

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 ועקרון העילות 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%	82% - 77%	93% - 90%
שיעור היועצים המשפטיים שצינו כי קיימות הוראות בנוהלי משרד הפנים שהם מתקשים למלא	שיעור הגזברים שצינו כי קיימות הוראות בנוהלי משרד הפנים שהם מתקשים למלא	שיעור ראשי הרשויות שצינו כי הם שבעי רצון מתפקודם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי	שיעור ראשי הרשויות שצינו 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 מעגד הכלים שיועמדו לרשותם.



המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית - תפקידם והתנהלותם

מבוא

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי הם תפקידים סטטוטוריים שהרשות המקומית נדרשת למנות על פי חוק. תפקידי המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי, וכן סמכויותיהם, דרכי מינויים ואופן פיטוריהם, מעוגנים בחקיקה: בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות); בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות); בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות); בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות); ובחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975 (להלן - חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי)).

המבקר ברשות המקומית בודק, בין השאר, אם פעולותיה של הרשות נעשו כדין בידי המוסמך לעשותן, תוך כדי שמירה על טוהר המידות ועקרוניות היעילות והחיסכון; הגזבר אחראי לניהול כל ענייניה הכספיים של הרשות ולהכנת הצעת תקציב הרשות; והיועץ המשפטי מספק ליווי משפטי לפעילותה של הרשות.

לצד תפקידם בקידום ומימוש של מטרות הרשות המקומית ויעדיה כפי שהוגדרו על ידי הדרג הנבחר בה והמנהל אותה, נדרשים המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי לוודא כי פעילות הרשות תתנהל בכפוף לכל דין. נוכח תפקידם זה נהוג לכנות בעלי תפקידים אלה גם "שומרי סף"³. בדין נעשה ניסיון ליצור הבחנה בין קביעת מדיניות ועיצובה - תהליכים המצויים בידי הדרג הפוליטי הנבחר - ובין ביצוע המדיניות והקפדה על כך שתבוצע במסגרת הדין - תהליכים המצויים בידי הדרג המקצועי⁴.

1 סעיף 170א לפקודת העיריות ומכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

2 סעיף 2170 לפקודת העיריות ומכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

3 גם תפקידו של מהנדס הרשות המקומית, שאמור לשמש גם מהנדס הוועדה המקומית, כולל היבטים שונים של "שמירת סף", אך במסגרת דוח זה לא נעסוק בתפקיד מהנדס הרשות המקומית.

4 ע"מ 384/07 אריאב נ' ראש עיריית נצרת עילית (פורסם במאגר ממוחשב, 29.5.08) (להלן - עניין אריאב).



מעמדם של המבקר ברשות המקומית, הגזבר והיועץ המשפטי מורכב: מחד גיסא, הם עובדים של הגוף המבוקר וכפופים לעיקרון ההיררכי המחייב אותם לציית להוראות הממונים עליהם. מאידך גיסא, הם זכאים במילוי תפקידם לעצמאות מקצועית. כמו כן, לבעלי תפקידים אלה המשמשים גם שומרי סף חובת נאמנות כפולה - מצד אחד מוטלת עליהם חובת נאמנות כלפי הרשות המקומית שהם מייצגים, ומצד אחר מוטלת עליהם חובת נאמנות כלפי ציבור תושבי הרשות.⁵

בדין קיים הסדר ייחודי בכל הנוגע לפיטורי המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי, דין המחייב רוב מיוחד של מליאת המועצה. לפי בית הדין הארצי לעבודה, להסדר זה תכלית ברורה של יצירת מעמד עצמאי ובלתי תלוי לשלוש משרות מפתח אלו ברשות המקומית. המייחד משרות אלה על פי הפסיקה הוא הצורך ליצור לנושאים מעמד עצמאי ובלתי תלוי. במרקם חיי הרשות המקומית, ונוכח הסמכויות הרחבות הניתנות לעומד בראשה, יש צורך בשלושה בלמים בעלי מעמד מיוחד. ראש הרשות לא יוכל להפעיל עליהם מרות או לשלוט בהם בכלים מינהליים, ואי אפשר להניף כלפיהם בנקל את חרב הפיטורים או ההשעיה.⁷

פעולות הביקורת

בחודשים מאי 2019 - ינואר 2020 בדק משרד מבקר המדינה את תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות. הממצאים המובאים בדוח מתבססים על תשובות ראשי הרשויות, המבקרים, הגזברים, והיועצים המשפטיים ברשויות מקומיות לשאלונים שנשלחו אליהם באמצעות חברת ייעוץ בספטמבר 2019.

נוסף על כך, כהרחבה בסוגיות מסוימות הקשורות למבקר הרשות המקומית, לגזבר או ליועץ המשפטי ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת ממוקדת ברשויות האלה: בנושא הגזברים בעיריות **ביתר עילית וחיה**, במועצות המקומיות **זרזיר ופורדיס** ובמועצה האזורית **גוש עציון**; בנושא היועצים המשפטיים בעיריות **אור יהודה, בית שאן וביתר עילית**, ובמועצה האזורית **תמר**; ובנושא המבקרים בעיריות **אופקים, ביתר עילית, טבריה וסח'נין**, במועצות המקומיות **הר אדר, עמנאל וקרני שומרון** ובמועצות האזוריות **גוש עציון ומרחבים**. כמו כן נבדקו כ-90 דוחות של מבקרי רשויות מקומיות לשנים 2014 - 2018.

5 לעניין חובת הנאמנות של היועץ המשפטי הפנימי ראו: יצחק זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ד', עמ' 2390 - 2391 (להלן - זמיר).

6 קיים הסדר מיוחד גם ביחס למהנדס העיר. כאמור, דוח זה אינו עוסק במהנדסי רשויות מקומיות.

7 עא"ח (ארצי) 39/06 **עיריית פתח תקווה נ' גולדשטיין**, פסקה 16 (פורסם במאגר ממוחשב, 18.10.06).



המתודולוגיה הסטטיסטית

1. לצורך קבלת נתונים סטטיסטיים בנושא מעמדם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות התקשר משרד מבקר המדינה בספטמבר 2019 עם חברת ייעוץ (להלן - היועץ). היועץ שלח שאלונים ל-257 הרשויות המקומיות לשם בניית מדגם מייצג. כל שאלון הכיל כ-40 שאלות בממוצע. היועץ עיבד וניתח את התשובות לשאלון.

עד תחילת נובמבר 2019 השיבו על השאלון 113 ראשי רשויות, 133 מבקרים, 145 גזברים, ו-109 יועצים משפטיים. בעזרת תשובותיהם בנה היועץ מדגם מייצג⁸.

במדגם המייצג שבנה כלל היועץ מענה של 95 ראשי רשויות, 127 מבקרים, 136 גזברים ו-94 יועצים משפטיים; זאת כדי שהמדגמים של בעלי התפקידים ייצגו את כלל האוכלוסייה וישמרו על מאפייני ההתפלגות הקיימת של היישובים בארץ. בבניית המדגם ניתנו משקלות שונים לקבוצות בעלי התפקידים על פי המאפיינים האלה: סוג הרשות (עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית); השתייכות מרבית תושבי הרשות לבני האוכלוסייה היהודית או הלא יהודית⁹; האזור הגיאוגרפי שבו מצויה הרשות (דרום, מרכז או צפון); וגודל הרשות (גדולה או קטנה)¹⁰. בלוח 1 מתוארים מאפייני המדגם שבנה היועץ.

8 המשמעות היא שהנתונים המוצגים תקפים סטטיסטית ונמצאים מחוץ לטווח השגיאה (טווחי השגיאה הם 10.05% בשאלון ראשי הרשויות, 8.7% בשאלון המבקרים, 8.4% בשאלון הגזברים ו-10.1% בשאלון היועצים המשפטיים).

9 החלוקה התבססה על נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס). ברשויות ששויכו למגזר היהודי נכללו גם רשויות בעלות אוכלוסייה מעורבת.

10 רשות קטנה מאכלסת עד 20,000 תושבים ורשות גדולה מאכלסת יותר מ-20,000 תושבים.



לוח 1 : מאפייני המדגם

היועץ המשפטי	גזבר הרשות	מבקר הרשות	ראש הרשות	
שיעור המשיבים				סוג הרשות
32%	31%	27%	32%	מועצה מקומית
26%	24%	27%	30%	מועצה אזורית
42%	45%	46%	38%	עירייה
האזור				
19%	18%	17%	23%	דרום
47%	45%	47%	41%	מרכז
34%	37%	36%	36%	צפון
גודל הרשות				
44%	42%	38%	53%	רשות קטנה
56%	58%	62%	47%	רשות גדולה
המגזר				
82%	82%	82%	83%	יהודי
18%	18%	18%	17%	לא-יהודי

בעיבודים הסטטיסטיים נעשה שימוש בפילוחים האלה: סוג הרשות¹¹; המגזר שאליה משתייכת הרשות (יהודי או לא-יהודי); גודל הרשות (גדולה או קטנה); סיווג הרשות לפי מדד פריפריאליות¹²; סיווג הרשות לפי מדד חברתי-כלכלי¹³; סיום הרשות את שנת התקציב 2017 באיזון תקציבי או בעודף לעומת סיומה בגירעון¹⁴; סיווגה הפיננסי של הרשות כרשות איתנה או רשות יציבה לעומת רשויות המסווגות בהמראה, ביניים, בהבראה או בהתייעלות¹⁵.

11 עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית.

12 מדד פריפריאליות מאפיין ומדרג רשויות מקומיות בישראל לפי מיקומן הגיאוגרפי ביחס לריכוזי האוכלוסייה. המדד פותח על ידי הלמ"ס ולפיו רשות מקומית פריפריאלית מוגדרת כרשות מקומית המרוחקת משווקים, מקומות תעסוקה, מסחר, השכלה, פנאי וכדומה. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי מרחק הרשות כאמור. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר. אשכולות 1 - 5 נכללו בהגדרה פריפריאלית ואשכולות 6 - 10 נכללו בהגדרה מרכזי.

13 רמה חברתית-כלכלית של אוכלוסייה נמדדת על ידי הלמ"ס באמצעות שילוב של תכונותיה הבסיסיות בתחומים האלה: הרכב דמוגרפי, השכלה וחינוך, רמת חיים, תעסוקה וגמלאות. הלמ"ס מדרגת את הרשויות המקומיות בסולם של עשר דרגות (אשכולות) לפי המצב החברתי-כלכלי של תושביהן. אשכול 10 הוא הגבוה ביותר (להלן - המדד או המעמד החברתי-כלכלי).

14 מתוך נתוני הלמ"ס לשנת 2017.

15 לפי הגדרות משרד הפנים (מאי 2019) - ראו להלן.

נתונים נוספים נותחו ועובדו מדוחות משרד הפנים לשנים 2015 - 2018 על "נתונים כספיים מבוקרים - רשויות מקומיות" ומ"דוחות ביקורת רואי חשבון ברשויות המקומיות" המבוצעים בידי רואי חשבון חיצוניים¹⁶.

מבקר הרשות המקומית

עיקרה של הביקורת - הפנימית והחיצונית - הוא הצגת הפער שבין המסד הנורמטיבי המחייב או המנחה לביצוע פעולה מסוימת על ידי הגוף המבוקר לבין אופן ביצועה בפועל (הממצא), תוך כדי קביעת מסקנות והמלצות לתיקון ליקויים ומניעת הישנותם¹⁷. הביקורת מסייעת בשיפור של ניהול סיכונים, תהליכי משילות וביצועי הארגון ותורמת לאחריותו הניהולית והציבורית¹⁸.

הכוחות הפוליטיים, הכלכליים והחברתיים המרוכזים בידי הרשויות המקומיות הם בעלי השפעה עמוקה על חיי האזרח. משום כך, ולנוכח הסיוע הממשלתי המשמעותי לרשויות¹⁹, הוכרה החשיבות של חיזוק אמצעי הבקרה - החיצוניים והפנימיים כאחד - על המתרחש בהן, כדי להבטיח את פעולתן התקינה²⁰. לפי פסיקת בית המשפט העליון, מבקר הרשות המקומית, הנמנה עם מנגנוני הבקרה הפנימיים בה, הוא "הבלם הראשון" בפני פגיעה בתפקוד התקין של הרשות והוא ניצב בשורה אחת עם שומרי הסף האחרים - הגזבר והיועץ המשפטי²¹. יכולת המבקר למלא את תפקידו קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול בעצמאות, תוך כדי אי-תלות וניטרליות²².

16 משרד הפנים מקיים מערכת של ביקורת חשבונות וביקורת מפורטת בכלל הרשויות המקומיות, באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות. הביקורת מתבצעת באמצעות רואי חשבון חיצוניים המתמנים מתוך מאגר רואי החשבון המנוהל באגף. כל אחד מרואי החשבון מגיש לאגף בכל שנה ארבעה דוחות עיקריים של הרשות המקומית שאותה בדק: דוח כספי שנתי מבוקר המתאר את מצבה הפיננסי; דוח ביקורת מפורט הכולל נושאים מסוימים שנבדקים ברשות בהיקף נרחב ומקיף; דוח חצי-שנתי מסוקר שהוא דוח כספי לחצי שנה במתכונת מצומצמת שאינו מבוקר; דוח מדדי ביצוע המתבסס על הנתונים הכספיים שבדוח הכספי השנתי ועל נתונים נוספים הנאספים ברשות.

17 ראו גם: נסים מזרחי, "תקני הביקורת", **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, עמ' 57 - 71 (1999), עמ' 58; נסים מזרחי, "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל - היבטים השוואתיים", **עיונים בביקורת המדינה**, 61: 135 - 177 (2007), עמ' 135.

18 Dov Eden and Leah Moriah, "Impact of International Auditing on Branch Bank Performance: A Field Experiment", *Organizational Behavior and Human Decision Performance*, 68: 262 - 271 (1996); Shlomo Mizrahi and Idit Ness-Wisman (2007). "Evaluation of the Effectiveness of Auditing in Local Municipalities using Analytic Hierarchy Process (AHP): A General Model and the Israeli Example", *Int. J. Audit.* 11: 187 - 210, 188 (להלן - Mizrahi & Ness-Weisman).

19 אשר פרידברג, "ביקורת ציבורית ופנימית ברשויות המקומיות בישראל", בתוך: **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, עמ' 265 - 285 (1999), עמ' 266.

20 בג"ץ 7805/00 אלוני נ' **מבקר עיריית ירושלים**, פ"ד נד(4) 577, 588 - 590 (2003) (להלן - עניין אלוני).

21 בר"ש 4310/15 מאלכ נ' **המועצה המקומית בית ג'אן** (פורסם במאגר ממוחשב, 2.11.15) (להלן - עניין מאלכ).

22 בג"ץ 5682/02 פלוגי נ' **ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נז(3) 84, 92 (2003); זמיר, הערה 5 לעיל, עמ' 2355.



הביקורת הפנימית בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות מושתתת על החובה בדין להעסיק בכל אחת מהן מבקר לביצוע עבודת הביקורת. רוב ההוראות החלות על מבקר העירייה והמסדירות את מעמדו ותפקידיו, חלות גם על מבקרי המועצות המקומיות והאזוריות, בשינויים המחויבים²³, אך האחדת הדינים אינה שלמה. מבקר הרשות אחראי כלפי מועצת הרשות כ"גוף המחוקק" בה ועליו לשרת את אינטרס הרשות ולשמש כלי ניהולי להגשמת מטרותיה. בה בעת עליו לשרת את אינטרס הציבור בשמירה על החיסכון והיעילות, שכן משאבי הרשות הם משאבי הציבור. כן עליו לשמור על ערכי היסוד של הציבור כשלטון החוק, טוהר המידות וההגנות²⁴.

ייחודה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות הוא בעיקרו בכך שהיא מופעלת בגוף הנבחר באופן דמוקרטי²⁵. ראש הרשות נבחר בבחירה ישירה בידי הציבור והוא משמש הן כמייצגה הבכיר של הרשות כלפי מוסדות השלטון המרכזי והן כראש ההיררכיה הניהולית של הרשות שבראשה הוא עומד (Strong Mayor Model). מועצת הרשות ומנגנון הביקורת הפנימית משמשים מנגנוני איזון ובקרה, אך מרבית העוצמה הניהולית והציבורית נמצאת בידי ראש הרשות²⁶.

מועילות מנגנון הביקורת ברשויות המקומיות

שאלת המועילות (האפקטיביות) של הביקורת היא אחת הסוגיות המורכבות בדיון על הביקורת הפנימית. תורת הביקורת הפנימית מגדירה את הביקורת הפנימית כפעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית שנועדה להוסיף ערך לארגון הנתון לביקורת. עליה לסייע לארגון להגשים את מטרותיו באופן שיטתי וממוסד, ולהעריך ולשפר את המועילות של תהליכי ניהול הסיכונים, הבקרה והפיקוח בו, והכול במטרה לשפר את תפקודו²⁷.

23 ההוראות מפקודת העיריות הוחלו גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות. הוראות לעניין מועצות מקומיות בתחומי אזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש) מעוגנות בפרק 42 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981, והוחלו מכוח סעיף 55ד לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, גם על המועצות האזוריות בתחומי אי"ש.

24 זמיר, הערה 5 לעיל, עמ' 2355.

25 שם, עמ' 2356, בהערת שוליים.

26 שוקי אמרני, "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות מקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", בתוך: הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, עמ' 113 - 130 (1999), עמ' 126.

27 התקנים המקצועיים הבין-לאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (The Institute of Internal Auditors - IIA) (להלן - התקנים הבין-לאומיים או התקנים המקצועיים הבין-לאומיים).



במחקר קיים עיסוק רב בדרכים שבהן אפשר לבחון ולמדוד את מועילות הביקורת הפנימית²⁸. את המדדים המוזכרים בהקשר זה אפשר לחלק לשני ראשים עיקריים (ראו להלן תרשים 1):

1. **מעטפת הביקורת:** ממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית והמשאבים שעומדים לרשות מנגנון הביקורת למילוי משימותיו, ובין היתר מינוי המבקר, היקף משרתו ותנאי שכרו; מידת עצמאות המבקר בעבודתו - העסקת עובדים ויועצים וכן גישה מלאה וחופשית למידע ושיקול דעת עצמאי בבחירת הנושאים לביקורת; העניין שמגלה הנהלת הרשות בתהליך הביקורת, בתוצרי עבודת הביקורת ובתיקון הליקויים שנמצאו; ופרסום ממצאי הביקורת.

2. **ליבת הביקורת:** איכות עבודתם ותפקודם של מבקר הרשות וצוותו, ובין היתר עבודה לפי תקנים מקצועיים; ביצוע סקר סיכונים לרשות; גיבוש תוכניות עבודה שנתיות; מתאם בין סקרי הסיכונים ותוכניות העבודה לנושאים הנבדקים; הגשת דוחות הביקורת; היקף הדוחות ואיכותם - איכות הנושאים הנבדקים והיקף הממצאים שעלו.

במסגרת אחריותו לגיבוש מדיניות כוללת לאסדרת השלטון המקומי, להכוונתו ולפיקוח על תפקודו התקין, אמור משרד הפנים לעקוב אחר תפקוד מנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ולפעול לחיזוקו. למשרד הפנים יש תפקיד חשוב בחיזוק מועילות הביקורת ובסיוע להגשמת מטרות הרשות המקומית, הן בהיבט של ממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנון הביקורת והמשאבים שעומדים לרשות מנגנון הביקורת למילוי משימותיו, והן בהיבט של איכות עבודתם ותפקודם של מבקר הרשות וצוותו.

28 ראו והשוו: D. E Ziegenfuss, 2000, "Measuring Performance", Internal Auditor, February: pp. 36 - 40 (להלן - Ziegenfuss). Aaron Cohen & Gabriel Sayag (2010). "The Effectiveness of Internal Auditing: An Empirical Examination of its Determinants in Israeli Organizations", Australian Accounting Review No. 3 (להלן - Cohen & Sayag). 54 Vol. 20 Issue 3.

תרשים 1: מדדים לבחינת מועילות הביקורת הפנימית



מחקרים שבחנו את מועילות הביקורת הפנימית בגופים בישראל, ובהם גם רשויות מקומיות, מצאו כי תמיכת הנהלת הארגון בביקורת היא גורם מפתח בהבטחת מועילותה, במיוחד אם העסקת עובדי ביקורת מקצועיים והבטחת עצמאות מנגנון הביקורת הן תולדה של החלטות הנהלת הארגון. עוד נמצא במחקר קשר חיובי בין עבודה לפי תקנים מקצועיים ומועילות הביקורת ובין עצמאות הביקורת ומועילותה. ככל שעבודת הביקורת מתבצעת לפי תקנים מקצועיים ותוך כדי אי-תלות, כך מועילותה רבה יותר²⁹.

29 Cohen & Sayag, הערה 28 לעיל, עמ' 304; גבי סייג, "פיתוח מדד לקביעת רמת האפקטיביות של הביקורת הפנימית" (1.1.15); גבי סייג, "גורמי אפקטיביות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בישראל" (1.1.16). ראו גם: Adrian Harrell, Martin Taylor and Eugene Chewning (1989), "An Examination of: Management Ability to Bias the Professional Objectivity of Internal Auditors", Accounting Organizations and Society, vol. 14(3) pp. 259 - 269.

