד אותם במצב שיגרום להם לפעול שלא בהתאם לחוק ולקוד האתי שחל עליהם.

עצמאות מקצועית

84. (א) ראש רשות מקומית יקיים התייעצות עם הגורמים המקצועיים הרלוונטיים ברשות, במסגרת עבודת המטה העוסקת בגיבוש מדיניות בתחומים שהוא מופקד עליהם.

(ב) ראש רשות מקומית יכבד את עצמאות שיקוליהם המקצועיים של העובדים, ייתן משקל ראוי לחוות דעת מקצועיות ומנומקות ויבחן אותן בכובד ראש.

(ג) ראש רשות מקומית יכבד את הקוד האתי המקצועי של העובדים.

(ד) ראש רשות מקומית המבקש חוות דעת מקצועית מגורם שאינו עובד הרשות, יודיע על כך לעובד הרשות שהנושא בתחומו, יעביר את חוות הדעת לידיעתו וישמע את דעתו בנושא.

קשר בין חברי מועצה לעובדי הרשות המקומית

85. ראש רשות מקומית יקבע הסדרים בדבר הקשר בין חברי המועצה לעובדי הרשות. ככלל, מתאים שהקשר יתקיים באמצעות המנהל הכללי או המזכיר של הרשות המקומית.

יחסי עבודה ברשות המקומית

86. (א) ראש רשות מקומית יעודד טיפוח של יחסי העבודה הבין-אישיים בין העובדים.

(ב) ראש רשות מקומית יעודד עבודת צוות ושיתוף במידע, בידע המקצועי ובמיומנויות שרכשו העובדים.

קליטה וקידום של עובדים

87. ראש רשות מקומית ידאג לכך שמינוי עובדים, קליטתם וקידומם ייעשו בהתאם לשיקולים מקצועיים, צורכי התפקיד ואופיו, כישורי המועמדים, השכלתם והתאמתם לתפקיד, תוך הקפדה על שוויון הזדמנויות, הימנעות משיקולים זרים, לרבות שיקולים מפלגתיים או סיעתיים, ותוך שמירה על הליך שוויוני, הגון ושקוף.

העסקת מי שסייע פוליטית לראש הרשות המקומית

88. (א) ראש רשות מקומית לא יהיה מעורב בבחירת עובד שסייע לו פוליטית.

(ב) הוראות כלל זה יחולו במשך 18 חודשים מהיום שבו התקיימו הבחירות האחרונות לרשות המקומית.

פיתוח מקצועי

89. (א) ראש רשות מקומית ידאג לפיתוח מקצועי לעובדיו, לרבות בדרך של השתלמויות, ימי עיון, הדרכה וכנסים.

(ב) בפיתוח מקצועי כאמור יפעל ראש רשות מקומית על פי אמות מידה מקצועיות ושיקולים ענייניים בלבד.

קבלת טובת הנאה מעובדים

90. ראש רשות מקומית לא יקבל, במישרין או בעקיפין, טובות הנאה מעובדי הרשות המקומית, בכפוף לכללים שבפרק המתנות.

ניהול עסקים עם עובדי הרשות המקומית

91. ראש רשות מקומית לא ינהל יחסים עסקיים עם עובדי הרשות המקומית.

העסקת עובדי רשות המקומית בעבודות פרטיות

92. (א) ראש רשות מקומית לא יעסיק עובד של הרשות המקומית בעבודות פרטיות. לעניין זה, אין זה משנה אם ההעסקה היא אחרי שעות העבודה וכן אין זה משנה שההעסקה היא בתמורה מלאה.

(ב) במקרים חריגים ויוצאי דופן שבהם לא ניתן לרכוש, באופן סביר, את המוצר או את השירות ממי שאינו עובד הרשות המקומית, יודיע ראש הרשות המקומית ליועץ המשפטי לרשות על כוונתו לרכוש את המוצר או השירות מעובד הרשות ויפעל לפי חוות דעתו; בנסיבות חירום שבהן לא ניתן להודיע מראש ליועץ המשפטי, תינתן ההודעה בסמוך ככל האפשר למועד הרכישה.

קבלת סיוע בנושאים פוליטיים

93. (א) ראש רשות מקומית לא ייעזר בעובדי הרשות בנושאים מפלגתיים או סיעתיים בכלל, ובזמן בחירות בפרט.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי ראש רשות מקומית להשתמש בשירותי עובדי לשכתו לפעילות מפלגתית או סיעתית, אם מדובר בפעילות אקראית ומוגבלת בהיקפה. ראש הרשות המקומית יקפיד על אקראיות הסיוע והיקפו המוגבל, כדי שלא ייווצר רושם שפעילותו המפלגתית או הסיעתית היא על חשבון הציבור, והכל בהתאם לדין.

