

מבקר המדינה | דוח שנתי 71א | התשפ"א-2020



נושאים מערכתיים - השלטון המקומי

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם



המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - מעמדם והתנהלותם

רקע

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית הם תפקידים סטטוטוריים שהרשות נדרשת על פי חוק למנותם. המבקר בודק אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; הגזבר אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של הרשות ועל הכנת תקציבה; והיועץ המשפטי מעניק ליווי משפטי לפעילותה של הרשות. לצד תפקידם בקידום יעדי הרשות ומימושם, הם נדרשים לוודא כי פעילות הרשות תיעשה בכפוף לדין. הכוח השלטוני המצוי בידי הנהלת הרשות מחייב לחזק את מנגנוני הפיקוח והבקרה על החלטותיה ומעשיה.

נתוני מפתח

43%	56%	77% - 82%	90% - 93%
שיעור היועצים המשפטיים שציינו כי קיימות הוראות בנוהלי משרד הפנים שהם מתקשים למלא	שיעור הגזברים שציינו כי קיימות הוראות בנוהלי משרד הפנים שהם מתקשים למלא	שיעור ראשי הרשויות שציינו כי הם שבעי רצון מתפקודם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי	שיעור ראשי הרשויות שציינו כי הם עובדים בשיתוף פעולה עם המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי
12	22	17	48%
מספר השנים שבהן מכהנים בתפקידם כ-37% מהמבקרים, כ-39% מהגזברים וכ-32% מהיועצים המשפטיים על פי ממצאי השאלונים	מספר המבקרים שלא הגישו דוח ביקורת (ממוצע שנתי לשנים 2015 - 2017)	מספר הרשויות המקומיות שבהן לא כיהן מבקר (ממוצע שנתי לשנים 2015-2017)	שיעור הרשויות המקומיות שפנו לקבל חוות דעת משפטית נוספת על זו של היועץ המשפטי הקבוע ברשות בנושא מסוים

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2019 עד ינואר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות. הממצאים המובאים בדוח זה מתבססים על מידע שנאסף מתשובות ראשי הרשויות, המבקרים, הגזברים והיועצים המשפטיים ברשויות מקומיות לשאלונים שנשלחו אליהם בספטמבר 2019. נוסף על כך, כהרחבה בסוגיות מסוימות, עשה משרד מבקר המדינה ביקורת ממוקדת ברשויות אחדות, וכן בדק כ-90 דוחות של מבקרי רשויות מקומיות לשנים 2014 עד 2018.



תמונת המצב העולה מן הביקורת

מינוי מבקרים ברשויות המקומיות - בשנים 2015 עד 2017 17 רשויות לא מינו מבקר (בממוצע לשנה), ובתשע רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים ברציפות. לא נמצא כי משרד הפנים השתמש בסמכות המסורה לו בדיון בעניין מינוי מבקר במקום שבו הרשות לא מינתה מבקר.



איכות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות - רובם המכריע (96% בממוצע) של המבקרים הכינו תוכניות עבודה בין השנים 2015 עד 2019, אולם רק כמחציתן התבססו על סקרי סיכונים. עיון בכ-90 דוחות ביקורת שנכתבו בשנים 2015 עד 2018 העלה כי 21 מתוכם התאפיינו בין השאר בדלות תוכן וממצאים ובעיסוק בנושאים שוליים ביחס לתחומי הסיכון של הרשויות, וכללו המלצות לא אפקטיביות.



תיקון הליקויים שעלו בדוחות הביקורת - נמצא כי לא כל הדוחות שמגיש מבקר הרשות אכן נדונים במליאת המועצה או בוועדת הביקורת ועוד פחות מכך בצוות לתיקון ליקויים. קרי, ככל שמתקדמים הליכי הדיונים בדוח ובתיקון הליקויים, כך פוחתת ההקפדה על קיומם: בקרב כלל הרשויות המקומיות כשני שליש מדוחות הביקורת נדונו במועצת הרשות או בוועדת הביקורת; בפחות ממחצית מהרשויות הצוות לתיקון ליקויים דן בדוח; ובכשליש מהרשויות יושמו המלצות הצוות לתיקון ליקויים.



חיזוק מנגנון הביקורת הפנימית - עיקר הפעולות שנקט משרד הפנים לחיזוק מנגנון הביקורת התמקדו בהיבטים שונים של מעטפת הביקורת וכללו בין היתר קביעת תקינה ותקציב מזעריים לעבודת הביקורת. עם זאת, חשיבות קיימת גם לחיזוק ליבת הביקורת - ובכלל זה קביעת תקנים מקצועיים לעבודת הביקורת וקיום בקורות סדירות על עצם הגשת הדוחות ואיכותם.



המצב הכספי של הרשויות המקומיות ומינוי חשבים מלווים - אף שרוב הרשויות המקומיות מצויות בעודף או באיזון תקציבי, עדיין כ-42% מהרשויות המקומיות סיימו את שנת 2018 בגירעון תקציבי (מהן כ-65% רשויות קטנות). מנתוני משרד הפנים עד לאוגוסט 2019 עולה כי 76 רשויות מקומיות מלוות על ידי חשב מלווה - קרי, כ-30%





מהרשויות המקומיות בישראל היו נתונות במשבר כספי ברמה זו או אחרת, נכון למאי 2019.

קשיים בהתנהלות הגזבר מול גורמים ברשות ומחוצה לה - מהשאלון עלה כי כ-17% מראשי הרשויות חוו קשיים בהתנהלותם מול גזבר הרשות; קשיים כאמור זהו בעיקר במועצות המקומיות והאזוריות. כ-39% מראשי הרשויות זיהו קשיים בהתנהלות של גזבר הרשות מול גורמים ברשות או מחוצה לה; קשיים כאמור זהו בעיקר בממשק העבודה של הגזברים עם משרדי הממשלה.