מתשובות ראשי הרשויות שציינו שמכהן ברשות מבקר במועד מילוי השאלון עלה, כי כ-87% סבורים שדוחות המבקר משמעותיים ותורמים לטיוב עבודת הרשות; כ-82% מרוצים מתפקוד המבקר וכ-90% עובדים בשיתוף פעולה עימו, אינם חווים קשיים בהתנהלות מולו ואינם מזהים קשיים בהתנהלותו מול גורמים ברשות או מחוצה לה; וכ-95% מראשי הרשויות אינם מזהים בעיות במיקום המבקר במבנה ההיררכי ברשות. יצוין כי שלושה ראשי רשויות השיבו שהם סבורים שדוחות המבקר משמעותיים ותורמים לטיוב עבודת הרשות, ושהם שבעי רצון מתפקוד המבקר, אף כי המבקרים ברשויות אלו לא הגישו דוחות באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017.³⁰

להלן נבחן את מועילות מנגנון הביקורת ברשויות המקומיות בהיבטים הקשורים למעטפת הביקורת ולליבת הביקורת. הנתונים שיוצגו מתבססים על תשובות ראשי הרשויות והמבקרים לשאלונים וכן על ממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017.³¹

השפעת מעטפת הביקורת על מועילותה

האמצעים והמשאבים שמעמידה הנהלת הרשות עבור מנגנון הביקורת

מינוי מבקרים ברשויות המקומיות

מינוי מבקר לרשות המקומית הוא תנאי מקדמי לעצם קיומה של ביקורת ולהבטחת מועילותה. חובת מינוי מבקר נקבעה בפקודת העיריות והוחלה גם על מועצות מקומיות ואזוריות. לאחר בחירתו בהליך מכרז פומבי, ממנה מועצת הרשות בהחלטת רוב חבריה את מבקר הרשות כעובד הרשות. בדיון נקבע כי במקום שבו מועצת הרשות לא מינתה מבקר, רשאי הממונה על המחוז במשרד הפנים למנות במקומה מבקר, לאחר שדרש ממנה בצו למנות מבקר והיא לא עשתה כן.³²

30 ראשי הרשויות כיהנו בתפקיד זה במהלך התקופה שבה לא הוגשו דוחות. הנתון על אי-הגשת דוחות מתבסס על תשובות המבקרים לשאלונים ועל ממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017.

31 הגשת דוחות הביקורת לשנת 2018 וטיפול הרשות בממצאי הביקורת לא הושלמו במועד שליחת השאלונים לראשי הרשויות והמבקרים, ולכן לא נעשה שימוש בתשובותיהם בנושאים אלה בהתייחס לשנה זו. לשם האחידות לא נעשה שימוש גם בממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנת 2018 בנושאים אלה.

32 סעיפים 167(ב) ו-167א(ב) לפקודת העיריות וסעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות. לפי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, הרשות המקומית תמנה את מבקר הרשות גם לתפקיד הממונה על תלונות הציבור בה, אלא אם כן התקיימו טעמים מיוחדים שלא לעשות כן.



מדוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017 עולה, כי בכל שנה בממוצע לא כיהן מבקר בכ-7% מהרשויות המקומיות (17 רשויות)³³, מהן בממוצע כ-84% (14 רשויות) היו רשויות קטנות. נוסף על כך, בתשע רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים הרצופות 2015 - 2017. מנתוני משרד הפנים נכון לינואר 2020 עולה עוד כי בעיריית באקה אל-גרבייה, במועצות המקומיות ג'וליס, דיר חנא, ירכא וכפר מנדא ובמועצה האזורית מבואות החרמון לא מכהן מבקר לפחות כארבע שנים - בניגוד לנדרש לפי הדין³⁴.

על הרשויות המקומיות באקה אל-גרבייה, ג'וליס, דיר חנא, ירכא, כפר מנדא ומבואות החרמון לאייש את משרת המבקר כנדרש.

ראש המועצה האזורית מבואות החרמון השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי לאחרונה פרסמה המועצה מכרז לבחירתו של מבקר וכי להערכתו בתוך זמן קצר תאוּש המשרה.

למרות פרק הזמן הממושך שבו התנהלו הרשויות האמורות בלי למנות מבקר, נמצא כי משרד הפנים לא ניצל את הסמכות המסורה לו בדין, והוא אפשר לרשויות אלה להתנהל ללא ביקורת פנימית. על משרד הפנים לפעול בהתאם לסמכויותיו למינוי מבקרים באותן רשויות שלא מינו מבקר כנדרש על פי חוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 ציין משרד הפנים כי הטיפול ברשות מקומית שלא מינתה מבקר כנדרש בחוק הוא בסמכות הממונה על המחוז. מנכ"ל משרד הפנים חידד את ההנחיות בנושא והבהיר לממוני המחוזות כי עליהם לזמן לבירור רשות שתתעכב במינוי מבקר ללא סיבה מוצדקת. הממונים על מחוזות צפון וחיפה במשרד הפנים השיבו במאי 2020 כי הם פועלים באמצעות מעקב תמידי ושוטף לזירוז ההליכים למינוי מבקרי הרשויות המקומיות, וכי בחלק מהרשויות הנזכרות ההליכים התמשכו בשל בירורים משפטיים שארכו זמן רב.

33 250 שנבדקו מבין 257 רשויות מקומיות.

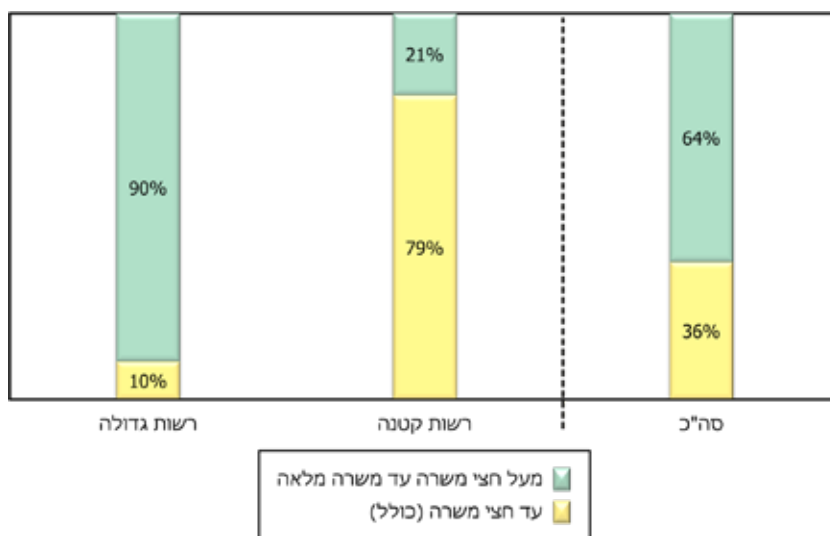
34 מבקר המדינה כבר העיר בעבר על כך שלא מונה מבקר למועצה המקומית ג'וליס ולמועצה המקומית דיר חנא. ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2010), "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 159 (להלן - דוח מבקר המדינה הקודם או הדוח הקודם).

שיעור משרתם של מבקרי הרשויות המקומיות

1. על עירייה למנות לפי הדין מבקר במשרה מלאה. גם במועצות מקומיות יש למנות מבקר במשרה מלאה, אך באישור משרד הפנים אפשר שהיקף משרתו יהיה נמוך יותר. על מועצה אזורית שבה מתגוררים יותר מ-20,000 תושבים למנות מבקר במשרה מלאה; במועצה אזורית שבתחומה פחות מ-20,000 תושבים יכהן המבקר בחצי משרה; ובמועצה אזורית שבתחומה פחות מ-5,000 תושבים רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה³⁵. קביעת היקף המשרה המזערי של מבקר הרשות נועדה להבטיח את קיום הביקורת הנדרשת וכפועל יוצא את תפקודה התקין של הרשות³⁶. אישור להעסיק מבקר בהיקף משרה חלקי יינתן במקרים חריגים בלבד, לפי שיקולי יעילות ויכולת כלכלית³⁷.

שיעורי משרות המבקרים לפי גודל הרשות, שעלו מהתשובות לשאלונים, מובאים בתרשים 2 להלן.

תרשים 2: שיעורי משרות המבקרים, לפי גודל הרשות



35 סעיף 167(ב) לפקודת העיריות, סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, סעיפים 145א(ב)-(ג) לצו המועצות המקומיות וסעיף 57א לצו המועצות האזוריות.

36 דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 39), התש"ן-1989, הצעות חוק 1954, 11.10.89.

37 חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 "חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמן ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר 1.1.2010", בסעיף 2.10.



מתשובות המבקרים לשאלונים עלה עוד כי בכ-4% מהרשויות היקף משרת המבקר נמוך מן ההיקף המזערי שנקבע בדין. בכ-31% מהרשויות היקף משרת המבקר נמוך מכפי שהדין מחייב, אך העסקה בהיקף זה אפשרית אם ניתן לה אישור שר הפנים.

במהלך הביקורת לא היה בידי האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים מידע על רשויות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר בהיקף משרה נמוך מכפי שהדין מחייב. לכן לא ניתן לדעת אם התקבל אישור כאמור לגבי הרשויות המקומיות שבהן מועסק מבקר בהיקף משרה המחייב קבלת אישור זה.

מן הראוי כי משרד הפנים יאגם את נתוני האישורים שנתן השר להעסקת מבקר בהיקף משרה נמוך מכפי שנקבע בדין, וכן יעקוב אחר המשך נחיצות אישורים אלו.

2. לפי עמדת משרד הפנים, כפי שהובאה בפני צוות הביקורת, שיעור המשרה המרבי למבקר רשות הוא 100%, גם אם הוא מועסק בכמה רשויות. בדיקה ממוקדת של היבט זה בעיריית ביתר עילית, במועצה המקומית עמנואל ובמועצה המקומית קרני שומרון העלתה כי בין השנים 2009 ל-2014 הועסק מבקר עיריית ביתר עילית ב-60% משרה במקביל להעסקתו במועצה המקומית עמנואל ב-25% משרה ובמועצה המקומית קרני שומרון ב-25% משרה. קרי, במשך יותר מחמש שנים הועסק המבקר בשלוש הרשויות ב-110% משרה.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים אינו מאגם נתונים על היקף העסקת המבקרים ברשויות המקומיות, דבר המאפשר את העסקתם בכמה רשויות בו זמנית תוך חריגה מהיקף ההעסקה המרבי שקבע המשרד. במצב דברים זה מתאפשרת גם העסקת מבקרים בהיקף העסקה נמוך מהיקף ההעסקה המזערי שנקבע בדין.

מן הראוי כי משרד הפנים יעגן בהנחיות או בחוזר מנכ"ל את עמדתו על היקף ההעסקה המרבי של המבקרים, כדי שמגבלה זו תובא לידיעת הרשויות. כמו כן, מן הראוי כי משרד הפנים יאגם את הנתונים על היקף העסקת מבקרי הרשויות.

בתשובתו ציין משרד הפנים כי לפי הדין על מבקר עיריית ביתר עילית היה לקבל אישור לעיסוק נוסף, וכי לו הוגשה בקשה לאישור עיסוק נוסף העולה על 100% משרה, היא הייתה נדחית.



בתשובת מבקר עיריית ביתר עילית מיוני 2020 הוא ציין כי נציג מטעם משרד הפנים היה מעורב בהליכי המכרז לבחירתו לתפקיד המבקר בשלוש הרשויות.

מבנה לשכת המבקר

1. משנת 1990 ועד שנת 2002 גובשו בדין הסדרים לדרכי המינוי של עובדי ביקורת ולכשירותם. לגבי לשכות מבקרי עיריות נקבע כי ראש העירייה ימנה, בהסכמת המבקר, עובדי ביקורת בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות. לגבי מועצות מקומיות נקבע רק כי מינוי עובדים על ידי ראש המועצה ייעשה בהסכמת המבקר לפי תקנים שיקבע שר הפנים, אך לא נקבעה חובה להתקנים³⁸. ביולי 2018 הותקנו תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי לשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018, וביוני 2019 הן נכנסו לתוקפן. בתקנות נקבע כי ראש העירייה ימנה עובדים נוספים ללשכת המבקר לפי מספר תושבי העיר או היקף התקציב השנתי של העירייה, וכי היקף התקציב השנתי של לשכת המבקר לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה. מתשובות המבקרים לשאלונים עולה כי כ-19% מהעיריות אינן פועלות לקיום הוראות התקנות.

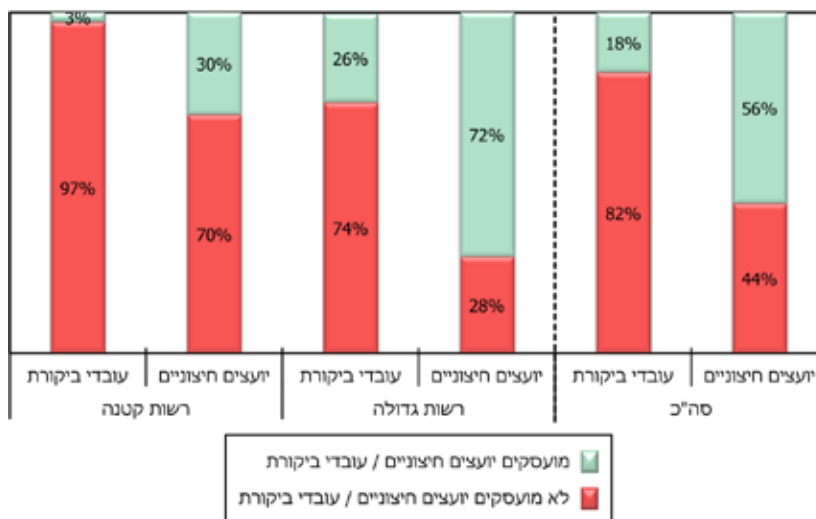
בתשובת משרד הפנים צוין כי במסגרת התקנות שאושרו, הוחלט על מתן תקציב תוספתי לצורך חיזוק יחידות לשכת המבקר בעירייה והגדלת מצבת כוח האדם כפי שנקבע. הוא הוסיף כי תקציב זה יינתן לעירייה שהוכיחה עמידה בתנאים שנקבעו בתקנות, וכי המשרד ואיגוד מבקרי הרשויות המקומיות ישתפו פעולה לגבי בקרה בעניין זה ומתן התקציב בהתאם.

יש בקביעת שיעור מזערי לתקציב ולתקינה בלשכות מבקרי העיריות משום חיזוק מהותי לאי-תלותו של מבקר העירייה, אולם תקנות אלו אינן חלות על מועצות מקומיות ואזוריות.

38 סעיפים 170(ה)-(ח) לפקודת העיריות וסעיף 145 לצו המועצות המקומיות. לגבי מועצות אזוריות חל סעיף 13(ג) לפקודת המועצות המקומיות ולפיו רשאי שר הפנים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, לקבוע בצו הכינון הוראות בנושא זה.

2. בתרשים 3 להלן מובאים נתונים על העסקת עובדים קבועים ויועצים חיצוניים (מיקור חוץ) בלשכת המבקר, לפי גודל הרשות.

תרשים 3: העסקת עובדים קבועים ויועצים חיצוניים (מיקור חוץ) בלשכת המבקר, לפי גודל הרשות



מהתרשים עולה כי ברשויות קטנות רוב המבקרים אינם מקבלים סיוע של עובדים נוספים בלשכתם ואינם נעזרים ביועצים חיצוניים. ברשויות גדולות, שבהן היקף פעילות הגוף שיש לבקר רחב יותר, המבקרים אומנם אינם מקבלים סיוע של עובדים נוספים בלשכתם, אך מסתייעים יותר ביועצים חיצוניים. עוד עלה מהתשובות לשאלונים כי ברשויות פריפריאליות מסתייעים פחות ביועצים חיצוניים (42%) מאשר ברשויות במרכז הארץ (78%).

העסקת עובדים נוספים לצד המבקר יכולה להגדיל את מועילות הביקורת, בייחוד משום שעל פי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, מבקר הרשות אמור על פי רוב לשמש גם הממונה על תלונות הציבור בה. למרות זאת נמצא כי בכ-82% מהרשויות המקומיות לא מונו עובדים נוספים בלשכת המבקר.

זאת ועוד, מתשובות המבקרים לשאלונים עולה כי אף אחת מהמועצות האזוריות אינה מעסיקה עובדי ביקורת נוספים מלבד המבקר, אף כי חלקן מנהלות תקציב גבוה מזה של עיריות שונות ומספר תושביהן עולה אף הוא על זה של עיריות שונות.



מאפייניה הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מחייבים את מבקר הרשות לעמוד, לא אחת, בפני לחצים והשפעות חיצוניות. העסקת עובדים נוספים התומכים במנגנון הביקורת עשויה להפחית את עוצמת הלחצים³⁹ ולחזק את עמידת מבקר הרשות מולם⁴⁰ (ראו התייחסות מפורטת להלן בפרק על המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות). אומנם חלק מהמבקרים נעזר ביועצים חיצוניים לביצוע עבודת הביקורת, אך לא בעובדים קבועים. העסקת עובדים קבועים חשובה כי נוסף על האמור היא מונעת תלות של המבקר בתקציב הפעולות שמקצה לו הרשות והיא מאפשרת שמירה על בסיס הידע והניסיון ברשות, הגם שיש יתרונות בהעסקת יועצים חיצוניים המתמחים בנושא מסוים לטובת מטלת ביקורת ספציפית. היעזרות המבקר בעובדים קבועים חשובה גם כדי למנוע תלות אישית במבקר, במקרים שבהם נסיבות אישיות או בעיות משפטיות באיזש משרת המבקר אינן מאפשרות את תפקודו התקין של מנגנון הביקורת ברשות.

משרד מבקר המדינה מציין את התקנת התקנים לעיריות וממליץ כי משרד הפנים יידרש לסוגיית קביעת שיעור מזערי לתקציב ולתקינה גם בנוגע למועצות מקומיות ואזוריות. הדברים מקבלים משנה תוקף לאור העובדה שיש כ-30 מועצות מקומיות ואזוריות שמספר תושביהן עולה על 20,000.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא מסכים שיש להחיל את ההוראות לעניין תקן ותקציב מזעריים גם על מועצות מקומיות ואזוריות, אך האפשרויות לגיוס תקציב מהאוצר בתקופה משברית זו מצומצמות ביותר עד בלתי ריאליות.

39 Stanley Shachter (1951). "Deviation, Rejection and Communication", The Journal of Abnormal and Social Psychology, 46(2), 190 - 207 (להלן - Shachter).

40 Solomon E. Asch (1955). "Opinion and Social Pressure", Scientific American, vol. 193 (5), pp. 31 - 35 (להלן - Asch).

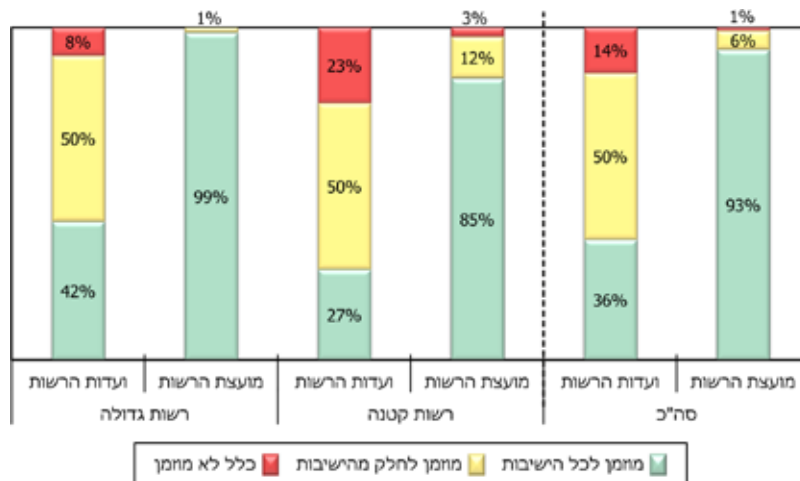
ממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית ובין מנגנון הביקורת

מתן גישה למאגרי מידע והזמנה לדיוני מליאת הרשות וועדותיה

דוח מבקר הרשות המקומית הוא תוצר של שיתוף פעולה בין מנגנון הביקורת ובין גורמים שונים ברשות. החקיקה מחייבת להמציא למבקר כל מסמך, מידע או הסבר שהוא יבקש מכל מי שכפוף לסמכות הביקורת. המבקר מוסמך לקבוע את הדרכים לביצוע הביקורת, וכן עליו לקבל גישה ישירה למאגרי המידע הממוחשבים של הרשות. נוסף על כך, על הרשות מוטלת החובה להזמין את המבקר לכל ישיבות מועצת הרשות ולישיבה של כל ועדה מוועדותיה, וזכותו להיות נוכח בהן⁴¹.

למרות הקביעה הברורה בדין, מהתשובות לשאלונים עלה כי לכ-10% מהמבקרים אין גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות בהתאם לצורכי הביקורת. בקרב רשויות קטנות לכ-21% מהמבקרים אין גישה כזו. עוד עלה כי כ-27% מהמבקרים נתקלו בעבודתם בקשיים בקבלת חומרי ביקורת וכ-11% נתקלו בקשיים בקבלת חוות דעת משפטית לצורך מילוי תפקידם. עוד עלה מהתשובות לשאלונים כי ברשויות מקומיות קטנות היה שיעור המבקרים שזומנו רק לחלק מישיבות ועדות הרשות ומועצת הרשות או שכלל לא זומנו לישיבות גבוה יותר כפי שעולה מתרשים 4 להלן.

תרשים 4: שיעור המבקרים שהוזמנו לישיבות המועצה וועדות הרשות ותדירות ההזמנות



41 סעיפים 170א(ד), 170א(א), 170ב(ב) ו-170ב(ה) לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.



על הרשות המקומית להקפיד לאפשר למבקר הרשות גישה לכלל המידע, המסמכים והמערכות הנחוצים לו לביצוע עבודתו, ועליה להקפיד על זימונו לכלל ישיבות המועצה ודיוני ועדות הרשות כנדרש בדיון. עליה לספק למבקר מרחב פעולה גדול ככל האפשר באיסוף הנתונים ובגישה אליהם, כדי להבטיח עבודת ביקורת מקיפה ומועילה ושמירה על מינהל תקין.

העניין שמגלה הנהלת הרשות בתהליך הביקורת ובתוצריה

לפי הדיון, את דוח הביקורת השנתי על המבקר להגיש לראש הרשות עד 1 באפריל בכל שנה⁴², עם העתק לוועדה לענייני הביקורת של הרשות (להלן גם - ועדת הביקורת), הנמנית עם ועדות החובה של הרשות. הערותיו של ראש הרשות, כמו גם סיכומיה והצעותיה של ועדת הביקורת, יידונו בדיון מיוחד במליאת מועצת הרשות, ובו יוחלט אם לאשר את ההערות וההצעות כאמור. אם ראש הרשות לא העביר את הערותיו על הדוח או שוועדת הביקורת לא הגישה את סיכומיה והצעותיה - על המבקר להמציא את עותק הדוח לכל חברי המועצה, והם ידונו בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש הרשות⁴³.

לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), על ראש הרשות להקים צוות לתיקון ליקויים בראשות מנכ"ל הרשות או בעל תפקיד מקביל שידון בתיקון הליקויים שמצאה ביקורת המדינה⁴⁴. לפי סעיף 170א לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות אך לא על מועצות אזוריות⁴⁵, צוות זה ידון גם בדרכים לתיקון ליקויים שהועלו בדוח מבקר הרשות שנדון במועצת הרשות ובדרכים למניעת הישנותם. המלצות הצוות יוגשו לראש הרשות והוא ידווח לוועדת הביקורת אחת לתקופה על יישומן. ממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנון הביקורת מוצג בתרשים 5 להלן.

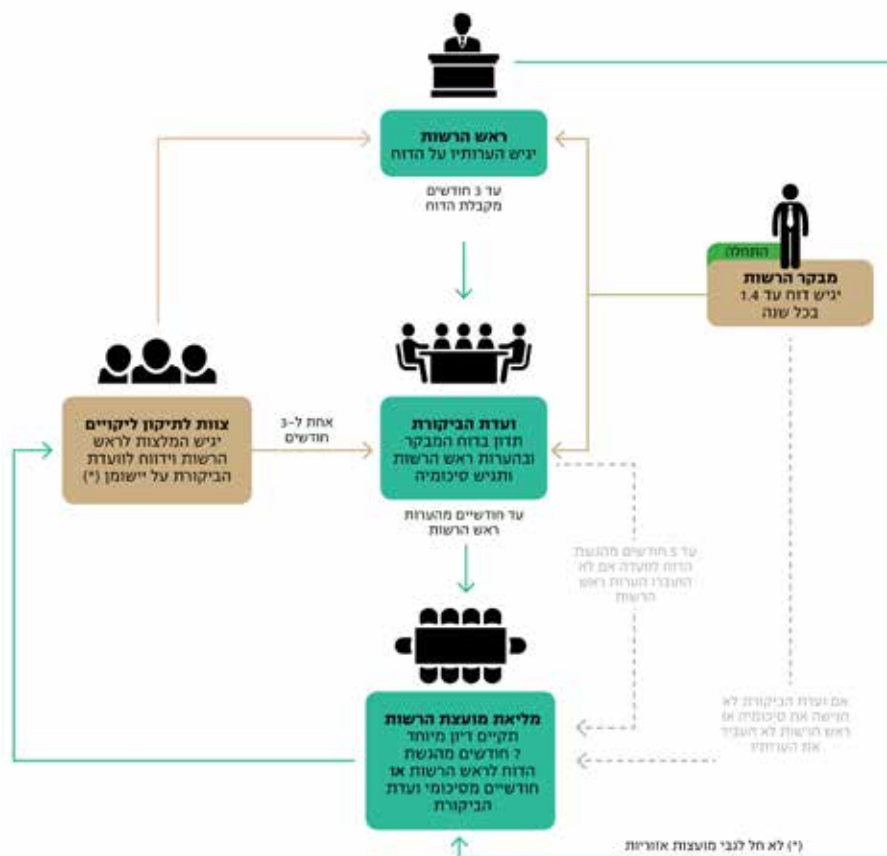
42 סעיף 170א לפקודת העיריות שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות. יצוין כי בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974, נקבע כי מבקר העיריה יגיש לראש העיריה את דוח הביקורת לא יאוחר מ-1 באוגוסט בכל שנה. מבקר המדינה העיר על כך כבר בשנת 2010. ראו: הדוח הקודם, עמ' 186.

43 ההסדר בדבר הטיפול בממצאי הביקורת מעוגן בסעיף 170א לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

44 סעיף 21 לחוק מבקר המדינה.

45 סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

תרשים 5: ממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית ובין מנגנון הביקורת



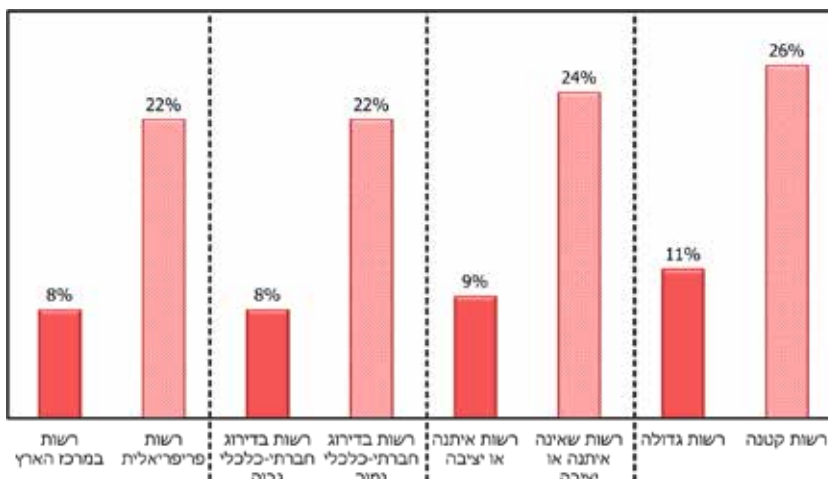
ראש הרשות והמליאה: מליאת המועצה נועדה בין השאר לשמש כמכשיר בקרה וביקורת על ראש הרשות. הוא נדרש למסור לה דוחות על פעילות הרשות⁴⁶, ובעיריות הוא נדרש למסור דוחות גם על מצבה הכספי של העירייה⁴⁷. אחת לשנה על המליאה לדון בדוח מבקר הרשות ובהערות ראש הרשות והוועדה לענייני ביקורת לדוח האמור.

46 סעיף 140ב(ב) לפקודת העיריות וסעיף 202 לצו המועצות המקומיות.

47 סעיף 140ב(א) לפקודת העיריות.

כ-84% מהמבקרים שהגישו דוחות ביקורת בשנים 2015 - 2017 דיווחו כי מליאת המועצה קיימה דיון מיוחד בדוחות שהגישו. כ-80% דיווחו שראש הרשות המציא את הדוח לחברי המועצה, וכ-74% דיווחו כי התקבלו הערות ראש הרשות על הדוחות. לעומת זאת כ-15% דיווחו כי לא התקבלו הערות ראש הרשות לדוח באף אחת משנים אלו. מתרשים 6 להלן עולה כי ברשויות גדולות, איתנות או יציבות, הממוקמות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה ובמרכז הארץ, התקיימו בשנים 2015 - 2017 בממוצע יותר דיונים במליאת המועצה בדוחות הביקורת.

תרשים 6: רשויות מקומיות שבהן לא קיימה מליאת המועצה דיון בדוחות הביקורת, בפילוחים שונים, ממוצע לשנים 2015 - 2017



הוועדה לענייני ביקורת: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית מחויבות לפי הדין להקים ועדת ביקורת⁴⁸. על הוועדה לדון בממצאי הביקורת שהעלה מבקר הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים כמפורט לעיל.

1. כדי שהביקורת תחשוף את הליקויים בתפקוד הרשות ותסייע בשיפור התנהלותה, חשוב כי בראש הוועדה יעמוד מי שאינו שותף להנהלת הרשות, וייתן בה דרך קבע ייצוג לאופוזיציה כחלק מההרכב הסיעתי של מועצת הרשות. לעצם קיומה של האופוזיציה ולהבטחת ייצוגה בוועדת הביקורת חשיבות, בין היתר, בשל היותה מרכיב ברור בעידוד התחרות הפוליטית, שהיא אחת הדרכים לפיקוח על

48 סעיף 149ג לפקודת העיריות וסעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות.



נבחרי הציבור וניטור פעילותם לאחר בחירתם⁴⁹.

לפי הדין, על הרכב ועדת הביקורת להיות תואם ככל הניתן להרכב הסיעתי של מועצת הרשות, ועל יו"ר הוועדה להיות מהאופוזיציה⁵⁰. במועצות אזוריות, שבהן ממילא הרכב המליאה אינו סיעתי, ובעיריות ובמועצות מקומיות שבהן לא קיימת סיעה אופוזיציונית, קובע הדין כי בראש ועדת הביקורת יעמוד חבר מועצה שזיקתו להנהלת הרשות מצומצמת⁵¹, אך לא נקבעו הוראות בעניין זה לגבי חברי הוועדה.

לצד האמור חל איסור על חברי ועדת הביקורת להשתתף בדיוני הוועדה כשנדון בה נושא שהם טיפלו בו במסגרת תפקידיהם האחרים⁵². כדי למנוע מצב זה הוצע בפסיקה לבחון מינוי חברי ועדת הביקורת⁵³ גם של מי שאינם חברי מועצה. בכך יימנע חשש לניגוד עניינים בתפקוד הוועדה ויחזקו הבקרה הפנימית, אמון הציבור במנגנון הביקורת והשקיפות ברשות⁵⁴.

הדין אינו מייחד הוראות נפרדות לעניין נוהלי העבודה בוועדת הביקורת, ובעניין זה חלות ההוראות הכלליות לעניין ועדות החובה של הרשות. בהתאם, החלטות ועדת הביקורת בעירייה טעונות את אישור המועצה, וזו גם תכריע במקום שהיו הקולות בוועדת הביקורת שקולים⁵⁵. במועצה מקומית ובמועצה אזורית קולות שקולים בוועדת הביקורת משמעם, ככלל, עלולה להיות דחית ההצעה⁵⁶.

49 ראו והשוו: יגאל מרזל, "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית", **משפטים** לח(2) 217, עמ' 229 (תשס"ח).

50 סעיף 149ג לפקודת העיריות וסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות. חבר אופוזיציה הוא מי שסיעתו שונה מסיעת ראש הרשות; לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה; לא מונו מסיעתו סגנים לראש הרשות; וסיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש הרשות. הוראות אלו חלות גם על מועצות אזוריות, אולם משום שהרכב מליאתן אינו סיעתי, ההוראות אינן רלוונטיות לגביהן.

51 סעיף 149ג לפקודת העיריות וסעיף 113 לפקודת המועצות המקומיות. אם אין במועצה כלל סיעה אופוזיציונית יהא יו"ר הוועדה מסיעה שאינה של ראש הרשות, ואם יש בה רק סיעה אחת ימונה מי שאינו מכהן כיו"ר ועדת הכספים או ועדת המכרזים ואינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר. במועצות אזוריות הרכב המליאה אינו סיעתי ולכן לגביהן רלוונטית רק ההוראה לעניין מועצה שבה סיעה אחת.

52 כלל 8 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי הציבור ברשויות המקומיות וחוות דעת 2.1000 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה במאי 2013).

53 בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח'**, סעיף 11 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 14.1.80) (להלן - עניין סיעת הליכוד).

54 בג"ץ 5743/99 **דואק נ' ראש-עיריית קריית ביאליק**, פ"ד נד(3) 410, 422 - 423 (2000); עניין סיעת הליכוד, הערה 53 לעיל, סעיף 9 לפסק הדין; עניין אריאב, הערה 4 לעיל, סעיף ח(1) לפסק הדין.

55 סעיפים 166(א)-(ד) לפקודת העיריות.

56 סעיף 135(ב) לצו המועצות המקומיות וסעיף 53(ד) לצו המועצות האזוריות.



מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי אומנם בכ-98% מהרשויות מונתה ועדת ביקורת, אך בכ-18% מהמועצות המקומיות ובכ-10% מהעיריות הרכב הוועדה אינו תואם את ההרכב הסייעתי ברשות. בכ-80% מהמועצות המקומיות ובכ-87% מהעיריות יו"ר הוועדה הוא חבר אופוזיציה, כנדרש. מן הראוי כי משרד הפנים ישקול לקבוע הסדר שיבטיח את תפקוד הוועדה ללא חשש לניגוד עניינים, בפרט במועצות אזוריות ובעיריות ובמועצות מקומיות שבהן לא קיימת סיעה אופוזיציונית.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי מרגע שהמחוקק קבע שהרכב ועדת הביקורת יהיה תואם ככל הניתן להרכב הסייעתי של המועצה, הרי שחברי סיעת הקואליציה כשירים לכהן כחברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מציין כי ההסדר הקיים אינו שלם במקרים שבהם לא מתאפשר ייצוג לאופוזיציה פרלמנטרית בוועדה וממליץ למשרד הפנים לבחון דרכים לחיזוק ועדת הביקורת ולהבטחת מעמדה כגוף עצמאי ובלתי תלוי, ובפרט במקרים כאלו.

2. בעיריות ובמועצות מקומיות חלה חובה לכנס את ועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים⁵⁷. במועצות אזוריות לא הוסדרה בדין התדירות המזערית המחייבת להתכנסות הוועדה.

מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי בכלל הרשויות התכנסו ועדות הביקורת בממוצע פעמיים בלבד בשנת 2018, ובכ-21% מהרשויות לא התכנסה הוועדה כלל בשנה זו (ברשויות קטנות - 32%). כ-80% בממוצע מדוחות הביקורת שהוגשו בשנים 2015 - 2017 נדונו בוועדה, ולגבי כ-77% בממוצע מהדוחות העבירה הוועדה את הערותיה למועצת הרשות.

57 סעיף 166(אא) לפקודת העיריות וסעיף 131(ב) לצו המועצות המקומיות.



על ועדת הביקורת מוטלת החובה להמשיך ולעקוב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות משנים קודמות, לצד דיון בדוחות חדשים שהוגשו לה. התכנסות בתדירות נמוכה מהמחויב בדין, וממילא אי-התכנסות, מונעות מוועדת הביקורת למלא את תפקידי הפיקוח והבקרה המוטלים עליה לפי דין. כמו כן, משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הפנים לחשיבות בקביעת תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת גם במועצות אזוריות.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא מקבל את הערת המבקר וישקול בחיוב קביעת תדירות מזערית להתכנסות ועדת הביקורת גם במועצות אזוריות.

הצוות לתיקון ליקויים: אומנם לביקורת הפנימית מועילות מעצם קיומה, אך נודעת חשיבות רבה גם לתיקון הליקויים שחשפה הביקורת. הדרך שבה תוקנו הליקויים יכולה להצביע על האופן שבו הדרג הפוליטי והדרג המקצועי תופסים את מנגנון הביקורת⁵⁸.

לפי הדין, על מבקר הרשות להביא בדוח את המלצותיו לתיקון הליקויים ומניעת הישנותם⁵⁹.

מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי במוצע בשנים 2015 - 2017 רק בכ-47% מהרשויות שבהן הוגש דוח ביקורת לשנים אלו, דן בו הצוות לתיקון ליקויים; מהן, רק בכ-51% מהרשויות הגישו הצוותים את המלצותיהם לראש הרשות, ורק בכ-36% מהרשויות הם הגישו את המלצותיהם לוועדת הביקורת. עוד עלה כי בכ-41% מהרשויות לא נדונו הדוחות בצוות לתיקון ליקויים באף אחת מהשנים, ובקרב רשויות קטנות ורשויות פריפריאליות היה שיעור זה גבוה יותר (כ-63% וכ-53%, בהתאמה). הנתונים כוללים גם מועצות אזוריות שבהן הצוות לתיקון ליקויים שהקימו מכוח חוק מבקר המדינה דן גם בדוחות מבקר המועצה, אף כי לא חלה עליהן חובה כאמור.

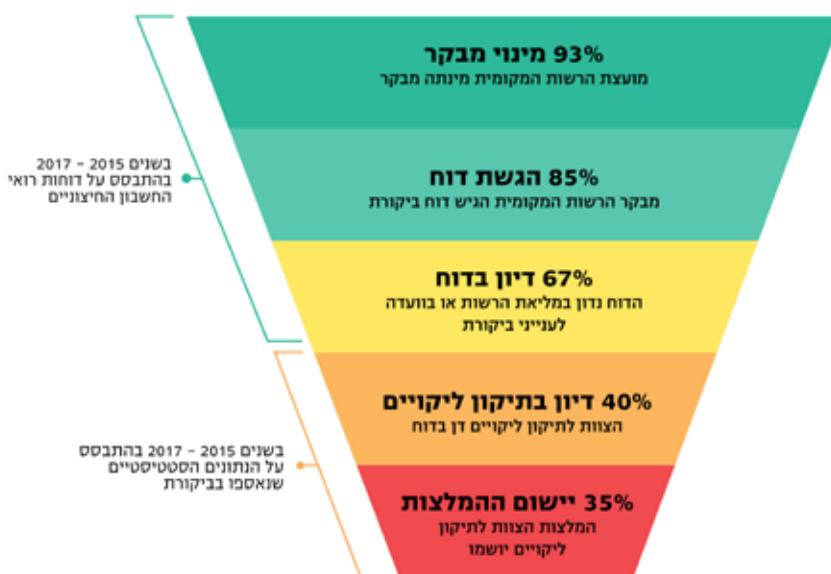
עוד עלה מתשובות המבקרים לשאלונים, כי במוצע בשנים 2015 - 2017 רק בכ-63% מהרשויות המקומיות שבהן הוגש דוח ביקורת לשנים אלו נדון בצוות לתיקון ליקויים, יושמו המלצות הצוות. בכ-21% מהרשויות המקומיות לא יושמו המלצות הצוות באף אחת מהשנים, ובקרב רשויות שאינן איתנות או יציבות היה שיעור זה גבוה יותר (31%).

58 Mizrahi & Ness-Weisman, הערה 18 לעיל; Ziegenfuss, הערה 28 לעיל; Cohen & Sayag, הערה 28 לעיל. גם במסמך עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים נכתב כי האפקטיביות של הביקורת תלויה במידה רבה בתיקון הליקויים.

59 סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות, סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות וכן תקנה 3 לתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה), התשל"ד-1974, החלה רק לגבי עיריות.

למרות החשיבות הרבה בתיקון הליקויים, עולה מתרשים 7 להלן כי אף שמבקר הרשות הגיש את הדוחות שלו לרשות, פעמים רבות דוחות אלה לא נדונו במליאת המועצה או בוועדת הביקורת, ועוד פחות מכך בצוות לתיקון ליקויים. קרי, ככל שהליכי הדיונים בדוח ובתיקון הליקויים מתקדמים, כך פוחתת ההקפדה על קיומם: בקרב כל הרשויות המקומיות נדונו כשני שלישי מדוחות הביקורת במועצת הרשות או בוועדת הביקורת; בפחות ממחצית הרשויות הצוות לתיקון ליקויים דן בדוח; ובשליש מהרשויות יושמו המלצות הצוות לתיקון ליקויים.

תרשים 7: שיעור הליקויים בטיפול בדוחות מבקר הרשות המקומית, ממוצע לשנים 2015 - 2017 (מתוך כלל הרשויות המקומיות)



נוסף על הפער שנמצא בין שיעור הדוחות המוגשים על ידי מבקר הרשות ובין אלה הנדונים במליאת המועצה או בוועדת הביקורת, עולה מדוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017 כי מספר הרשויות שבהן נדון דוח הביקורת של מבקר הרשות במועצת הרשות או בוועדת הביקורת מצוי בירידה מתמדת: בשנת 2015 עמד מספרן על 205 (82%), בשנת 2016 עמד מספרן על 201 (80%) ובשנת 2017 עמד המספר על 196 (79%). בשנת 2018 רק ב-188 (73%) רשויות נדון דוח הביקורת במועצת הרשות או בוועדת הביקורת.



ברשויות רבות לא זוכים אפוא דוחות הביקורת לכל התייחסות מצד הנהלת הרשות, וממילא לא נעשים צעדים אופרטיביים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בהם. על כלל הרשויות להקפיד על קיום דיונים בדוחות הביקורת, ייסוד צוותי תיקון ליקויים וביצוע מעקב אחר תיקונם.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת לב משרד הפנים לצורך בחידוד הנחיות בנושא זה לרשויות, ולחשיבות של החלת החובה להקים צוות לתיקון ליקויים גם במועצות אזוריות.

משרד הפנים השיב כי הוא מקבל את הערת המבקר ויחדד את ההנחיות, הן ברמת מטה המשרד והן ברמת ממוני המחוזות מול הרשויות המקומיות. כמו כן השיב כי ישקול להחיל את החובה להקים צוות לתיקון ליקויים גם במועצות אזוריות.

פרסום ממצאי הביקורת

מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של הרשויות הציבוריות כלפי אזרחי המדינה ותושביה, נגזרת חובתן של רשויות אלה להתנהל בשקיפות⁶⁰.

ההכרח להעמיד לעיון הציבור את דוחות הביקורת של הרשות המקומית נקבע זה מכבר בפסיקה, אף כי החובה טרם עוגנה בהוראות החוק⁶¹. על פי הפסיקה, אומנם הביקורת היא ביקורת פנימית, אך היא אינה "שייכת" לארגון ולו בלבד, וודאי שלציבור יש עניין בה וביישום מסקנותיה. אדרבה, לציבור עניין רב בידעת העניינים שמבקר הרשות עוסק בהם, ועצם היותו של מנגנון הביקורת עצמאי בתוך הארגון מחייב שלא ליצור "חציצה אטומה בין הציבור לבין הליכי הביקורת הפנימית"⁶².

בפרסום הדוחות יש גם משום חיזוק מבקר הרשות⁶³. פרסום עשוי להגביר את מחויבות המבקרים למקצועם ולציבור, ויכול לעודדם לכתוב דוחות בנושאי הסיכון של הרשות שיועילו לשיפור תפקודה. כמו כן חשיפת ממצאי הביקורת מהווה זרז ותמריץ ליישום מסקנות המבקר⁶⁴.

60 ז' סגל, הזכות לדעת באור חוק חופש המידע (תל אביב, תש"ס), עמ' 36.

61 מלשון סעיף 170א(ו) לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, עולה כי אין מניעה להעמיד את ממצאי הביקורת לעיון הציבור, ובלבד שחלפו שבעה חודשים ממועד הגשתם לראש הרשות, אלא אם כן הותר הפרסום על ידי מבקר הרשות או ראש הרשות - באישור ועדת הביקורת.