פרק י"ב: הקשר בין ראש רשות מקומית לבין ספקים של הרשות המקומית

ביצוע התקשרויות

94. ראש רשות מקומית יקפיד לפעול על פי דין בכל הקשור להתקשרות הרשות עם ספקי המוצרים והשירותים של הרשות (להלן - ספקים), בין שההתקשרות נעשית לפי דיני המכרזים ובין שהיא פטורה ממכרז.

התנהלות שוויונית

95. (א) ראש רשות מקומית ינהג בשוויוניות וללא משוא פנים כלפי ספקים של הרשות ויימנע מכל פעולה שיש בה כדי להשפיע על הליך ההתקשרות לרכישת מוצרים או שירותים מספקים.

(ב) על מנת למנוע, ולו חשש, בדבר אי-תקינות מינהלית, יקפיד ראש רשות מקומית להימנע מכל פעולה שיש בה כדי להשפיע על דיוניו או החלטותיו של גוף המחליט על התקשרויות עם ספקים.

התקשרות עם ספק שסייע פוליטית לראש הרשות המקומית

96. (א) ראש רשות מקומית לא יהיה מעורב בבחירת ספק שסייע לו פוליטית.

(ב) הוראות כלל זה יחולו במשך 18 חודשים מהיום שבו התקיימו הבחירות האחרונות לרשות המקומית.

ניהול עסקים עם ספקי הרשות המקומית

97. ראש רשות מקומית לא ינהל יחסים עסקיים על בסיס אישי עם ספקים של הרשות המקומית.

העסקת ספקים הקשורים עם הרשות המקומית בעבודות פרטיות

98. (א) ראש רשות מקומית לא יתקשר עם ספק של הרשות המקומית לביצוע עבודות פרטיות; לעניין זה אין זה משנה אם ההעסקה היא בתמורה מלאה.

(ב) במקרים חריגים ויוצאי דופן שבהם לא ניתן לרכוש, באופן סביר, את המוצר או השירות ממי שאיננו קשור עם הרשות המקומית, יודיע ראש הרשות המקומית ליועץ המשפטי לרשות על כוונתו לרכוש את המוצר או השירות ממי שקשור עם הרשות, ויפעל לפי חוות

דעתו; בנסיבות חירום שבהן לא ניתן להודיע מראש ליועץ המשפטי, תינתן ההודעה בסמוך ככל האפשר למועד הרכישה.

פרק י"ג: הקשר בין ראש הרשות המקומית לבין משרדי הממשלה

העסקת מייצגים

99. (א) במטרה לקדם את ענייני הרשות המקומית אל מול משרדי הממשלה, ישכור ראש רשות מקומית רק את שירותיו של אדם או גוף שהוא בעל מקצוע מוגדר, דוגמת עורך דין, רואה חשבון או אדריכל, או שהוא בעל מומחיות מיוחדת בתחום הקשור לשלטון המקומי.

(ב) ראש רשות מקומית לא ישכור את שירותיו של אדם או גוף במטרה לקדם את ענייני הרשות המקומית אל מול משרדי הממשלה, תוך ניצול קשריו האישיים של אותו אדם או גוף, לרבות קשרי חברות, קשרי משפחה או קשרים פוליטיים.

העסקת בן משפחה של בכיר במשרדי הממשלה

100. ראש רשות מקומית לא ייתן עדיפות להעסקת עובד ברשות המקומית הקשור בקשרי משפחה לגורם בכיר או בעל השפעה במשרדי הממשלה.

תמיכה בגורם פוליטי תמורת סיוע לרשות המקומית

101. ראש רשות מקומית לא יבטיח תמיכה או סיוע לגורם פוליטי במשרדי הממשלה בתמורה לקידום ענייניה של הרשות המקומית בדרך של הקצאת משאבים, אישור עסקאות במקרקעין, אישור התקציב השנתי של הרשות המקומית או בדרכים דומות.

הפעלת סמכויות שר הפנים

102. ראש רשות מקומית לא יעשה שימוש באמצעים לא רלוונטיים על מנת להניא את שר הפנים משימוש בסמכויותיו כאשר הנסיבות מחייבות זאת, כגון מינוי חשב מלווה, מינוי נאמן לרשות, אישור תקציב הרשות המקומית או אישור עסקה במקרקעין.