חיזוק ותמיכה בגזברים ברשויות במגזר הלא-יהודי - נמצא כי יש גזברים המתקשים למלא את תפקידם בשמירה על מסגרת התקציב ועל בטחון הקופה הציבורית ואף סובלים מהתנכלות בשל תפקידם. הדברים מאפיינים בעיקר את הגזברים ברשויות במגזר הלא-יהודי ומצביעים על צורך חיוני בחיזוק מעמדם ובביצור.

פנייה לסיוע מצד משרדי הממשלה - מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-50% מהם לא קיבלו את הסיוע שלו נדרשו ממשרד הפנים. עוד עלה כי כ-40% מהם פנו למשרדי ממשלה נוספים, ובראשם למשרד המשפטים, וכ-90% מפניותיהם נענו לשיעור רצונם ובתוך זמן סביר. עוד עלה מהתשובות לשאלונים כי כ-80% מהיועצים המשפטיים בקרב המגזר הלא-יהודי לא פנו למשרדי הממשלה כלל בבקשה לסיוע מקצועי.

תנאי הקליטה ומשך הכהונה של עובדים בכירים ברשויות המקומיות - יותר מ-30% מהמבקרים, הגזברים והיועצים המשפטיים ברשויות המקומיות מועסקים יותר מ-12 שנים, חלקם אף בעלי ותק של 25 שנים ומעלה. בעקבות הרפורמה המקיפה בניהול ההון האנושי שמבוצעת בשירות הציבורי הכללי במדינה, הקים משרד הפנים במרץ 2017 צוות לבחינת תנאי הקליטה ומשך הכהונה של עובדים בכירים ברשויות המקומיות בתפקידים סטטוטוריים. עם זאת, עבודת הצוות הופסקה בראשיתה.



שיתוף פעולה בין ראשי הרשויות ובין המבקרים, הגזברים והיועצים המשפטיים - הממצאים העולים מהתשובות לשאלונים מצביעים על שיתוף פעולה הדוק בין ראשי הרשויות ובין המבקרים (90%), הגזברים (93%) והיועצים המשפטיים (90%).

מבנה לשכת המבקר - משרד הפנים קבע בתקנות שיעור מזערי לתקציב ולתקינה בלשכות מבקרי העיריות, ויש בכך חיזוק מהותי לאי-תלותו של מבקר העירייה, אך תקנות אלו לא חלות על המועצות המקומיות והאזוריות.

מיפוי תחומי הסיכון ברשויות המקומיות - בשנים 2015 עד 2018 עסקו דוחות הביקורת בכ-20 רשויות מקומיות בתחומי אבטחת המידע והסייבר - תחומי סיכון מרכזיים בעידן זה.



עיקרי המלצות הביקורת

ראוי כי משרד הפנים יעמוד על מינויים של מבקרים בכל הרשויות המקומיות וידרוש את קבלת דוחות הביקורת ממבקרי הרשויות בצורה שיטתית וסדורה, יידרש לתוכנם של הדוחות ויקבע תקנים מקצועיים מפורטים ומקיפים לכתיבתם. עוד מומלץ כי משרד הפנים יידרש לסוגיית קביעת שיעור מזערי לתקציב ולתקינה בכל הנוגע למבקרים במועצות המקומיות והאזוריות.



מומלץ כי משרד הפנים יחדד את ההנחיות בעניין עריכת סקר סיכונים עדכני, ויפעל להדרכת המבקרים בכל הנוגע למתודולוגיית עריכת הסקרים. עוד מומלץ כי המבקרים יפעלו לעריכת ביקורות בתחומי ליבה וסיכונים עתידיים - ובפרט בתחום אבטחת מידע וסייבר.



על כלל הרשויות להקפיד על קיום דיונים בדוחות הביקורת, ייסוד צוותי תיקון ליקויים וביצוע מעקב אחר תיקונם. מוצע כי משרד הפנים יחדד את הנחיותיו בנושא, לרבות בעניין פרסום הדוחות לציבור במרשתת, ויבחן את הצורך במתן הנחיות בעניין מינוי צוות תיקון ליקויים במועצות האזוריות.



ההתנכלויות שחווים גזברים בשל תפקידם, המאפיינות בעיקר רשויות מהמגזר הלא-יהודי ומועצות מקומיות, מצביעות על צורך חיוני בגיבוש כלים על ידי משרד הפנים להתמודדות עם מצבי קיצון בעבודת הגזבר.



מומלץ שמשרד הפנים ישקול לבצע עבודת מטה מקיפה, בדומה למהלך שקדם להחלטה על הרפורמה בשירות המדינה, תוך בחינת חלופות, כדי להעמיק בסוגיית משך הכהונה של משרות בכירות ברשויות המקומיות.





המלצות נבחרות



סיכום

המגמה ולפיה משרד הפנים מקדם את האוטונומיה של הרשויות המקומיות לא עולה תמיד בקנה אחד עם מערך האיזונים והבלמים ברשות המקומית ומעמידה את מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשות - המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי - בקונפליקט מובנה מול הנהלת הרשות המקומית והעובדים. ביקורת המדינה העלתה ליקויים בפרט בנוגע לרשויות קטנות - שהן לרוב גם פריפריאליות, במדד חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא-יהודי, והדבר מחייב אפוא התייחסות מוגברת וממוקדת מצד משרד הפנים כדי להבטיח את תפקודם ומועילותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי כמנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות אלו ולהרחיב את מנעד הכלים שיועמדו לרשותם.