62 ע"מ 6013/04 מדינת ישראל נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ, פ"ד ס (4) 60, 89, 92 (2006) (להלן - עניין חברת החדשות); עניין אלוני, הערה 20 לעיל, עמ' 608.

63 עניין חברת החדשות, הערה 62 לעיל, עמ' 106.

64 עניין אלוני, הערה 20 לעיל, עמ' 605; עניין חברת החדשות, הערה 62 לעיל, עמ' 88 - 89.



מהתשובות לשאלונים עלה כי בשנים 2015 - 2017, בקרב הרשויות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת, רק כ-62% מהרשויות בממוצע לשנה פרסמו לציבור את דוחות הביקורת באמצעות אתר המרשתת (אינטרנט) שלהן, ושיעור זה היה גבוה יותר בעיריות (77%). עוד עלה כי כ-28% מהרשויות לא פרסמו את הדוח באתר המרשתת שלהן באף אחת מהשנים 2015 - 2017.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות יקפידו על פרסום דוחות הביקורת שלהן באתר המרשתת שלהן. כמו כן מומלץ כי משרד הפנים, בהיועצות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים, יבחן את הצורך במתן הנחיה בדבר פרסום יזום של דוחות הביקורת באתרי המרשתת של הרשויות כדי שהם יועמדו לעיון הציבור, כפי שהוא נוהג לפרסם את ממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים באתר המרשתת שלו (ראו להלן בתת הפרק "מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם").

משרד הפנים השיב כי הגם שנודעת חשיבות רבה לפרסום דוחות הביקורת שעורך מבקר הרשות המקומית לצורך הגברת השקיפות והבאת המידע בפני התושבים, היעדר החובה המפורשת לפרסום הדוחות נועד בין השאר למנוע התנגחויות פוליטיות בין גורמים ברשויות; לכן גם קבע המחוקק הליך סדור להגשת הדוחות ודיון בתיקון הליקויים שהועלו בהם. מסיבה זו סבור משרד הפנים כי יש להשאיר את ההחלטה על פרסום ממצאי הביקורת לשיקול דעתן של הרשויות.

היחידה הממשלתית לחופש המידע השיבה ביולי 2020 כי היא תומכת בקביעת נורמה מחייבת על ידי משרד הפנים בדבר פרסום דוחות ביקורת מבקרי הרשויות המקומיות באתרי המרשתת שלהן. עוד ציינה כי כפי שנקבע בפסיקה, האינטרס הציבורי והתועלת שבפרסום דוחות ביקורת פנימיים גוברים, ככלל, על שיקולים אחרים התומכים באי-פרסום. בהתחשב בכך שעל הרשויות להיענות בחיוב לבקשות חופש מידע למסירת דוחות הביקורת, ובעובדה כי כתיבת הדוחות היא חלק מההתנהלות השוטפת של הרשויות, עולה, לדעת היחידה הממשלתית לחופש המידע, צורך ברור בנקיטת מדיניות אקטיבית של פרסום הדוחות כדבר שבשגרה - צעד אשר עשוי להגביר את אמון הציבור ברשות ולהעביר מסר חשוב, הן ברשות עצמה והן מחוצה לה, בדבר המחויבות לתיקון הליקויים המופיעים בדוח הביקורת.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות ציין בתשובתו מיולי 2020 כי הוא מעודד את מבקרי הרשויות לפרסם את דוחותיהם באתר המרשתת של הרשות המקומית ואף באתר המרשתת של האיגוד. עוד הוא סבור שראוי לעגן את הדרישה לפרסם את הדוחות גם בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.



התנכלות למבקרים

הדין מקנה למבקר דרכי פעולה עצמאיות ומעודד את אי-תלותו המקצועית. עם זאת, מאפייניה הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מעלים חשש כי כאשר יבקש מבקר הרשות להצביע על ליקויים בהתנהלות הדרג הפוליטי והדרג המקצועי ברשות, הדבר יעורר התנגדות בקרב הנהלת הרשות ואולי אף יביא להצרת צעדיו ולהתנכלות כלפיו. זו עלולה להתבטא במניעת פעולות של הכשרה מקצועית, באי-הזמנה לישיבות המועצה וועדותיה, בהגבלת גישה למקורות מידע, בפגיעה בשכר, בהעמדה לדין משמעת⁶⁵, בפיטורים⁶⁶ ועוד⁶⁷.

בחקיקה נקבעו הוראות שמטרתן לחזק את מעמד מבקר הרשות ולהגן עליו מהתנכלות המתבטאת בפיטורים. בין היתר נקבע כי מבקר לא יפטר או יושעה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה⁶⁸. עם זאת, לפי הפסיקה אי אפשר להסתפק בכך שהרשות קיבלה את החלטת הפיטורים ברוב הדרוש, אלא יש לבחון אם המניע לפיטורי המבקר ואם השלבים שקדמו להחלטה לפטרו היו כדין או נבעו משיקולים זרים⁶⁹. מבקר החש שנעשה לו עוול בפיטוריו רשאי לפנות למבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור (להלן - נציב תלונות הציבור או הנציב), ובמקרים המתאימים מוסמך הנציב לתת צו הגנה שבמסגרתו הוא רשאי למשל להורות על ביטול החלטת הפיטורים או על מתן פיצויים כספיים⁷⁰.

65 הליכי אכיפת המשמעת ברשויות המקומיות מושתתים על חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (להלן - חוק הרשויות המקומיות [משמעת]).

66 עמ"מ 13028-04-09 אליהו נ' עיריית טבריה, פס' 16 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.10) (להלן - עניין אליהו); עב' 1985/00 (נצרת) ר.ס. נ' המועצה המקומית בועיינה-נוג'ידאת (פורסם במאגר ממוחשב, 19.11.00). (להלן - עניין ר.ס.).

67 בעניין זה ראו את פסק הדין שניתן בסע"ש (י-ם) 16783-04-14 גיא אליהו נ' משרד ראש הממשלה, פס' 13 - 15 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 31.5.16) ושמגדיר העסקה פוגענית והתנכלות/התעמרות, וכן את חוזר אגף המשמעת בנציבות שירות המדינה מ-29.8.16 בנושא התעמרות בעבודה.

68 סעיף 171(ב) (2) לפקודת העיריות וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

69 בעניין ר.ס., הערה 66 לעיל, נקבע כי כל אימת שנדונים בבית הדין לעבודה פיטוריו של מבקר הרשות יש להקפיד ביתר שאת, שכן כל פגיעה בעצמאותו עלולה לסכל את עבודת הביקורת ועלולה להביא להשחתת המידות ולכן שהסדרים לא יהיו תקינים. ניסיון של ראש רשות להביא שלא כדין לפיטוריו של המבקר, על פי הפסיקה, צריך שייבלם באיבו.

70 סעיף 45א(2) לחוק מבקר המדינה קובע כי אם הממונה על מבקר הרשות עושה מעשה שפוגע בו במישרין או מונע ממנו במישרין טובת הנאה בתגובה על פעולות שביצע במסגרת מילוי תפקידו, יהיה המבקר זכאי לצו הגנה מנציב תלונות הציבור. צו ההגנה מקנה הגנה על זכויות העובד, ואם פוטר העובד רשאי נציב תלונות הציבור לצוות על ביטול הפיטורים או על מתן פיצויים מיוחדים לעובד בכסף או בזכויות. הנציב רשאי גם לצוות על העברת העובד למשרה אחרת בשירות מעבידו.



אומנם הדין מטיל מגבלות על האפשרות להפסיק את כהונת המבקר או להשעותו, אך אין בו מגבלות לעניין נקיטת הליכים משמעתיים כנגדו⁷¹. בפסיקה נכתב כי ההסדר הקיים מעורר חשש שראש הרשות ישתמש בסמכויותיו כדי להצר את צעדי המבקר, ובכך טמונה סכנה ממשית למנגנון הביקורת בכללותו⁷².

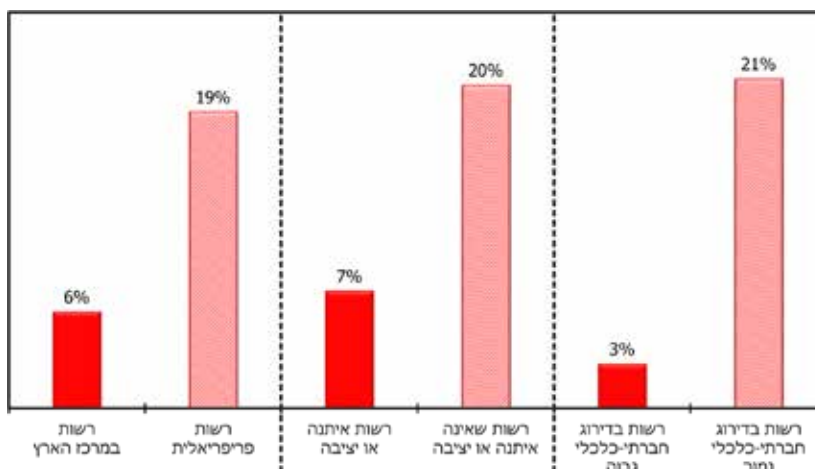
מתשובות ראשי הרשויות שצינו שמכהן כיום מבקר ברשות עלה כי ישנה שביעות רצון רבה מתפקודו: כ-82% מרוצים מתפקודו של המבקר וכ-90% השיבו כי הם עובדים בשיתוף פעולה מלא עימו. לצד זאת, מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי במסגרת עבודתם בחמש השנים שקדמו לביקורת זו קרוב ל-20% מהם נתקלו בחוסר שיתוף פעולה מצד מבוקרים וכ-14% מהם חוו אף התנכלות - ביטוי קיצון של חוסר שיתוף פעולה. מהתשובות עלה כי המתנכלים במרבית המקרים היו ראש הרשות ובכירה. עם זאת מהתשובות לשאלונים עלה כי רק אחוזים בודדים מראשי הרשויות (2%) פעלו לפיטורי המבקר. גם מתשובות מבקרי הרשויות עלה כי רק כלפי מעטים מהם (4%) ננקטו הליכי פיטורים. יש להניח כי להסדר החקיקתי בעניין יש תרומה לכך. מתשובות המבקרים עלה גם כי רק כלפי מעטים מהם (3%) ננקטו הליכים משמעתיים.

מתשובות מבקרי הרשויות עלה עוד כי במוצע כ-14% מהם חוו ביטויים של התנכלות שאינה הליכי משמעת או פיטורים: לכ-10% מהם אין גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות (ברשויות קטנות - 21%); כ-27% מהם נתקלו בקשיים בקבלת חומרים לצורכי הביקורת; כ-11% מהם נתקלו בקשיים בקבלת חוות דעת משפטית לצורך מילוי תפקידם; כ-14% מהם אינם מוזמנים להשתתף בדיוני ועדות הרשות (ברשויות קטנות - כ-23%); ומכ-11% מהמבקרים נמנעה יציאה להשתלמויות (ברשויות קטנות - כ-20%). מתרשים 8 להלן עולה כי ברשויות שאינן איתנות או יציבות, רשויות במצב חברתי-כלכלי נמוך ורשויות פריפריאליות שיעור המבקרים שחוו התנכלות היה גבוה יותר.

71 סעיפים 10 - 15 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת).

72 עניין אליהו, הערה 66 לעיל; ראו גם: ע"ע (ארצי) 2146-04-12 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל נ' הרציג (פורסם במאגר ממוחשב, 30.06.13). הבעייתיות שבהסדר הקיים נדונה גם בדוח הקודם, עמ' 213 - 216.

תרשים 8: מבקרים שחוו התנכלות שאינה הליכי משמעת או פיטורים, בפילוחים שונים



ממצאי בדיקה ממוקדת שנעשתה במועצה האזורית **מרחבים**, בעיריית **טבריה** ובעיריית **סח'נין** בהיבט זה בלבד, העלו כי כאשר המבקרים ברשויות אלו בחרו לעסוק בנושאים רגישים, הדבר הוביל להתנכלות כלפיהם מצד בכירים ברשות בדרכים שונות. להלן פירוט הממצאים:

1. **המועצה האזורית מרחבים:** המועצה האזורית מרחבים נמצאת בצפון הנגב ובתחומה 15 יישובים. לפי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-14,000 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-585,000 דונם. המועצה מדורגת באשכול 6 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס ותקציבה עמד בשנת 2018 על כ-136 מיליוני ש"ח. מבקר המועצה מכהן בתפקידו מאוגוסט 2010, ומפברואר 2014 הוא משמש גם כממונה על תלונות הציבור. היקף העסקתו בשני התפקידים עמד במועד הביקורת על 66.6% משרה.

בשנים 2015 ו-2016 בחן מבקר המועצה עניינים שונים הנוגעים ליועצה המשפטי החיצוני של המועצה ולגזברה, ובתגובה לכך סבל מהתנכלות. בדצמבר 2018, בעקבות פנייתו של מבקר המועצה, העניק לו נציב תלונות הציבור צו הגנה קבוע לפי סעיף 445 לחוק מבקר המדינה. לפי צו ההגנה, מצאה ההתנכלות למבקר המועצה את ביטויה בכך שנשללה ממנו הגישה לחומר שלו נזקק לצורך מילוי תפקידו באופן שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות הדין הרלוונטיות; נשלח אליו מכתב דרישה ובהמשך אף הוגשה נגדו תביעה לבית הדין לעבודה;

הודע לו כי בכוונת המועצה ליטול ממנו את תפקיד הממונה על תלונות הציבור ושכרו לא עודכן כמתחייב מהודעת אגף השכר אלא לאחר התערבות נציבות תלונות הציבור.

במאי 2019 פנה מבקר המועצה אל נציב תלונות הציבור בטענה כי ועדת הביקורת קיימה שני דיונים בדוח הביקורת שכתב בעניינו של היועץ המשפטי החיצוני של המועצה מבלי שזימנה אותו לדיון. נציב תלונות הציבור קבע שהזמנתו לשיבות אלה מתחייבת לאור סעיף 170ב(ה) לפקודת העיריות אשר חל על המועצה. עוד קבע נציב תלונות הציבור כי לא מצא בתגובת המועצה כל הסבר מניח את הדעת לאי הזמנתו לשיבות אלה.

בתשובתה של המועצה ממאי 2020 צוין כי מאז שנת 2015 ועד לשנת 2020 הגיש מבקר המועצה שני דוחות ביקורת בלבד לשנים 2015 ו-2016. זאת ועוד, בתשובתה ציינה המועצה כי היא פנתה אל מבקר המועצה בדרישה שיציג לה תוכנית עבודה לשנים 2019-2020 אך הוא נמנע מלעשות כן. נוכח התנהלותו של המבקר טענה המועצה בתשובתה כי היא בוחנת את צעדיה להמשך.

בתשובתו של מבקר המועצה האזורית מרחבים מיוני 2020 (להלן - תשובתו של מבקר מרחבים) צוין כי למרות צו ההגנה הקבוע שניתן לו על ידי נציב תלונות הציבור לא פסקו ההטרדות מצד המועצה והיא אף הודיעה לו בינואר 2020 כי בכוונתה לשקול את צעדיה בעניינו. עוד הוסיף כי התנהלות המועצה מקשה עליו למלא את תפקידו ולכן רק בימים האחרונים עלה בידו להגיש את הדוחות לשנים 2018 ו-2019 לראש המועצה.

יצוין כי עניינים הנוגעים לנושא עבודת מבקר המועצה האזורית מרחבים נדונו במועד סיום הביקורת בפני נציב תלונות הציבור וטרם הוכרעו.

2. **עיריית טבריה:** לפי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית העיר טבריה כ-49,000 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-16,000 דונם. העיר מדורגת באשכול 4 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס, תקציבה עמד בשנת 2018 על כ-348 מיליוני ש"ח והגירעון עמד בסוף שנה זו על כ-11 מיליון ש"ח.

מבקר העירייה מונה לתפקידו בשנת 1996. בשנת 2005, בעת כהונת ראש העירייה דאז, בדק המבקר נושאים הנוגעים לניגוד עניינים של אחד מחברי המועצה, ובשנים שאחר כך פרסם דוחות הקשורים להעסקת יועצים משפטיים ונהג ראש העירייה שלא כדין. בשנת 2006 הגישה העירייה כנגד המבקר תובענה משמעתית. בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות הרשיע את המבקר⁷³ בתובענה והחליט להעבירו מתפקידו, אך עד ההכרעה בערעור שהגיש

73 ת"מ 46/06 עיריית טבריה נ' אליהו (פורסם במאגר ממוחשב, 29.3.09).



המבקר על פסק הדין היה על הצדדים להותיר את המצב על כנו⁷⁴. למרות זאת נמצא כי הנהלת העירייה פנתה למבקר בבקשות שונות, לרבות בקשה שיחזיר את הרכב והטלפון הסלולרי שקיבל מהעירייה. במהלך הדיונים בערעור העניק נציב תלונות הציבור למבקר העירייה צו הגנה זמני⁷⁵.

במרץ 2010 זיכה בית המשפט המחוזי⁷⁶ את המבקר מהאישומים נגדו, ובמסגרת פסק הדין מתח ביקורת חמורה על התנהלות העירייה והעומד בראשה. צוין כי מבקר העירייה, אף שביצע את תפקידו ביעילות ובנאמנות, סבל ממסע רדיפה אישי מצד העירייה, שבלשה אחריו באמצעות חברה חיצונית והגישו נגדו תובענה משמעתית⁷⁷.

בשנת 2018, עם מינויו של ראש העירייה דאז, שב ופנה מבקר העירייה לנציב תלונות הציבור, בטענה שכתגובה לפעולותיו כמבקר העירייה מתנכלים לו בכירים בעירייה והעומד בראשה. נטען כי בין היתר ראש העירייה דאז מנע תשלום לספק שהמבקר התקשר עימו לצורכי עבודת הביקורת, וכי מנכ"ל העירייה הוציא הנחיה גורפת לעובדי העירייה להימנע משיתוף פעולה עימו ואף נחסמו הרשאותיו במחשב.

ראש עיריית טבריה לשעבר, שכיהן בתפקיד בשנים 2018 - 2019, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כי בינו ובין מבקר העירייה שרר סכסוך ממושך עוד קודם לכניסתו לתפקיד ראש העירייה, אך בתפקידו זה לא הצר את צעדיו של מבקר העירייה.

בעקבות בירור פניית מבקר עיריית טבריה פסק נציב תלונות הציבור כי העירייה תשלם לו פיצוי כספי, וביוני 2019 הוא סיים את תפקידו.

3. **עיריית סח'נין:** על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית העיר סח'נין כ-32,000 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-12,000 דונם. העיר מדורגת באשכול 3 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. תקציבה של העירייה עמד בשנת 2018 על 194 מיליוני ש"ח, והגירעון עמד בסוף שנה זו על כ-21 מיליון ש"ח. מבקר העירייה מכהן בתפקידו משנת 1998.

בקובץ דוחות לשנת 2008 עסק מבקר העירייה ב-12 נושאים, אחד מהם נגע למינוי מנהלים שלא כדין בידי ראש העירייה דאז. בקובץ הדוחות לשנת 2009

74 מכוח סעיף 23 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת).

75 מכוח סעיף 45 לחוק מבקר המדינה.

76 עניין אליהו, הערה 66 לעיל.

77 החיכוכים בין ראש העירייה ומבקר העירייה וצעדי המשמעת שננקטו כלפי המבקר נדונו גם בדוח הקודם, עמ' 214 - 216.



נכלל דוח שהעלה ממצאים בעניין התנהלות בניגוד עניינים של סגן ראש העירייה דאז. גם בקובץ דוחות לשנת 2010, שכלל שמונה נושאים שנבדקו, העלה אחד הדוחות ליקויים חמורים בהתנהלות סגן ראש העירייה דאז.

נמצא כי מינואר 2009, זמן קצר לאחר שנכנסו לתפקידם, ועד אפריל 2012, ביקשו ראש העירייה וסגנו לקבל דיווחים חוזרים בעניין שכר המבקר ופנו לגורמים שונים בנושא. עוד נמצא כי בפברואר 2009 העביר ראש העירייה את משרד המבקר מבניין העירייה הראשי לבניין מחלקת התברואה. במרץ 2010 הוא פנה לעורך דין חיצוני כדי לפטר את מבקר העירייה והיועץ המשפטי שלה, אך ניסיון זה לא צלח והמבקר נותר בתפקידו גם במועד סיום ביקורת זו.

ראש עיריית סח'נין לשעבר מסר בתשובתו מיוני 2020 כי בתחילת כהונתו ניסו הוא וחברי מועצת העירייה לברר את עניין שכרו של המבקר, אך אין בפניות אלו לטענתו משום התנכלות. עוד ציין בתשובתו כי בחר להעביר את המבקר למשרד אחר בבניין סמוך כדי למנוע מעורבות יתר בין המבקר ובין היועץ המשפטי של העירייה, שהוא גורם מבוקר. לטענתו המבקר הסכים להעברת משרדו, ובשנת 2014, עם סיום הקמתו של בניין העירייה החדש, עבר לעבוד בלשכה חדשה ונפרדת. לדבריו של ראש העירייה לשעבר, חברי הנהלת העירייה פנו מיוזמתם לעורך דין חיצוני בשאלה כללית לקבלת חוות דעת בעניין פיטורי עובדים בכירים. לטענתו לא הייתה לו ולחברי ההנהלה כל כוונה לפטר את המבקר. ראש עיריית סח'נין הנוכחי, שנבחר לתפקידו באוקטובר 2018, השיב למשרד מבקר המדינה ביולי 2020 כי הגזבר, היועץ המשפטי והמבקר זכאים לעצמאות מקצועית מלאה וכי העירייה בראשותו פועלת לשמירה על זכותם לבצע את עבודתם ללא לחצים או התנכלות על רקע מילוי תפקידם.





המתואר לעיל שב וממחיש את המתח המובנה שבו מצוי המבקר ברשות המקומית. מבקר הרשות משמש כאורגן הרשות וכפוף לעומד בראשה, ואם לא יבדוק את התנהלות ראש הרשות לא ימלא את תפקידו כראוי, ומנגד אם ימלא המבקר את תפקידו כראוי הוא עלול לסבול מהתנכלות מצד הממונים עליו.

מן הראוי כי משרד הפנים יפעל לחיזוק הנחיית המבקרים ברשויות המקומיות והתמיכה המקצועית בהם, כדי שאלו יוכלו לערוך ביקורת בנושאים מהותיים ומרכזיים ברשות ללא מורא ובלי לחשוש כי ביצוע ביקורת בנושאים רגישים תוביל להצרת צעדיהם ולהתנכלות כלפיהם. זאת ועוד, ראוי כי משרד הפנים ישקול להסדיר גם את הליכי המשמעת כלפי מבקרים.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי לשומר הסף עומדת האפשרות, אם הוא סבור שמתנכלים לו או שהוא בגדר חושף שחיתות, לקבל סעד באמצעות נציב תלונות הציבור. כאשר מדובר בהתנכלות הקשורה לענייני שכר ותנאי העסקתו של המבקר, פועל האגף בתיאום ושיתוף עם סגן הממונה על השכר במשרד האוצר, ונמנע מאישור חוזים אישיים או קידום שכר של בעלי תפקידים אחרים ברשות המקומית כל עוד שכר המבקר לא מעודכן ומאושר כנדרש בחוק.

עוד השיב משרד הפנים כי תחולת הוראות הדין המשמעתי על המבקרים - כמו על כל עובד רשות מקומית - היא נדרשת וחשובה, וכי היועץ המשפטי, האחראי בין היתר על התביעה המשמעטית, הוא גורם מאזן לעניין זה. לאור האמור ולאור ממצאי הדוח, שמהם עולה כי מדובר במקרים חריגים, משרד הפנים סבור כי הטיפול הנכון הוא טיפול פרטני במקום שבו מתעוררת בעיה, ולא מתן הגנה רוחבית נוספת מפני הליכים משמעתיים.

השפעת ליבת הביקורת על מועילותה

עבודה לפי תקנים מקצועיים

ביקורת הפועלת על פי תקנים מקצועיים עשויה להבטיח לעצמה יתרון חשוב בדרך לביצוע מטלות ביקורת מועילות ומוצלחות יותר⁷⁸. במחקר אף נמצא קשר חיובי בין השתייכותם של מבקרי פנים לאיגוד המבקרים העולמי (ואימוץ תקנים מקצועיים בין-לאומיים בעבודת הביקורת) לבין יכולתם להתנגד לניסיונות הנהלת הארגון להשפיע על שיקול דעתם המקצועי⁷⁹. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, נקבע כי המבקר הפנימי יערוך את הביקורת לפי תקנים מקצועיים מקובלים. חוק

78 Cohen & Sayag, הערה 28 לעיל.

79 Harrell, Taylor & Chewnin, הערה 29 לעיל.



זה אומנם אינו חל על מבקרים ברשויות מקומיות, אך גם בקרבם יש מי שהחילו על עצמם באופן יזום תקנים מקצועיים בין-לאומיים בעבודת הביקורת שהם מבצעים.

בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974, החלות רק על עיריות, התקין שר הפנים הוראות מעטות המתמקדות בהיבטים טכניים ופרוצדורליים של עבודת מבקר העירייה, בלי להתייחס להיבטים מהותיים של העבודה, דוגמת נושאי הביקורת או היקפה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/04 ממאי 2004 (להלן - חוזר 5/04)⁸⁰ קבע המשרד כי על מבקר הרשות לערוך תוכנית עבודה שנתית וסקר סיכונים ברשות בטרם הכנת התוכנית, אולם גם בהוראות כלליות אלה אין כדי להחליף תקני ביקורת מפורטים ומקיפים.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן מתן הנחיה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות לפעול על פי תקני הביקורת הנהוגים בעולם בתחום זה⁸¹. אימוץ תקנים מקצועיים מפורטים לביקורת יכול לסייע למבקר הרשות לנהל את הביקורת על פי אמות המידה הראויות.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי עבודה על בסיס תקנים מקצועיים תורמת לעבודת המבקר, למקצועיותו ולחיזוק מעמד הביקורת, וכי ישקול בחיוב להנחות את המבקרים ברשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הפנימית הנהוגים בעולם.

מיפוי תחומי הסיכון ברשויות המקומיות

עיסוקה המקיף בתחומים רבים חושף את הרשות המקומית לסיכונים. בחוזר 5/04 קבע משרד הפנים כי לשם הגברת יעילות עבודת הביקורת, בטרם הכנת תוכנית העבודה לביקורת על מבקר הרשות לערוך סקר סיכונים ברשות. לפי תוצאות הסקר יוכל להכין את התוכנית ולקבוע סדרי עדיפויות נכונים לפי תחומי הסיכון של הרשות. בהקשר זה, על פי החוזר, יש חשיבות רבה לזיהוי פעילויות כלכליות מהותיות; התחייבויות והתקשרויות שאינן מגובות במימון תקציבי נכון; וחשיפה לסיכונים לא מבוטחים. גם בתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים, שיכולים להתאים גם למבקרים ברשויות המקומיות, ובתקנים המקצועיים הבין-לאומיים נקבע כי בקביעת סדרי העדיפויות לעבודת הביקורת יש להתבסס על תחומי הסיכון של הרשות⁸².

80 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 ממאי 2004 "מבקר פנימי בעיריות ובמועצות מקומיות".

81 על כך העיר מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם, עמ' 188. גם בסעיף 127 להצעת חוק העיריות נקבע כי על מבקר העירייה לפעול בהתאם לתקנים מקצועיים מקובלים.

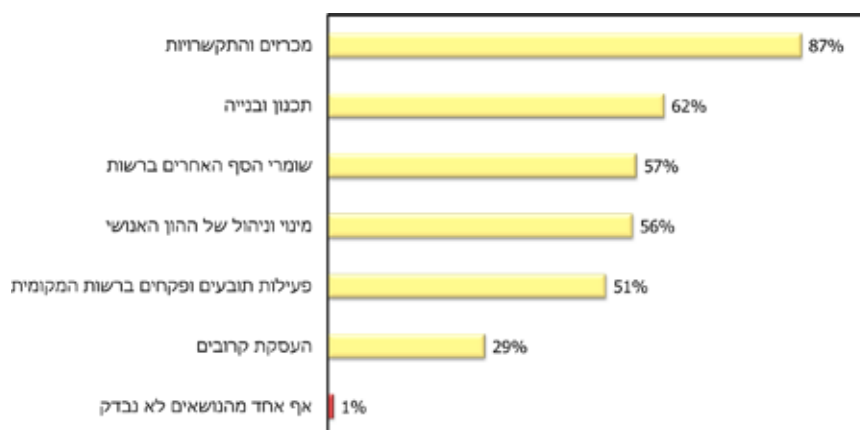
82 התקנים המקצועיים לביקורת הפנימית בישראל, לשכת המבקרים הפנימיים, 2012 (להלן - התקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים) ותקן A12010 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.



מתשובות המבקרים עלה כי רק כ-58% מהם ערכו סקר סיכונים. יתרה מכך, פחות ממחציתם (כ-48%) של אלו שערכו סקר סיכונים עשו זאת בארבע השנים האחרונות (2016 - 2019).

מדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק⁸³ שאימץ היועץ המשפטי לממשלה עלה, כי סוגיות הליבה בשלטון המקומי העלולות להיות מוקד פוטנציאלי להתפתחות של שחיתות שלטונית הן אלה: מכרזים והתקשרויות; מינוי וניהול של ההון האנושי; פעילותם של תובעים ופקחים; ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ועובדי ציבור; וכן גיוס וקבלה של תרומות⁸⁴. בתרשים 9 להלן מובאים נתונים על שיעור המבקרים שכתבו דוחות ביקורת בנושאים המצויים בליבת העשייה של הרשויות המקומיות, ושבהם חשיפת הרשות לסיכונים גבוהה⁸⁵.

תרשים 9: שיעור המבקרים שכתבו דוחות ביקורת בנושאי ליבה



נמצא כי שיעור המבקרים שעסקו בתחום התכנון והבנייה כפי שעלה בביקורת זו גבוה משיעור המבקרים שעסקו בנושא זה בשנים 2007 - 2009 על פי דוח מבקר המדינה הקודם משנת 2010.

83 דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, בראשות המשנה ליועמ"ש (משפט ציבורי - מינהלי) עו"ד דינה זילבר ובהשתתפות נציגי משרד הפנים, משטרת ישראל והשלטון המקומי, ינואר 2016.

84 עמ' 6 לדוח.

85 הנתונים המובאים בתרשים אינם מתייחסים בהכרח לתקופה מוגדרת במהלך כהונתם של המבקרים.



מהתשובות לשאלונים עלה כי מבין ששת הנושאים כאמור, כ-17% מהמבקרים בדקו נושא אחד בלבד בדוחותיהם (מהם כ-60% בדקו רק את נושא המכרזים וההתקשרויות), וכ-51% מהמבקרים בדקו לכל היותר שלושה נושאים.

חלק משמעותי בתפקיד המבקר הוא הסתכלות צופה אל פני העתיד ובחינת התמודדות הרשות המקומית עם הקשיים והאתגרים העומדים בפניה. בד בבד עם התקדמות העידן הטכנולוגי, עולים הסיכונים לחדירה למערכות המחשוב של הרשות, תקיפות סייבר ושימוש בפרטיהם האישיים של התושבים. מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי בשנים 2015 - 2018 עסקו דוחות ביקורת בתחומי אבטחת המידע והסייבר, שהם תחומי סיכון מרכזיים בעידן זה, בין היתר בעירויות אור יהודה, אלעד, אשקלון, יהוד-מונוסון, כפר סבא, מודיעין עילית, עפולה, ערד, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית מלאכי, ראשון לציון ותל אביב יפו, במועצות המקומיות דאליית אל-כרמל, באר טוביה, חצור הגלילית ורהט ובמועצות האזוריות לב השרון ומנשה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המבקרים שערכו ביקורת בתחום אבטחת המידע והסייבר. יודגש כי על מבקר הרשות להקיף בביקורתו את תחומי הליבה של הרשות ולעסוק בנושאים שבהם חשיפת הרשות לסיכונים גדולה ומחייבת היערכות הולמת, לרבות פעילויות כלכליות מהותיות, כדי להגביר את מועילות הביקורת וטיוב עבודת הרשות.

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 המידע והסייבר.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי סקר סיכונים מעודכן הוא כלי חשוב בידי הרשות המקומית בכלל והמבקר בפרט, בכל הנוגע לזיהוי מוקדם של סיכונים, במיוחד בעת הנוכחית לנוכח משבר הקורונה. עוד השיב כי יפעל לחידוד הנוהל שפורסם בחוזר מנכ"ל 5/04 בדבר חובת עריכת סקר סיכונים.



הכנת תוכניות עבודה

בדין נקבע כי על המבקר להכין תוכנית עבודה שנתית. בהכנת התוכנית עליו להתחשב בדרישת ראש הרשות ובדרישת ועדת הביקורת - ובלבד שמספר הנושאים שהעלתה הוועדה לא יעלה על שניים בשנה⁸⁶. על המבקר להכין את תוכנית העבודה תוך כדי הפעלת שיקול דעת עצמאי והדיפת לחצים שמטרתם להטות אותו לבצע ביקורת בנושאים שאינם מעוררים קשיים⁸⁷. החובה להכין תוכנית עבודה נקבעה בתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים וגם בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים⁸⁸.

בחוזר 5/04 צוין כי עריכת תוכנית רב-שנתית נועדה להגביר את יעילות הביקורת ולוודא כי זו תקיף במשך כמה שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות. עליה לעסוק במכלול שלם של פעילויות בנושא מקיף או בתהליכים שלמים. בדרך זו תבטיח לעצמה הביקורת תמונה כוללת, מעמיקה ורב-ממדית של עבודת הרשות, ותוכל להעלות ממצאים משמעותיים ולגבש המלצות מושכלות, יעילות ופוריות להמשך עבודת הרשות.

מתשובות המבקרים לשאלונים עלה כי רובם המכריע (96% במוצע) הכינו תוכניות עבודה בשנים 2015 - 2019, אולם עלה גם כי רק כמחציתן התבססו על סקרי סיכונים. עוד עלה מתשובות המבקרים שהכינו תוכניות עבודה כי בשנים 2015 - 2019 כ-28% מהם כללו בה נושאים שעליהם המליצה ועדת הביקורת; 35% כללו נושאים על פי דרישת ראש הרשות; וכ-77% כללו ביקורות מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורות בשנים קודמות.

אף כי רובם המכריע של המבקרים הכינו תוכניות עבודה, ראוי שבקביעת תוכנית העבודה ובקביעת סדרי העדיפויות לביקורת יתבססו המבקרים על תוצאות סקר הסיכונים שנערך לרשות, כפי שנדרש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

86 סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

87 ראו בהקשר זה את עניין אלוני, הערה 20 לעיל, עמ' 595.

88 סעיף 4.5.2 לתקנים המקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים ותקן 2010 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.



הגשת דוחות הביקורת ואיכותם

הגשת דוחות ביקורת

1. כאמור, לפי הדין על מבקר הרשות להגיש דוח לראש הרשות מדי שנה. עם זאת, מנתוני דוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017 עולה כי בכל שנה לא הגישו המבקרים דוחות ביקורת בממוצע בכ-9% מהרשויות המקומיות (22 רשויות)⁸⁹, מהן בממוצע כ-70% (16 רשויות) היו רשויות קטנות. נוסף על כך, ב-11 רשויות מקומיות לא הוגשו דוחות ביקורת בשלוש השנים הרצופות 2015 - 2017.

עוד עלה מדוחות רואי החשבון החיצוניים כי ברשויות המקומיות האלה לא הגיש מבקר הרשות דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017⁹⁰: בעיריות אור עקיבא, גבעתיים ושרעם, במועצות המקומיות אזור, אפרת, בית ג'אן, בסמת טבעון, זרזיר, חורפיש, מזרעה, עמנואל ושגב שלום ובמועצה האזורית מרחבים.

מתשובות המבקרים לשאלונים עלה גם שכ-13% מהם הגישו בעשר השנים האחרונות דוחות דו-שנתיים, קרי, לא הגישו דוח מדי שנה כמחויב על פי דין.

משרד מבקר המדינה מעיר למבקרי הרשויות האמורות כי אי-הגשת דוח ביקורת חוטאת לליבת עיסוקם.

ראש עיריית אור עקיבא ומבקרה ציינו בתשובותיהם מאפריל ומאי 2020, בהתאמה, כי דוח דו-שנתי (לשנים 2016 - 2017) הוגש במרץ 2019 בשל נסיבות אישיות של המבקר. ראש העירייה ציין עוד בתשובתו כי העיכוב נבע גם מעומס עבודה על המחלקה המבוקרת שהקשה עליה ליתן תשובות לצורך גיבוש ממצאי הביקורת.

ראש עיריית גבעתיים ציין בתשובתו מיוני 2020 כי בשנים 2014 - 2017 לא הייתה מאוישת משרת מבקר העירייה ולכן לא נכתבו דוחות ביקורת לשנים אלו בעירייה. בתשובה ציין עוד כי העסקתו של המבקר שנבחר לאייש את המשרה בעקבות פרישתו של המבקר הקודם לא אושרה על ידי משרד הפנים, ורק לאחר שהעירייה פרסמה מכרז נוסף עלה בידה לאייש את המשרה.

89 250 רשויות שנבדקו מבין 257 רשויות מקומיות.

90 בממצאי רואי החשבון החיצוניים נכללו רשויות נוספות שלא הוזכרו בדוח זה משום שנמצא כי נפלה טעות בממצאי רואי החשבון לגביהן, או כי הדוחות הוגשו באיחור זניח, או שאי-ההגשה נבעה מסיבות אחרות שאינן תלויות ברשות המקומית בלבד.



מבקר המועצה המקומית אזור ציין בתשובתו מאפריל 2020 כי כתב דוחות בכל אחת מהשנים 2015 - 2017, אך הם הוגשו באיחור. עוד כתב כי היקף העסקתו המצומצם, הנמוך מהיקף ההעסקה המחויב לפי הדין, וכן היעדר שיתוף הפעולה מצד הגורמים המבוקרים מקשים עליו להשלים את הכנת דוחות הביקורת במועד. ראש המועצה המקומית אזור ציין בתשובתו מיולי 2020 כי העיכוב בהגשת הדוחות שבנדון נבע מהצורך לקבל התייחסות מגורמים מבוקרים החיצוניים לרשות ולא מבעלי תפקידים בתוך המועצה. עוד ציין ראש המועצה כי מליאת המועצה אישרה את הגדלת היקף העסקתו של המבקר עוד במרץ 2019, אך הדבר טעון גם את אישור משרד הפנים שטרם ניתן בשל השלמות שהתבקשו נוכח העסקתו של המבקר ברשות מקומית נוספת.

מבקר המועצה המקומית אפרת ציין בתשובתו ממאי 2020 כי כתב דוחות דו-שנתיים לשנים 2014 - 2015 ולשנים 2016 - 2017 שהגשתם התעכבה משום שהיקף העסקתו המצומצם והמשאבים המוגבלים העומדים לרשותו אינם מאפשרים כתיבתם והגשתם של דוחות ביקורת מקיפים במועדים הקבועים בדין. עוד ציין מבקר המועצה כי אינו רואה בעמידה בלוחות זמנים מדד למועילות הביקורת. ראש המועצה המקומית אפרת ציין בתשובתו ממאי 2020 כי יפעל למנוע את הישנות הליקויים שהעלתה ביקורת המדינה.

מבקר המועצה המקומית בית ג'אן ציין בתשובתו מיוני 2020 ובמסמכים שצורפו לה כי משנת 2004, חלק מהאורגנים המרכזיים במועצה עשו ועושים כל שביכולתם כדי לטרפד את עבודת הביקורת ולמנוע את הגשת דוחות הביקורת כסדרם. עוד נטען כי המועצה לא הלינה בפני המבקר על כך שלא הגיש דוחות ביקורת, וניתן ללמוד מכך כי אי-פרסום הדוחות היה נוח לגורמים שונים במועצה.

המועצה המקומית בסמת טבעון השיבה ביוני 2020 כי אכן לא נכתבו דוחות ביקורת לשנים 2015 ו-2016, והדוח לשנת 2017 הוגש כחלק מדוח דו-שנתי לשנים 2017 - 2018. המבקרים שהועסקו בשנים אלו, לדבריה, סיימו את תפקידם, וכיום משרת מבקר המועצה אינה מאוישת.

מבקר המועצה המקומית חורפיש והעומד בראשה ציינו בתשובותיהם ממרץ ומיוני 2020, בהתאמה, כי ממצאי הביקורת מתייחסים לתקופת כהונתו של המבקר הקודם.



מבקר המועצה המקומית מזרעה והעומד בראשה ציינו בתשובותיהם ממאי 2020 ומיוני 2020, בהתאמה, כי מינויו של המבקר הנוכחי, שנבחר לתפקידו במכרז משנת 2016 ופעם נוספת במכרז מסוף שנת 2018, לא אושר על ידי משרד הפנים, ולכן הדוחות שכתב בשנים אלו לא הוגשו ומשרד הפנים אסר על פרסומם.

מבקר המועצה המקומית עמנואל (בתקופה שאליה מתייחס הליקוי) ציין בתשובתו ממאי 2020 כי כתב שני דוחות לשנים הרלוונטיות, דוח דו-שנתי לשנים 2015 - 2016 ודוח לשנת 2017. ראש המועצה המקומית עמנואל ציין בתשובתו ממאי 2020 כי כהונת המבקר שאליו מתייחסים ממצאי הביקורת הסתיימה זה מכבר. הוא הוסיף כי הוא סבור שביקורת ברשות היא כלי חיוני לקידום התנהלות המועצה וייעולה וכי הוא מצר על כך שעבודת הביקורת לא נעשתה כראוי.

מבקר המועצה המקומית שגב שלום ציין בתשובתו ממאי 2020 כי הדוחות שכתב, דוחות דו-שנתיים (לשנים 2015 - 2016 ולשנים 2017 - 2018), הוגשו לראש הרשות אך באיחור. ראש המועצה המקומית שגב שלום ציין בתשובתו מיוני 2020 כי הובהר למבקר המועצה כי עליו לעמוד בלוחות הזמנים להגשת הדוחות.

בתשובתה של המועצה האזורית מרחבים ממאי 2020 צוין כי בשנים 2015 - 2020 כתב מבקר המועצה שני דוחות ביקורת בלבד, לשנים 2015 ו-2016. כאמור, מבקר המועצה האזורית מרחבים פועל תחת צו הגנה של נציב תלונות הציבור מדצמבר 2018. לפי תשובת המועצה, כיוון שמבקר המועצה אינו ממלא את תפקידו והיא אינה יכולה להרשות לעצמה לפעול ללא מבקר מועצה בפועל, היא שוקלת את צעדיה.

בתשובתו של מבקר מרחבים צוין כי אומנם לא הגיש דוחות ביקורת במועדים הקבועים בחוק, אך ערך פעולות ביקורת נרחבות שעסקו בנושאים בעלי משמעות והובילו לחיסכון כספי ולתיקון ליקויים בהתנהלות המועצה. עוד ציין כי הגיש את דוחות הביקורת לשנים 2018 ו-2019 בימים האחרונים, וכי בדוח לשנת 2017 נדרשות השלמות נוספות והוא יוגש בהקדם.

האיחור בהגשת הדוחות נבע לדברי מבקר מרחבים מיחסי עבודה עכורים עם הנהלת המועצה, כמפורט לעיל, לרבות היעדר שיתוף פעולה מצד גורמים במועצה, בגיבוי ראש המועצה, והגבלת הגישה למערכות המידע הממוחשבות של הרשות. ההתמודדות עם התנכלויות הנהלת המועצה, שאינה חוסכת באמצעים ובמשאבים לשם כך, גוזלת ממנו, כמבקר המועצה, במשרה חלקית ועובד ללא סיוע בתקציבים או בכוח אדם, משאבי זמן ניכרים ומקשה עליו להגיש את דוחות הביקורת במועד.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות האמורות, שבהן לא הוגשו דוחות ביקורת כלל או שהוגשו דוחות דו-שנתיים או דוחות ביקורת באיחור ניכר, כי בהיעדר דוחות ביקורת, מבקר הרשות אינו ממלא את תפקידו לבקר את הרשות למען שיפור וטיוב של התנהלותה. אי-הקפדה שיטתית על הגשת דוח הביקורת במועד והגשתו באיחור ניכר עלולות להפחית מהעדכניות והרלוונטיות של הממצאים ולעכב את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת, ובכך לפגוע במועילותה. על מבקר הרשות לקבוע את תוכנית הביקורת ולוחות הזמנים לביצועה בשים לב למועד ההגשה הקבוע בדיון ולמשאבים העומדים לרשותו לביצוע עבודת הביקורת.

משרד הפנים השיב כי יפעל לזמן לבירור את המבקרים ברשויות שבהן לא הוגשו דוחות כדין, באמצעות הממונים על מחוזות המשרד ובשיתוף פעולה עם אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות.

2. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/14 ממאי 2014⁹¹, הרשויות המקומיות אינן זקוקות לאישור משרד הפנים להמשך העסקתו של מבקר הרשות מעבר לגיל הפרישה. החלטת ראש הרשות המקומית להמשיך את העסקתו של המבקר כאמור טעונה את אישורה של מליאת הרשות. בחוזר לא נקבעו שיקולים שעל ראש הרשות לשקול בטרם קבלת החלטה כאמור, וממילא לא נקבע כי יש לשקול את תפקודו של המבקר לצורך העניין.

ממצאי ביקורת ממוקדת בעיריית אופקים בנושא זה העלו כי מבקר הרשות שהועסק בתפקיד משנת 1996 במשרה מלאה לא כתב דוחות ביקורת משנת 2015 ועד סוף שנת 2019. נמצא כי למרות זאת, ואף שהגיע לגיל פרישה במרץ 2018, האריכה המועצה את כהונתו בפעם הראשונה עד דצמבר 2018. בדצמבר 2018 הוארכה כהונתו בחצי שנה נוספת עד סוף יוני 2019, בטענה כי לא הספיק להוציא מכרז למינוי מבקר חדש. ביוני 2019 האריכה המועצה את המשך כהונתו ברשות בחצי שנה בפעם השלישית, בטענה כי עליו להשלים דוח ביקורת שהחל בכתבתו.

בביקורת עלה כי מנהלת תחום מעקב וביקורת פנימית במשרד הפנים התריעה בפני גורמים במשרד שמבקר עיריית אופקים לא הגיש דוחות למשרד הפנים בשנים האחרונות.

מבקר העירייה סיים את תפקידו בפברואר 2020, ובטרם פרישתו הגיש בדצמבר 2019 לראש העירייה את דוח הביקורת שלשמו הוארכה כהונתו. עם זאת, נכון ליוני 2020 הדוח טרם נדון בוועדת הביקורת וגם לא הוגש למליאת המועצה.

91 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/14 ממאי 2014 "הארכת שירותם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל פרישה".



משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית אופקים כי היה מקום לבחון את הארכת כהונתו של מבקר העירייה על רקע אי-מילוי תפקידו ואי-הגשת דוחות כנדרש על פי דין משנת 2015 ועד סוף שנת 2019. מן הראוי שמשרד הפנים יבחן מתן הנחיה לראשי הרשויות, ולפיה גם תפקודו של מבקר הרשות ייבחן כחלק מהשיקולים בהחלטה אם להאריך את כהונתו מעבר לגיל הפרישה.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה למבקר המדינה ממאי 2020 כי ההחלטות על הארכות כהונתו של המבקר התקבלו פה אחד במועצת העיר ונבעו מסיבות שונות - הבחירות לראשות העירייה; עיכוב בפרסום המכרז למבקר החדש; והרצון שהמבקר יוכל להשלים את כתיבת דוח הביקורת לשנת 2018.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי השיקולים שיש לשקול בהארכת שירותו של עובד קבועים בפסיקה⁹², וכי לצורך הארכת שירותו של עובד מעבר לגיל הפרישה יש להביא בחשבון את אופי התפקיד ומידת הצלחתו של העובד בביצוע התפקיד בעבר (ובענייננו גם את תפוקתם ויעילותם של דוחות הביקורת שערך). כמו כן, יש להביא בחשבון את נסיבותיו האישיות של העובד ולבחון אם תפוקתו עלולה לקטון בשל הגיל. אשר על כן אין כל צורך להוציא הוראה נפרדת כאמור.

משרד מבקר המדינה ממליץ כי יחודדו הוראות החוזר לעניין הארכת שירותו של עובד מעבר לגיל הפרישה בעניין זה, בהתאם לרשימת השיקולים שנקבעו בפסיקה.

משרד הפנים ציין בתשובתו הנוספת מיולי 2020 כי יבחן עם מנכ"ל המשרד והלשכה המשפטית את הצורך בחידוד החוזר.

איכות דוחות הביקורת והיקפם

מעבר לעובדה כי מבקרים שונים נמנעו לחלוטין מלהגיש דוחות בשנים מסוימות, עיון בדוחות ביקורת שהוגשו ברשויות המקומיות בחמש השנים האחרונות העלה כי יש מבקרים נוספים המתקשים לקיים ביקורת מקיפה ומעמיקה. עבודתם של מבקרים אלה מקבלת ביטוי בדוחות דלי תוכן וממצאים, בדוחות שהמלצותיהם אינן אפקטיביות ובדוחות העוסקים בנושאים צדדיים ואינם מבטאים ראייה אסטרטגית של עבודת הביקורת המתבססת על סדרי עדיפויות והערכת סיכונים (נושאים שחשיבותם נדונה בהרחבה לעיל). חלק הארי של הדוחות אף התאפיין בכתיבה צרת היקף באופן קיצוני, שיש גם בה כדי להעיד על איכותם של הדוחות.

92 ע"א (ארצי) 209/10 ויינברג ואח' נגד אוניברסיטת בר אילן, סעיף 66 לפסק הדין (פורסם במאגר משפטי, 6.12.12) וכן בג"צ 9134/12 גביש ואח' נגד הכנסת ואח' (פורסם במאגר משפטי, 21.4.16).



צוות הביקורת עיין ב-91 דוחות ביקורת ברשויות המקומיות לשנים 2014 - 2018. להלן ממצאים שעלו ב-21 מהם⁹³:

דוחות קצרי היקף

1. הדוח לשנת 2015 שכתבה מבקרת המועצה המקומית ב'⁹⁴ לשעבר, שהועסקה ב-25% משרה, היה באורך כעמוד ורבע שבו פורט תוכנו של מכתב אנונימי שהעלה טענות למעורבות פסולה של ראש הרשות בבניית בית הכנסת ביישוב. מסקנת הביקורת, שלפיה בית הכנסת הוקם לפי היתר ואין שחר לטענות נגד ראש הרשות, קיבלה ביטוי בשורות בודדות, ללא פירוט הממצאים והדרך שהובילה למסקנה כאמור.

מבקרת המועצה המקומית ב' מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי המועצה סובלת מגירעון מובנה בתקציבה, ועל כן מעולם לא נערך בה סקר סיכונים לצורך הכנת תוכנית ביקורת. עוד השיבה כי הדוח האמור נסמך על מסמכים ופגישות עם מהנדס המועצה וגורמים רלוונטיים אחרים. ראש המועצה המקומית ב' השיב כי אכן הדוח קצר מאוד ולא פורט בו הממצאים, אך המבקרת עבדה שנים ארוכות במועצה בשקידה ובנאמנות רבה.

2. מבקר המועצה המקומית ה'⁹⁵ כיהן בתפקידו משנת 2001 ועד 2020 ב-25% משרה. בשנת 2016 כתב המבקר דוח שמנה ארבעה עמודים וכתרתו "תהליך קליטת עובדים במועצה". בפועל עסק הדוח בתלונה שבירר המבקר בתפקידו כממונה על תלונות הציבור בעניין פיטורי סייעת בגן ילדים. בשנת 2017 כתב המבקר דוח שנתי בנושא בית העלמין של המועצה. הדוח מנה שני עמודים והוצגו בו הצדקות להתנהלות המועצה. הדוח שכתב המבקר לשנת 2018 עסק בנזק שנגרם לרכב משער הכניסה ליישוב, בעקבות תלונה שהתקבלה מתושב המועצה שרכבו נפגע מהשער. גם דוח זה מנה שני עמודים, והמלצותיו נגעו למנגנון ההורדה של המחסום.

מבקר המועצה המקומית ה' לשעבר ענה בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כי חרף ההיקף המצומצם של המשרה שהועסק בה, ראש המועצה ביקש ממנו לכתוב את פרוטוקולי ישיבות המועצה ומינה אותו לאחראי לארכיון המועצה. על כן, לתשובתו, עבודת הביקורת נעשתה באופן חלקי. ראש המועצה המקומית ה' השיב במאי 2020 כי המבקר האמור סיים את תפקידו וממצאי הביקורת הועברו למבקר החדש לצורך הפקת לקחים.

93 דוגמה אחת מתייחסת לדוח שנכתב בשנת 2010.

94 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-8,000 תושבים.

95 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-4,000 תושבים.



3. משנת 2011 מכהן מבקר מועצה מקומית ה' גם כמבקר המועצה האזורית ו'⁹⁶ ב-50% משרה. נמצא כי בתפקידו כמבקר המועצה האזורית ו' כתב בשנת 2017 דוח שמנה שני עמודים וחצי ועסק בקניית חומרי ניקיון.

מבקר המועצה האזורית ו' ענה למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי מספר הדוחות שהוגשו או מספר העמודים בכל דוח לא יכולים לשקף באופן מדויק את עבודת הביקורת, וכי הוא משמש גם כממונה על תלונות הציבור ובמסגרת תפקידו זה הוא פועל לתקן ליקויים בהתנהלות המועצה. במקרים אלה, על פי תשובתו, לא נכתב דוח ביקורת, אולם פעילות המועצה יעילה יותר בעקבותיהם.

דוחות דלי ממצאים

1. בשנת 2016 כתבה מבקרת המועצה המקומית א'⁹⁷, המועסקת ב-25% משרה כמבקרת וב-25% משרה כממונה על תלונות הציבור, דוח שנתי קצר בנושא תאורת רחוב. חלקו הגדול של הדוח עסק בבסיס החוקי לעבודת מבקרת המועצה ובתפקידה כממונה על תלונות הציבור במועצה. המלצתה היחידה של המבקרת הייתה שעל הרשות לתחזק את מערכת תאורת הרחובות בתחום שיפוטה כדי למנוע תקלות.

מבקרת המועצה המקומית א' מסרה בתשובתה ממאי 2020, שאליה הצטרף גם ראש המועצה, כי תאורת הרחובות היא עניין חשוב ביותר המשליך על איכות השירות לתושבים, ובאותו הדוח בדקה תיקון ליקויים שעלו בדוחות קודמים. עוד ציינה כי במהלך השנים העבירה את דוחות הביקורת למשרד הפנים ולא קיבלה הערות עליהם.

2. הדוח לשנת 2017 שכתבה מבקרת המועצה האזורית ד'⁹⁸, המועסקת ב-25% משרה, עסק במתן הנחות ופטור מארנונה. הדוח מנה תשעה עמודים. חלק ניכר מהממצאים שעלו בדוח בעניין הארנונה היו חיוביים וחזרו פעמיים. לדוח זה לא קדמו סקר סיכונים או תוכנית עבודה, ומהדוח עצמו עלה כי לרשות סיכון נמוך בתחום זה.

מבקרת המועצה האזורית ד' מסרה בתשובתה ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה כי במסגרת תפקידה היא משמשת גם כממונה על תלונות הציבור במועצה, וכי המלצות הדוח עסקו בנושאים חשובים ואומצו על ידי המליאה וראש המועצה. ראש המועצה ד' הצטרף לעמדת המבקרת בתשובתו ממאי 2020, ושניהם השיבו כי מדובר ברשות קטנה וכי דוחות הביקורת היו קצרים אך מכובדים וממצים.

96 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-25,000 תושבים.

97 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2108 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-4,000 תושבים.

98 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2108 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-2,000 תושבים.



3. מבקר עירייה ז'⁹⁹ החל בעבודתו ברשות בשנת 2008, ומדצמבר 2018 עלה היקף משרתו מ-60% ל-100%. על אף האתגרים המשמעותיים שעיימם מתמודדת העירייה, נמצא כי משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2019 כתב המבקר דוח דו-שנתי לשנים 2016 - 2017 בנושא משק החשמל, שכלל 17 עמודים. הדוח כלל נתונים כלליים על העירייה וכעשרה עמודים עסקו בנושא הביקורת עצמו.

מבקר המועצה המקומית ט'¹⁰⁰ כיהן בתפקידו זה משנת 2002 ועד שנת 2014 ב-25% משרה - חלקן במקביל לעבודתו במועצה המקומית ח' ובעירייה ז'. במועצה המקומית ט' כתב המבקר דוח לשנת 2010 בנושא ועדות המועצה. המלצתו העיקרית הייתה להקים ועדות נוספות, אף שהן ועדות רשות.

מבקר עירייה ז' והמועצה המקומית ט' לשעבר השיב בתשובתו ממאי 2020 כי המלצותיו הניבו חיסכון של מאות אלפי שקלים לקופת עיריית ז' בכל שנת תקציב. לתשובתו צירף המבקר דוח נוסף דו-שנתי לשנים 2017 - 2018, שהוגש במאי 2020, לאחר מועד סיום הביקורת, ועסק בנושא הארנונה. הוא הוסיף לעניין המועצה המקומית ט' כי הממצאים וההמלצות שהציג בעלי ערך לרשות ונכתבו באחריות ובראייה ציבורית רחבת היקף.

4. נמצא כי מבקר עירייה ז' הועסק גם במועצה המקומית ח'¹⁰¹ בשנים 2001 - 2018 ב-25% משרה - חלקה במקביל לעבודתו בעירייה ז'. עלה כי מבקר המועצה כתב דוח לשנים 2015 - 2016 בנושא תשלומי המועצה למוסדות שונים בגין צריכת חשמל. הדוח בחן את צריכת החשמל בבתי ספר במועצה. הדוח מנה חמישה עמודים בלבד. המבקר כתב דוח שנתי נוסף בשנת 2017 בנושא פינוי אשפה בתחומי המועצה המקומית ח'. הדוח מנה שני עמודים וחצי בלבד.

מבקר המועצה המקומית ח' מסר בתשובתו ממאי 2020 כי איכות הדוח אינה נמדדת באורכו, ולגבי הדוח בנושא האשפה ציין כי אף שמדובר בדוח קצר הוא הניע את אמות הסיפים וגרם לשינוי רב במערך האשפה במועצה. עוד ציין כי הוא שימש במועצה המקומית ח' גם כממונה על תלונות הציבור ונדרש להשקיע בתפקידו זה שעות ארוכות. ראש המועצה המקומית ח' מסר בתשובתו ממאי 2020 כי לא שימש בתפקידו בתקופת עבודתו של המבקר למעט תקופה קצרה.

99 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית העירייה מנתה כ-60,000 תושבים.

100 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-8,000 תושבים.

101 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-4,000 תושבים.

חזרה על ביקורות שנעשו

1. מבקר המועצה האזורית י"ד¹⁰², המועסק ב-50% משרה מאמצע שנת 2016, הגיש לבקשת ראש המועצה, ובהתאם לחוק, שלושה דוחות לשנים 2016, 2017 ו-2018 העוסקים ביישובים שונים במועצה. חלק ניכר מהליקויים שנמצאו חזרו בשלושת הדוחות, וכך בהתאמה גם המלצות הביקורת. ניכר כי הללו אינם הולמים את ההיקף, את המורכבות ואת תחומי הפעילות של המועצה האזורית. גם החזרה על ליקויים דומים במשך שלוש שנים אינה מביאה לידי ביטוי הוספת ערך מיטבית לעבודת הרשות.

מבקר המועצה האזורית י"ד מסר בתשובתו מיולי 2020 כי החל לשמש בתפקידו בהיקף של רבע משרה, והוא גם עובד כממונה על תלונות הציבור בהיקף משרה זהה מהמחצית השנייה של שנת 2016. דוחות הביקורת ונושאים נקבעו לפי דרישת ראש המועצה כנדרש בחוק, ואין למבקר המועצה כל שיקול דעת בנושא. בביקורת העוסקת בעמידה בהוראות החוק סביר ומתבקש כי חלק מהליקויים יהיו דומים או זהים, וההמלצות יהיו בהתאם. כמבקר הפועל בהיקף של רבע משרה מוטלת עליו החובה לפעול ביעילות, ואין כל הצדקה לכלות משאבי ביקורת בניסוח שונה של פרק הנורמות. את הביטוי להוספת ערך מיטבית לעבודת הרשות ניתן לראות בהנחיות הרוחביות שהוצאו לכלל יישובי המועצה בהתאם להמלצות דוח הביקורת, וכן בהמלצות לתיקון ליקויים נוספים שחלקם מהווים סכנה לחיי אדם. ראש המועצה האזורית י"ד מסר בתשובתו ממאי 2020 כי הוא מקבל את הביקורת וכי בשנת 2020 מתוכננת ביקורת משמעותית בתחום אבטחת המידע. עוד ציין כי הדוחות קיבלו את התייחסות ראש המועצה, נדונו בוועדת הביקורת והונחו בפני מליאת המועצה.

2. בשנים 2015 ו-2016 כתב מבקר המועצה המקומית ג'¹⁰³, המועסק ב-25% משרה, דוחות שנתיים ובהם פרקים קצרים ותיאוריים המפרטים את הנתונים הכספיים המרכזיים שעלו בדוחות הכספיים של רואה החשבון המבקר, את תפקידי מחלקות הרשות השונות וכן אוסף של דיווחים שוטפים ועדכונים ששלח המבקר לראש הרשות במהלך השנה על פעילות המועצה ותיקון ליקויים.

מבקר המועצה המקומית ג' השיב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאי 2020 כי הוא מועסק ב-25% משרה וכי חלק מדוחות הביקורת האמורים הובאו בפני מליאת המועצה. ראש המועצה המקומית ג' השיב במאי 2020 כי הוא עובד עם הפקידות הבכירה ברשות בשיתוף פעולה ויחסי אמון, וכי הוא מקבל דוחות ביקורת שוטפים ושנתיים בנושאים מגוונים.

102 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2108 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-1,400 תושבים.

103 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה מנתה כ-13,000 תושבים.



3. נמצא עוד כי נושא הקמת ועדות החובה והתכנסותן בתדירות המחויבת בדין, שנבדק כאמור על ידי מבקר המועצה המקומית ט', נבדק גם ברשויות מקומיות אחרות על-ידי מבקרי אותן רשויות (ב', י', י"א, י"ב ו-י"ג) בשנים 2014 - 2017¹⁰⁴. הנושא נבדק לעיתים בנוסף על ביקורת רואי החשבון החיצוניים בעניין זה¹⁰⁵, או כחלק מביקורת מעקב על ממצאיהם בחלוף שנה או שנתיים מביצוע הביקורת שלהם, אף שרואי החשבון עצמם מבצעים מדי שנה ביקורת בנושא ומשווים את ממצאיהם לממצאי הביקורת שעלו בשנת הביקורת הקודמת במסגרת מעקב אחר תיקון ליקויים. בדומה לדוח הביקורת של מבקר הרשות, כך גם דוח הביקורת המסכם של רואי החשבון החיצוניים מוגש לראש הרשות, והוא נדרש להביאו לדיון בפני מועצת הרשות ובפני ועדת הביקורת, להורות על תיקון הליקויים ולנקוט צעדים למניעת הישנותם. מדי שנה מפורסמים ממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים באתר המרשתת של משרד הפנים.

מבקר המועצה המקומית י' ציין בתשובתו ממאי 2020 כי הביקורת שעשה בנושא הייתה ביקורת עומק מקיפה, בניגוד לביקורת השטחית שמבצעים רואי החשבון החיצוניים. ראש המועצה המקומית י' ציין בתשובתו מיוני 2020 כי בתקופה שאלה מתייחסים ממצאי ביקורת המדינה הוא טרם כיהן בתפקיד וכי המועצה מייחסת חשיבות לעבודת הביקורת.

מבקר עירייה י"א השיב במאי 2020 כי ממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים בנושא מסתכמים בהערה סתמית, כי בתקופה הנדונה לא קיימה ועדת הביקורת דיון בדוחות רואי החשבון וכי העיסוק החוזר בנושא היה "במודע, במתכוון ועל מנת לתת להם פומבי". עירייה י"א ציינה בתשובתה מיוני 2020 כי המבקר שממצאי ביקורת המדינה מתייחסים אליו סיים את כהונתו בעירייה, וכי היא סבורה שהליקויים לא יישנו לאור תפיסת ראש העירייה הנוכחי את ביקורת הפנים כחלק מהתנהלות ארגונית תקינה, טובה ושקופה יותר.

מבקר המועצה המקומית י"ב השיבה במאי 2020 כי בדקה גם נושאים חשובים אחרים לאורך השנים וכי חשוב לעקוב אחר תיקון ליקויים שמצאו רואי החשבון החיצוניים. ראש המועצה המקומית י"ב השיב ביוני 2020 כי נושאי הביקורת והיקפי דוחות הביקורת הולמים את ממדיה הקטנים של המועצה ואת היקפי פעילותה המצומצמים, וכי לא נמצא פסול בבדיקה הכפולה לכאורה. נוסף על כך ציין כי בשנים האחרונות, מסיבות שונות, לא התכנסה ועדת הביקורת ולא דנה בדוחות הביקורת שהוגשו לראש הרשות.

104 לפי נתוני משרד הפנים לשנת 2018 אוכלוסיית המועצה י' מנתה כ-4,000 תושבים; אוכלוסיית המועצה י"א מנתה כ-66,000 תושבים; אוכלוסיית המועצה י"ב מנתה כ-4,000 תושבים; אוכלוסיית המועצה י"ג מנתה כ-12,000 תושבים.

105 דוח מבקר המועצה המקומית י"ב לשנת 2016.



מבקר המועצה המקומית י"ג השיב במאי 2020 כי היקף הביקורת שעשה תאם את היקף העסקתו המצומצם (50% משרה), וכי רואי החשבון החיצוניים בודקים את תיקון הליקויים כעבור שנה, ואילו בדיקתו נעשתה כעבור שנתיים. עוד ציין כי ראש המועצה אינו מעביר את הערותיו על דוחות הביקורת, כי ועדת הביקורת אינה מתכנסת לדיון בהם וכי רק בעקבות תלונה שהוגשה קיימה מליאת המועצה במעמד אחד דיון בשבעה דוחות ביקורת שכתב.

יודגש כי אין בחשיבות הנושא הנבדק - רבה ככל שתהיה - ובמעקב אחר תיקון הליקויים שעלו, שגם על חשיבותו אין חולק, כדי להצדיק כפילות בעבודת הביקורת.

עוד נמצא כי אחדים מהדוחות האמורים (לפחות חמישה דוחות) לא הוגשו לראשי הרשויות הרלוונטיים, ורובם הגדול לא נדונו בפני ועדת הביקורת או מליאת מועצת הרשות (15 דוחות). הם ממילא לא פורסמו (17 דוחות) ונותרו על שולחנם של המבקרים.

ספק אם היה בדוחות המתוארים - שאינם הולמים את ההיקף, את המורכבות ואת תחומי הפעילות המגוונים והסיכונים הרבים של הרשויות, ושיותר ממחציתם אף לא נדונו במליאת מועצת הרשות או בוועדת הביקורת - כדי לסייע לשפר באופן מהותי את התנהלותן. דוחות כאלה אינם מאפשרים הצגת תמונה מהימנה, כוללת, מעמיקה ורב-ממדית של עבודת הרשות ואינם מסייעים לה להעלות ממצאים משמעותיים ולגבש המלצות מושכלות, יעילות ופוריות להמשך עבודתה בעתיד.

בשים לב למשאבים העומדים לרשות מנגנון הביקורת, על מבקרי הרשויות לעסוק בנושאי ביקורת מהותיים, תוך בחינת עריכת ביקורות בנושאים משמעותיים אשר לא בוקרו על ידי רואי חשבון חיצוניים, להציג את ממצאיהם והמלצותיהם באופן מקיף ולפעול בדרך שתשיא ערך מיטבי לביקורתם.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות ציין בתשובתו כי הכנת דוחות ביקורת מקצועיים הנוגעים לנושאי הליבה של הרשות המקומית הינם המפתח לחיזוק מעמד המבקר ברשות. יחד עם זאת, כדי לאפשר את ביצוע עבודת הביקורת באופן ראוי יש להבטיח כי למנגנון הביקורת יוקצו משאבים מספקים, ובכלל זה כי המבקרים יועסקו בשיעור המשרה המחויב בדיון.

מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם

1. משרד הפנים מקיים ביקורת חשבונאית ומינהלית ברשויות המקומיות באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות. האגף משמש כגורם מקצועי, מייעץ ומדריך בתחום הביקורת הפנימית בשלטון המקומי¹⁰⁶. לצורך כך ממנה האגף רואי חשבון חיצוניים המבקרים את הפעילות הכספית ברשויות המקומיות על פי הוראות תקנות רואי חשבון (דרך פעולתו של רואה חשבון), התשל"ג-1973, ובהתאם לתקני הביקורת המקובלים¹⁰⁷.

מההנחיות המקצועיות לעבודת רואי החשבון החיצוניים עולה, כי משרד הפנים רואה בביקורת באמצעותם "כלי ניהולי חשוב ומרכזי בתהליך קבלת החלטות על ידי משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים"¹⁰⁸. מידי שנה מפרסם משרד הפנים באתר המרשתת לציבור את ממצאי הביקורת העיקריים על כלל הרשויות המקומיות. בהנחיות המקצועיות נכתב כי הפרסום נעשה "במסגרת הצעדים להגברת יעילות והשפעת הביקורת הנערכת ברשויות המקומיות"¹⁰⁹.

עבודת רואי החשבון החיצוניים מלווה כל העת ברואי חשבון מעיינים המועסקים על ידי משרד הפנים. בין היתר תפקידם הוא לנהל מעקב ולפקח על עבודת הביקורת.

2. חשיבות הבקרה על איכות הביקורת הפנימית והצורך לקיים אותה באה לידי ביטוי בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים למבקרים הפנימיים. בתקנים נקבע כי על המבקר הפנימי לפתח ולקיים תוכנית להבטחת איכות ושיפור, במטרה להעריך את עמידתו בתקנים המקצועיים ובקוד האתי ולאמוד את היעילות והמועילות של פעילות הביקורת הפנימית. על התוכנית לכלול הן הערכות פנימיות תקופתיות של פעילות הביקורת הפנימית¹¹⁰ והן הערכות חיצוניות שיכללו גם הערות תפעוליות או אסטרטגיות¹¹¹.

לצורך ביצוע ההערכות הוצעו מדדים המשלבים אמות מידה כמותיות (כמות הממצאים שעלו בביקורת; כמות ההמלצות שניתנו; כמות ההמלצות שיושמו) ואיכותיות (איכות הממצאים; איכות ההמלצות בהיבט של היקף ההשפעה שלהן; רמת הסיכונים הכלולים בתוכנית הביקורת; שינויים בהנהלה ובמנגנוני

106 עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת האגף לביקורת ברשויות המקומיות. זמין בקישור (נבדק ב-23.1.20): www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/LocalGovernmentCriticism

107 הנחיות מקצועיות לרואה החשבון, ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018, עמ' 472 (ח - 2).

108 שם, עמ' 6.

109 שם, עמ' 221 (מ-2).

110 תקן 1311 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.

111 תקן 1312 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.



השליטה בארגון בעקבות הביקורת¹¹². יצוין כי רשות החברות הממשלתיות אימצה אף היא את עקרונות התקנים הבין-לאומיים לעניין זה וקבעה חוזר ליישום הבטחת איכות הביקורת¹¹³.

רואי החשבון החיצוניים מבצעים מטעם משרד הפנים מעקב אחר הגשת דוחות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. נוסף על כך, לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1142/02¹¹⁴, בשל החשיבות הרבה שרואה המשרד בפעילות התקינה של הביקורת הפנימית ברשות המקומית, נדרש מבקר הרשות להעביר העתק מדוחותיו לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות.

מנתוני משרד הפנים עלה כי על אף הקבוע בחוזר המנכ"ל התקבלו העתקי דוחות ביקורת במשרד הפנים רק מכ-52% רשויות מקומיות בממוצע בשנים 2015 - 2017.

הביקורת העלתה עוד כי משרד הפנים אינו נדרש כלל לתוכנם של דוחות מבקרי הרשות ומסתפק בעצם הגשתם. רואי החשבון החיצוניים אף מונחים "שלא לתת חוות דעת על עבודתו המקצועית של מבקר הרשות המקומית אלא להתייחס למישור העובדתי של הפעילות הנדרשת על-פי החוק"¹¹⁵; זאת בשונה מהליך הבקרה שמבצע המשרד, באמצעות רואי החשבון המעיינים, על איכות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים.

Public Internal Control Systems in the European Union, Quality Assurance for Internal Audit, 112 Discussion Paper No. 3, Ref. 2014-3.

113 חוזר מנהל רשות החברות הממשלתיות ממאי 2014 "מינוי מבקר פנימי ובדיקת איכות הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות".

114 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 ממרץ 2002 "הגשת דוח מבקר הרשות המקומית למשרד הפנים".

115 הנחיות מקצועיות לרואה החשבון, ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018, עמ' 50 (ה - 7).



הדוגמאות לעיל לדוחות קצרי היקף, דלי תוכן וממצאים וחזרה על ביקורות שנעשו ממחישות את החשיבות בהערכת דוחות הביקורת לפי אמות מידה כמותיות ואיכותיות, ואת העובדה שאין די במעקב אחר עצם הגשת הדוחות.

עוד נמצא כי משרד הפנים עוקב אחר הגשת הדוחות וקיום דיונים בהם בוועדת הביקורת, במליאת המועצה ובצוות לתיקון ליקויים באמצעות דיווחי רואי החשבון החיצוניים ובאמצעות האגף לביקורת ברשויות המקומיות. עם זאת הוא אינו נוקט פעולה כלפי מבקרי רשויות שאינם מגישים דוחות, לא כל שכן כלפי אלו שלא שולחים אליו העתק מהדוחות שכתבו. גם אין מבררים מדוע לא הוגשו הדוחות, ואין למעשה סנקציה כלפי מבקר שלא מגיש דוחות ולא מבצע את תפקידו ללא הסבר מספק לכך.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן מיסוד מנגנון סדיר למעקב אחר הגשת דוחות מבקרי הרשויות, לרבות בדבר תוכנם ואיכותם, בדרך שתטיב את עבודת הביקורת בכלל הרשויות ותאפשר למשרד הפנים להיעזר בממצאי הביקורת בהליך קבלת ההחלטות ככלי משלים לממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים.

3. על פי עמדת משרד הפנים, כפי שהובאה בפני צוות הביקורת, הגדלת היקף משרה ללא הליך מכרזי דורשת אישור פרטני מטעמו. בגדר השיקולים שנוהג המשרד לשקול בקבלת החלטה על מתן אישור פרטני כאמור, באים בין היתר הצורך בהגדלת המשרה בשל הוראות דין מחייבות, האם המשרה אוישה במכרז והזמן שחלף מאז איושה.

ביקורת ממוקדת שנעשתה בעיריית ביתר עילית, במועצה האזורית גוש עציון ובמועצות המקומיות עמנואל, קרני שומרון והר אדר העלתה כי אי-כתיבת דוחות ביקורת, או כתיבת דוחות דלי תוכן וממצאים, אינן מובאות בחשבון בהחלטת משרד הפנים אם לתת אישור פרטני להגדיל ללא מכרז את היקף משרתו של המבקר. להלן הממצאים שעלו בחמש הרשויות שנבדקו:

א. מבקר עיריית ביתר עילית מכהן בתפקידו משנת 2008¹¹⁶. בשנים 2009 - 2014 כיהן במקביל גם כמבקר המועצה המקומית קרני שומרון וכמבקר המועצה המקומית עמנואל. בחלק משנות כהונתו לא הגיש כלל דוחות ביקורת, ובחלק מהשנים הגיש דוחות ביקורת דו-שנתיים: בעשר השנים שקדמו לביקורת זו (2009 - 2018) כתב המבקר בעיריית ביתר עילית

116 בשנת 2008 כיהן ב-50% משרה בעיריית ביתר עילית. משנת 2009 ועד סוף שנת 2018 הועסק ב-60% משרה. מסוף שנת 2018 הועסק ב-100% משרה.



ארבעה דוחות (דוח לשנת 2009, דוח דו-שנתי לשנים 2011 - 2012, דוח דו-שנתי לשנים 2015 - 2016 ודוח דו-שנתי לשנים 2017 - 2018); נוסף על כך, בשנים 2009 - 2014, שבהן כיהן כמבקר במקביל בעיריית ביתר עילית ובמועצות המקומיות עמנואל וקרני שומרון, כתב שבעה דוחות - פחות ממחצית מספר הדוחות שאמור היה לכתוב באותן השנים לפי הדין: בעיריית ביתר עילית - שני דוחות כאמור; במועצה המקומית עמנואל - דוח דו-שנתי לשנים 2008 - 2009 ודוח דו-שנתי לשנים 2013 - 2014; ובמועצה המקומית קרני שומרון - דוח לשנת 2009, דוח לשנת 2010 ודוח דו-שנתי לשנים 2012 - 2013. העתקי הדוחות לא נשלחו למשרד הפנים.

ראש עיריית ביתר עילית השיב ביוני 2020 כי דוחות הביקורת הם כלי יעיל ושימושי בעבודת העירייה. הוא הוסיף כי הגדלת היקף משרת המבקר נעשתה בהתאם להנחיות משרד הפנים. מבקר עיריית ביתר עילית הוסיף בתשובתו ממאי 2020 כי משרד הפנים הוא שאישר את הגדלת משרתו ללא מכרז.

ביקורת המדינה העלתה כי משרד הפנים לא נקט פעולות לבירור הטעם לאי-ביצוע תפקיד המבקר לאורך השנים, למעט משלוח הודעת תזכורת אחת לשנה. אף שהדברים היו ידועים לנוגעים בדבר, בנובמבר 2018 נתן המשרד אישור פרטני להגדיל ללא מכרז את היקף משרתו של מבקר עיריית ביתר עילית ל-100% ואישר כי שיעור שכרו יעמוד על כ-90% משכר מנכ"ל.

ב. מבקר המועצה האזורית גוש עציון מכהן בתפקידו משנת 2011 ב-50% משרה וממרץ 2020 ב-100% משרה. עד הגדלת היקף משרתו כמבקר המועצה האזורית גוש עציון הועסק במקביל גם כמבקר המועצה המקומית הר אדר ב-25% משרה. הדוחות שהגיש בשנים 2016 - 2018 ברשויות אלו היו קצרים ועסקו בנושאים שוליים ביחס לתחומי הסיכון של המועצות. הדוחות לא הוגשו לראשי המועצות, לא נדונו במליאות המועצות או בוועדות הביקורת וגם לא נשלחו למשרד הפנים. באוגוסט 2019 פנתה הממונה על היישובים הישראליים באיו"ש למועצה האזורית גוש עציון והנחתה להגדיל את משרת המבקר בעקבות פנייתו¹¹⁷, והסתפקה בהדגשה כי עליו להעביר את דוחותיו למשרד הפנים.

117 לפי סעיף 155 לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, על המועצה היה להגדיל את היקף משרתו של המבקר ל-100% משנת 2014, בעקבות הגידול באוכלוסייתה.



ביקורת המדינה העלתה כי משרד הפנים נתן אישור פרטני להגדיל ללא מכרז את היקף משרתו של מבקר המועצה האזורית גוש עציון וזאת בלי שנתן את הדעת לתפקודו של המבקר.

מבקר המועצה המקומית גוש עציון ציין בתשובתו ממאי 2020 כי חלקיות משרה ברשויות המקומיות מאפיינת בעיקר את המבקרים, וכי מתן אישור פרטני כתנאי להגדלה ללא מכרז של היקף המשרה עלול לגרום לכך שאם לא ניתן האישור, כדי לקבל את תמיכת ראש הרשות במועמדותו של המבקר במכרז, עלול המבקר לבקש לרצות את ראש הרשות באמצעות דוחות "פושרים בנושאים שוליים". עוד ציין כי היקף משרתו אמור היה לעלות ל-100% משרה כבר בשנת 2014, אך הרשות נמנעה מלהגדיל את המשרה משיקולים תקציביים, ואף שמשרד הפנים היה מודע לכך הוא לא נקט כל צעד להגדלת המשרה אלא בעקבות פנייתו.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי הוא פועל כמאסדר ונדרש לוודא כי המבקרים יועסקו בהיקף התואם לדין וכי הוא נותן אישור פרטני להגדיל ללא מכרז את היקף המשרה בהתאם לקריטריונים שנקבעו מראש. במסגרת שיתופי פעולה עם יו"ר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות הוחלט כי להבא הגדלת היקף המשרה תתאפשר בין היתר אם המבקר הגיש דוחות ביקורת וכי הדברים יעוגנו בנוהל. זאת ועוד, לא יעודכן שכר על ידי המשרד ואף לא יטופלו בקשות של מבקרי רשויות אם לא יוגשו דוחות ביקורת על ידם.

מומלץ כי משרד הפנים יבחן מיסוד מנגנון מעקב שיטתי וסדור אחר קבלת העתקי דוחות הביקורת ממבקרי הרשויות, לצד המעקב שמבצעים רואי החשבון החיצוניים על עצם הגשת הדוחות. ראוי כי משרד הפנים ישקול אימוץ מנגנוני בקרה על איכות הדוחות כדי להבטיח שהם עומדים בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים, ישקול לקבוע סנקציות במקרה של אי-הגשת דוחות ויכלול עניין זה בגדר השיקולים שהוא שוקל בעת אישורו להגדלת משרתו של מבקר והעלאת שכרו.

אסדרה עקרונית ומושכלת יותר של הנושא עשויה לאפשר מיצוי טוב יותר של כלי הביקורת הפנימית ברשות המקומית, ותאפשר ליתר משרדי הממשלה להיעזר בממצאי הביקורת בהליך קבלת ההחלטות ככלי משלים לממצאי הביקורת של רואי החשבון החיצוניים, ובאיתור חולשות משמעותיות משותפות לרשויות המקומיות וליקויים מערכתיים בהן.



משרד הפנים ציין בתשובתו כי מנכ"ל המשרד הורה לחדד את ההנחיה הקבועה בחוזר 2/02 בדבר חובת הגשת העתקי דוחות ביקורת למשרד, וכי מנהלי המחוזות במשרד יזמנו לבירור את מבקרי הרשויות שלא הגישו דוחות ביקורת כדין או שהגישו דוחות מצומצמים בהיקפם באופן בלתי סביר לאורך תקופה. עוד השיב משרד הפנים כי מדיניותו, לאחר בחינת כלל הגורמים המקצועיים, היא כי אל לו להתערב בתוכני עבודת מבקרי הרשויות ולקבוע נושאים ספציפיים לביקורת, שהרי נושא זה מצוי בתחום האחריות של ועדת הביקורת ברשות. זאת ועוד, התערבות המשרד בנושאים אלה עלולה להיות לו לרועץ ולעקור את יסוד אי-תלותו של המבקר ברשות המקומית.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות ציין בתשובתו כי את אמות המידה לבחינת איכות הדוחות יש לקבוע בזהירות, על מנת למנוע שימוש לרעה במנגנון זה על ידי הגורמים הנתונים לביקורת, וכי לכן על הבדיקה להיעשות בידי גורם חיצוני על פי קריטריונים ברורים.

המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

הממצאים מצביעים על כך שמנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות דורש טיוב כדי לפעול באופן מיטבי ומועיל, הן בהיבטים הנוגעים למעטפת הביקורת והן בהיבטים הנוגעים לליבתה. זאת על אף הערך הגלום בקיום מנגנון ביקורת פנימית מועיל ברשויות המקומיות עבור הנהלת הרשות, משרד הפנים כגורם המאסדר והציבור בכללותו.

בהיבטים הנוגעים למעטפת הביקורת נמצא כי יש רשויות מקומיות שלא מינו מבקר לרשות (7%) או שהמבקר מועסק בהן בהיקף משרה נמוך מהמחויב בדין (35%); מרבית המבקרים מתפקדים ללא סיוע של עובדים נוספים (82%); יש רשויות שבהן ראש הרשות אינו מעביר את הערותיו על דוח הביקורת (26%) או שאינו ממציא את דוח הביקורת לחברי מועצת הרשות (20%); יש רשויות שבהן מליאת הרשות, ועדת הביקורת והצוות לתיקון ליקויים אינם מקיימים דיונים בדוחות הביקורת (16%, 20% ו-53%, בהתאמה), וברשויות רבות לא מיושמות המלצות הצוות לתיקון ליקויים (37%); יש רשויות (בייחוד קטנות) שבהן המבקר אינו מוזמן לישיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות (7%) או שהוא מוזמן לחלק מהישיבות (28%); ונמצא עוד כי קרוב ל-20% מהמבקרים נתקלו בחוסר שיתוף פעולה מצד הגורמים המבוקרים וכי כ-14% מהמבקרים חוו התנכלות במהלך עבודתם. במרבית המקרים הייתה ההתנכלות מצד ראש הרשות ובכירה.

בהיבטים הנוגעים לליבת הביקורת נמצא כי יש רשויות שבהן לא ערכו המבקרים סקר סיכונים לרשות (42%) או שתוכניות העבודה שהכינו לא התבססו על סקרי סיכונים (52%); ויש רשויות שבהן לא הגישו המבקרים דוחות ביקורת (9%) או



שהדוחות שהגישו היו דלי תוכן וממצאים. יש בממצאי ביקורת זו גם כדי ללמד על נכונותו המועטה של משרד הפנים להסתמך על ממצאי הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בתהליך קבלת ההחלטות.

מנגנון ביקורת מועיל אמור להוסיף ערך ולסייע לארגון לשפר את תפקודו. מנגנון זה יכול להביא לשינוי משמעותי בהתנהלות הארגון הנתון לביקורת, כחלק בלתי נפרד מתיקון הליקויים שעולים בביקורת.

מאמרים מתחום המדיניות הציבורית מצביעים על כך שלדרג הפוליטי הנבחר ולדרג המקצועי עניין "בשמירה על יציבות ארגונית, בהגדלה מרבית של תקציבים ובקידום דימוי אוהד"¹¹⁸. עניין זה קיים גם בשלטון המקומי והוא תורם למגמה הכללית של התנגדות גורמים אלה לביקורת, חיצונית ופנימית כאחת, העלולה לחשוף ליקויים בעבודתם¹¹⁹ ולפתוח פתח לשינוי בארגון¹²⁰.

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות משתרעת גם על נבחרי הציבור ברשות. לכן עומדת עצמאות הביקורת הפנימית למבחן יומיומי מול המנגנון שאותו היא אמורה לבקר. מאפייניה הייחודיים מחייבים את מבקר הרשות לעמוד לא אחת בפני לחצים והשפעות חיצוניות, הגוברים ככל שהביקורת היא בעניינם של נבחרי ציבור¹²¹. לחצים אלה עלולים להגביר את עוצמת הקונפליקט התמידי שבו מצוי המבקר: בין הלויאליות שהוא חב למקצועו ובין הלויאליות שהוא חב כלפי הרשות שבה הוא עובד¹²². יש חשש כי לחצים אלה יובילו לפגיעה במועילות הביקורת, ובמקרים קיצוניים אף יובילו להימנעות מוחלטת מכתובת דוחות או לכתובת דוחות דלי תוכן וממצאים.

118 ראובן שוורץ ורענן סוליציאנו, "הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 60, עמ' 105 - 135 (2004), עמ' 106. כן ראו: C. Weiss (1973) "Where Politics and Evaluation Research Meet", *Evaluation* 1, pp. 37 - 45; R. Schwartz (1999) "Coping with the effectiveness Dilemma: Strategies Adopted by State Auditors", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, pp. 511 - 526, p. 511.

119 ע' סיון, "תפקידים ומעמדם של המבקרים ברשות המקומית", בתוך: **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, עמ' 145 - 170 (1999), עמ' 169. ראו והשוו גם: יובל פלדמן, "הפסיכולוגיה של ניהול עניינים", בתוך **ניהול עניינים במרחב הציבורי**, 111 - 57, עמ' 69 - 70 (2009).

120 שאול פוקס, **הפסיכולוגיה של ההתנגדות לשינוי** (1998), עמ' 11.

121 עניין אלוני, הערה 20 לעיל, עמ' 590. ראו גם: **מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2002), "ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות המקומיות", עמ' 85.

122 Asch, הערה 40 לעיל; Shachter, הערה 39 לעיל; Harrell, Taylor & Chewing, הערה 29 לעיל; Cohen A. W. Gouldner (1957), "Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles". *Administrative Science Quarterly* vol. 2, pp. 281 - 306. עיון במחקרים הנוגעים לפסיכולוגיה התנהגותית מעלה כי בני האדם מונעים באופן עמוק ועקבי על ידי הצורך להשתייך. משמעות הצורך האמור היא שבני האדם זקוקים לקשרים אישיים מתמשכים, יציבים וחפים ברובם מקונפליקטים והשפעות שליליות. ראו: R. F. Baumeister, M. R. Leary (1995). "The Need to Belong: Desire for Interpersonal Personal Attachments as a Fundamental Human Motivation", *Psychological Bulletin*, Vol. 117, No. 3, 497 - 529.

ככל שמחויבות המבקר למקצוע ולאמות המידה המקצועיות רבה יותר, כך עמידתו מול הנהלת הרשות והלחצים המופעלים מצידה תהיה איתנה יותר. עם זאת, בהיעדר תמיכה של הנהלת הרשות, קטנים הסיכויים שהמלצות הביקורת ייושמו. הדבר אף עלול להוביל להתנכלות מצד הנהלת הרשות שתבטא בפגיעה בתנאי העסקה או במניעת גישה למידע. ההתנכלות למבקר עלולה להוביל גם היא לפגיעה במועילות הביקורת - בין אם במישרין ובין אם בעקיפין.

תופעה זו מודגמת בתרשים 10 להלן ומבטאת את המתח המובנה, שנתמך כאמור בממצאי הביקורת, במנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

תרשים 10: השפעת המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית על מועילות הביקורת



במהלך השנים נקבעו הסדרים שתכליתם ביצור מעמד הביקורת ברשויות המקומיות והבטחת תנאים לביקורת סדירה ומועילה. אולם, על אף שביצוע הרצון הרבה שהביעו ראשי הרשויות מתפקוד המבקרים, נראה כי יש מקום לטיוב ההסדרים כדי להבטיח את מועילות הביקורת.



בהקשר זה יצוינו תפקידו החשוב של משרד הפנים ותרומתו הפוטנציאלית לחיזוק מנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ולחיזוק מעמד המבקרים. מתשובותיהם של המבקרים לשאלונים עלה כי כ-36% פנו לקבלת סיוע ממשרד הפנים בעניינים שונים, אך כ-56% מהפונים ציינו כי לא קיבלו את מלוא הסיוע שנזקקו לו. נמצא עוד כי מבקרים ברשויות בגירעון פנו לקבלת סיוע בשיעור גבוה מזה של המבקרים ברשויות בעודף תקציבי (55% לעומת 27%, בהתאמה). כמו כן נמצא כי שיעור המבקרים שפנו לקבלת סיוע בנושא תנאי העבודה היה גבוה ברשויות בגירעון מזה שברשויות בעודף (26% לעומת 10%, בהתאמה).

חשוב לחזק את מנגנון הביקורת הפנימית מבחינת מועילותה, בפרט ברשויות קטנות, שהן לרוב גם פריפריאליות ובמדד חברתי-כלכלי נמוך¹²³, וכן לבסס את תפקיד משרד הפנים כמאסדר, ולחזק את המענה המקצועי והסיוע שהוא מעניק למבקרי הרשויות.

שוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים

במטרה ליצור אחידות בדינים החלים על כל סוגי הרשויות המקומיות¹²⁴, הוחלו הוראות מפקודת העיריות בנושאים הנוגעים לביקורת הפנימית בעיריות על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות¹²⁵. הועלה כי הוראות קודמות בצו המועצות המקומיות באותם נושאים אך בהבדלים מסוימים לא בוטלו, והן ממשיכות לחול במקביל באופן שעלול ליצור אי-ודאות משפטית לגבי ההסדר הנורמטיבי שחל¹²⁶. זאת ועוד, הוראות שנועדו להבטיח את מעמד המבקר ואת מועילות הביקורת - באמצעות קביעת תקינה ותקציב מזעריים, תדירות מזעריה מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת וחובת הקמת צוות לתיקון ליקויים - חלות רק על חלק מסוגי הרשויות¹²⁷.

123 סיון להבי וד"ר גל חגית רומנו, כלכלת השלטון המקומי בישראל - ניתוח הפערים בין רשויות מקומיות בישראל, מסמך תשתית לפיתוח כלכלי מוניציפלי, עמ' 16 - 24 (2016) (להלן - להבי ורומנו).

124 דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) (מינוי מבקר וועדת ביקורת), התשס"ז-2007, הצעות חוק - הכנסת 137, ט"ז באדר התשס"ז, 6.3.07, עמ' 101.

125 סעיפים 149ג, 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות שהוחלו על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיפים 113 ו-13 לפקודת המועצות המקומיות.

126 סעיפים 145א - 145ב לצו המועצות המקומיות.

127 תקנות העיריות (תקינה ותקציב שנתי) חלות רק על עיריות, והחובה להקים צוות לתיקון ליקויים לא חלה במועצות אזוריות. במועצות אזוריות גם לא נקבעה תדירות מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת.



מומלץ כי משרד הפנים יבחן את הצורך באסדרה אחודה של הנושאים הנוגעים לביקורת הפנימית בכלל הרשויות המקומיות, בדגש על מאפייניהן השונים.



הפעולות שנקט משרד הפנים לחיזוק מנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות התמקדו בהיבטים שונים של מעטפת הביקורת, וכללו בין היתר קביעת תקינה ותקציב מזעריים לעבודת הביקורת. עם זאת, קיימת חשיבות גם לחיזוק ליבת הביקורת - ובכלל זה קביעת תקנים מקצועיים לעבודת הביקורת וקיום בקורות סדירות על עצם הגשת הדוחות ואיכותם - להבטחת מילוי תפקידו של מבקר הרשות כמבצע ביקורת מועילה. זאת לצד עמידה על קיום הוראות הדין בכל הנוגע למינוי המבקר ולטיפול בממצאי הביקורת בכלל הרשויות.

ביקורת המדינה העלתה ליקויים בפרט בכל הנוגע לרשויות קטנות, שהן לרוב גם פריפריאליות ובמדד חברתי-כלכלי נמוך¹²⁸, והדבר מחייב התייחסות מתאימה מצד משרד הפנים כדי להבטיח את מועילותה של הביקורת גם ברשויות אלו.

גזבר הרשות המקומית

מצבן הכספי של הרשויות המקומיות - תמונת המצב

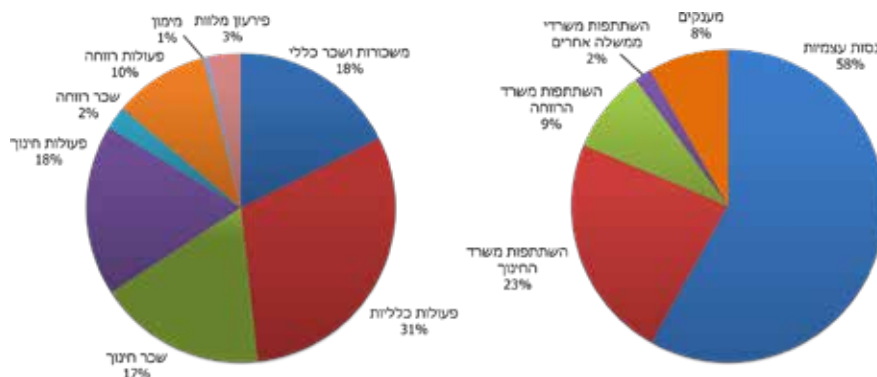
מדוח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 2018 שפרסם משרד הפנים עולה תמונה בדבר מצבן הכספי של הרשויות המקומיות¹²⁹.

בתרשים 11 להלן מתוארת התפלגות הכנסותיהן והוצאותיהן של כלל הרשויות בתקציבן הרגיל בשנת 2018.

128 להבי ורומנו, הערה 123 לעיל, שם.

129 דוח נתונים כספיים מבוקרים ברשויות המקומיות לשנת 2018, אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות. בספטמבר 2019, נבדקו 250 מבין 257 הרשויות המקומיות בישראל.

תרשים 11: התפלגות ההכנסות (מימין) והתפלגות ההוצאות (משמאל) של כלל הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל, 2018 (באחוזים)



כפי שעולה מתרשים 11, שיעור ההכנסות העצמיות¹³⁰ עומד על 58% מכלל ההכנסות של הרשויות המקומיות. אולם בחינה פרטנית מעלה שב-143 מבין 250 הרשויות המקומיות שנבדקו על ידי משרד הפנים, מקורן של רוב ההכנסות אינו בהכנסות העצמיות אלא בהכנסות ממשרדי הממשלה השונים (יותר מ-50% מהכנסות הרשות).

עוד עולה מהתפלגות הוצאותיהן של כלל הרשויות כי שיעור ההוצאות הגבוה ביותר הוא לפעולות כלליות. כלומר הוצאות על מרבית הפעולות המוניציפליות שמבצעת הרשות המקומית, כגון ניקיון, גינון ומאור, עומדות על 31% מסך ההוצאות.

¹³⁰ הכנסות עצמיות כוללות כמה מענקים שמשרד הפנים מקצה לרשויות המקומיות. המענק העיקרי הוא מענק איזון. מענק האיזון נועד להשלים פערים בין הכנסות הרשות המקומית לבין הוצאותיה, ולאפשר לכל הרשויות להעניק לתושביהן שירותים בסיסיים שאת חלקם הן מחויבות לספק על פי חוק. מנתוני משרד הפנים עולה כי בשנת 2018 קיבלו הרשויות מענקי איזון בהיקף כספי של 3.655 מיליארדי ש"ח.



בתרשים 12 להלן מתואר המאזן התקציבי הכולל של הרשויות המקומיות בשנת 2018.

תרשים 12: המאזן התקציבי הכולל של הרשויות המקומיות בישראל, 2018

106 (כ-42%) מהרשויות המקומיות מצויות בגירעון בסך 561 מיליוני ש"ח. מתוך אלה:
38 (36%) מצויות בשיעור גירעון ביחס להכנסות של למעלה מ-10%, 34 (32%) בשיעור גירעון ביחס להכנסות שנע בין 2%-10% ו-34 (32%) מצויות בשיעור גירעון הנמוך מ-2% ביחס להכנסותיהן.



144 (כ-58%) מהרשויות המקומיות מצויות באיזון או בעודף תקציבי בסך של כ-183 מיליוני ש"ח

הגירעון המצטבר הכולל בתקציב הרגיל לסוף שנת 2018 הסתכם בכ-3.4 מיליארדי ש"ח, גידול של כ-10% לעומת הגירעון המצטבר בשנה הקודמת, שעמד על 3.1 מיליארדי ש"ח.

נמצא כי אף שרוב הרשויות המקומיות מצויות בעודף או באיזון תקציבי, כ-42% מהן סיימו את שנת 2018 בגירעון תקציבי (מהן כ-65% רשויות קטנות). מבין כלל הרשויות המקומיות בגירעון, כ-36% מצויות בשיעור גירעון הגבוה מ-10% ביחס להכנסותיהן. יצוין כי שיעור הגירעון הכולל של הרשויות המקומיות לשנת 2018, שעמד על כ-378 מיליוני ש"ח, גבוה בשיעור ניכר (פי יותר מארבעה) משיעור הגירעון הכולל לשנת 2017, שעמד על כ-83 מיליוני ש"ח בלבד.

משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כי כ-30% מהרשויות המקומיות היו מצויות בקשיים כלכליים בשנת 2018 כיוון שבשנה זו נערכו בחירות אשר הובילו להנהגת "כלכלת בחירות" בחלקן.



מנתוני משרד הפנים למאי 2019 עולה כי כ-45% מהרשויות המקומיות מסווגות במעמד של רשות איתנה¹³¹, יציבה¹³² או בהמראה¹³³; כ-40% מסווגות במעמד ביניים¹³⁴; וכ-15% נמצאות בתוכניות הבראה¹³⁵ או התייעלות¹³⁶. בינואר 2020 נמצא כי ארבע רשויות שפעלו תחת תוכניות הבראה במאי 2019 סיימו אותן בהצלחה.

סעיף 142ב לפקודת העיריות¹³⁷ קובע את סמכותו של שר הפנים למנות חשב מלווה לרשות מקומית לתקופה קצובה, בהתקיים אחד מהתנאים האלה: שיעור הגירעון השוטף של הרשות המקומית הוא 10% ויותר, ושיעור הגירעון המצטבר שלה הוא 15% או יותר; תקציב הרשות או ענייניה האחרים מנוהלים באורח לא תקין או שלא בהתאם להוראות כל דין; קיימות ברשות נסיבות מיוחדות שבגללן יש למנות חשב מלווה, במטרה להבטיח ניהול כספי תקין שלה.

מתוקף תפקידו מעורב החשב המלווה בניהול תקציב הרשות המקומית, במטרה להוביל אותה לאיזון תקציבי. הוא פועל לביצוע הנחיות משרד הפנים ומדווח לו באופן שוטף על מצבה הכספי של הרשות. יודגש כי אין במינוי חשב מלווה כדי לגרוע מהאחריות המוטלת על הגזבר.

מנתוני משרד הפנים נכון לאוגוסט 2019 עולה כי 76 רשויות מקומיות מלוות על ידי חשב מלווה, קרי כ-30% מהרשויות המקומיות בישראל נתונות, נכון למאי 2019, במשבר כספי ברמה זו או אחרת.

131 בחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, ובפקודת העיריות מוגדרים מונחים כלכליים-חשבונאיים שעל בסיסם, ועל בסיס עמידת העירייה בתבחינים שהוגדרו בפקודת העיריות, שר הפנים יכול להכריז על עירייה כאיתנה. הכרזה כזו משפיעה על מידת הפיקוח של המשרד על ענייניה - עירייה איתנה פטורה מקבלת אישור השר לביצוע עסקאות במקרקעין, לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין, לנושאים הקשורים בתקציב העירייה (אישור התקציב, העברה בין סעיפים ועוד) ולמחיקת חובות.

132 מדי שנה מפרסם משרד הפנים את רשימת הרשויות היציבות. אלה זוכות להקלות בהתנהלותן מולו (מתכונת דיווחים ואופן קבלת אישור מוקדם לפעילויות שונות). ברשימה נכללות רשויות נטולות מענק שעומדות בכל הקריטריונים הכספיים של ניהול תקין ושבדוח הביקורת האחרון לא קיבלו הערות שהוגדרו "מהותיות".

133 תוכנית המראה היא תוכנית התערבות של משרד הפנים שמטרתה לסייע לרשויות המקומיות לקדם שיפורים משמעותיים בארגון הרשות, באופן התנהלותה וביכולתה לייצר מקורות הכנסה נוספים שיאפשרו שיפור של רמת השירותים המוניציפליים לתושבים באותה רשות.

134 רשות במעמד ביניים היא רשות מקומית שאינה עונה על הפרמטרים להכללה בתוכניות הבראה או התייעלות, או שהתנהלותה אינה מצריכה כניסה לתוכניות מסוג זה, ועם זאת אינה עונה על הפרמטרים של רשות איתנה, יציבה או בהמראה.

135 סעיף 140ג לפקודת העיריות מגדיר תוכנית הבראה לרשות מקומית כתוכנית שנועדה להביא לכך שהוצאותיה של הרשות - בתקציבה הרגיל, בכל שנה - לא יעלו על הכנסותיה, וכן להסדיר את חובות העבר שלה, כולם או חלקם, לרבות בדרך של פשרה בין הרשות המקומית ובין נושיה.

136 בעמ' 154 במדריך המקצועי השלם לחשב המלווה ברשות המקומית, משרד הפנים, דצמבר 2018, הוגדרה תוכנית התייעלות כפעילויות להבראת הרשות, שבהן המקור המרכזי לתשלום בגין חובות העבר של הרשות במסגרת הגירעון המצטבר בדוחות הכספיים הוא מתן היתרים ליטול הלוואות.

137 החל על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.



בתשובת משרד הפנים למשרד מבקר המדינה צוין כי הוא עושה כל שביכולתו במסגרת המוקנית לו על פי החוק ופועל בשיתוף פעולה פנים-משרדי עם כלל הגורמים הנוגעים בדבר לשמירת עצמאות הרשויות ולהגדלה ופיתוח של מקורות הכנסה עצמיים מחד גיסא, ולשמירה על איזון התקציבי מאידך גיסא. עוד ציין כי בשנים האחרונות נעשו מאמצים לקדם את מימוש החלטת הממשלה מס' 193, שעודכנה ב-2017 - החלטה העוסקת בהקמת יחידת אכיפה ובקרה ושבין מטרותיה סיוע בזיהוי רשויות מקומיות העומדות בפני קשיים כלכליים וקידום מדיניות של התערבות מוקדמת למניעת קריסתן. על פי תשובת משרד הפנים הנושא טרם יצא אל הפועל, הואיל והוא ומשרד האוצר עדיין לא גיבשו החלטה בעניין הכפיפות של יחידה זו.

ממצאי השאלון והביקורת הממוקדת בראי תפקידי הגזבר

מתוקף תפקידו אחראי גזבר הרשות המקומית לניהול ענייניה הכספיים של הרשות. הדינים החלים על הרשויות המקומיות קובעים את דרכי המינוי של גזבר הרשות¹³⁸, תחומי אחריותו וסמכויותיו¹³⁹ ואופן פיטוריו¹⁴⁰.

במסגרת תפקידיו יש לגזבר אחריות כוללת להכנת התקציב, למעקב אחר ביצוע התקציב ואיזונו ופיקוח עליהם ולניהול המשק הכספי של הרשות¹⁴¹. על הרשות לקבל את התייחסותו של הגזבר בטרם קבלת כל החלטה שיש לה השלכה על תקציב הרשות, הכנסותיה או הוצאותיה¹⁴². הגזבר משמש גם יועץ לראש הרשות בגיבוש המדיניות הכספית והכלכלית של הרשות, ובכלל זה מדיניות המיסוי, תשלומי חובה וגיוס כספים ממקורות שונים, כגון ממשלה, בנקים וגורמים אחרים שערים קשורה הרשות¹⁴³.

138 סעיף 167(ה)(1) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

139 לדוגמה, סעיפים 2א170, 3א170 ו-203 לפקודת העיריות, החלים גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

140 סעיף 171(ב)(1) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

141 סעיף 2א170 לפקודת העיריות, החל על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

142 סעיף 3א170 לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

143 איגוד הגזברים ברשויות המקומיות בישראל, המדריך לניהול הפיננסי בשלטון המקומי, מפעם מישור יהודה רחובות, ממרץ 2019.



המעקב אחר ביצוע התקציב המאושר הוא כלי ניהולי הכרחי לקיום משק כספי מסודר ולשמירת המסגרות המאושרות, והוא נמצא באחריותו של הגזבר¹⁴⁴. יש חשיבות לקיום מעקב תקציבי ברשויות, שכן הרשות המקומית ניזונה ממקורות כספיים רבים ומגוונים וחייבת בדיווחי ביצוע על השימוש בכספים הללו, שמועברים לפעולות שונות. הגזבר, כאחראי למערך הכספי, חייב באמצעות הליכי בקרה ופיקוח לבחון את ביצוע התקציב ולאתר את המכשלות התקציביות בזמן אמת¹⁴⁵. זאת נוסף לאחריותו לוודא כי בטרם חתימה על התחייבות כספית היא מתקצבת בתקציב הרשות המקומית¹⁴⁶.

כאמור לעיל, במסגרת הביקורת נשלח אל גזברי הרשויות המקומיות שאלון שבו הם נדרשו להשיב על שאלות הנוגעות למעמדם ואופן התנהלותם ברשות. כמו כן, נתבקשו ראשי הרשויות להשיב על שאלות בעניין. יובהר כי משרד מבקר המדינה לא בדק באופן פרטני את המערך הכספי של כל אחת ואחת מן הרשויות.

מידת שיתוף הפעולה עם הגזבר, שביעות הרצון מתפקודו והקשיים שעיימם הוא מתמודד

כדי שהגזבר יוכל למלא את תפקידו באופן מיטבי כמתואר לעיל, נדרש שיתוף פעולה בינו ובין היחידות הרלבנטיות בתוך הרשות ומחוצה לה. לעיתים נוצר ניגוד בין ראש הרשות והנבחרים, אשר עשויים לבקש להגדיל את ההוצאות, ובין גזבר הרשות הדורש לצמצמן.

שיתוף פעולה בשמירה על מסגרת התקציב: כאמור, חלק עיקרי מתפקידו של הגזבר הוא שמירה על מסגרת התקציב. אי לכך התבקשו הגזברים להשיב בשאלון עד כמה הם מסכימים עם אמירות בנוגע לשיתוף הפעולה שהם זוכים לו בשמירה על מסגרת התקציב, ובנוגע לקשיים שהם נתקלים בהם, כמפורט להלן:

144 סעיף 2א170(א) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

145 כך על פי סעיף 206 לפקודת העיריות על הגזבר להכין הצעת תקציב שנתי, והוא נדרש מדי רבעון להגיש דין וחשבון כספי לפי סעיף 213(ב) לפקודת העיריות.

146 סעיף 203(א1)(2) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

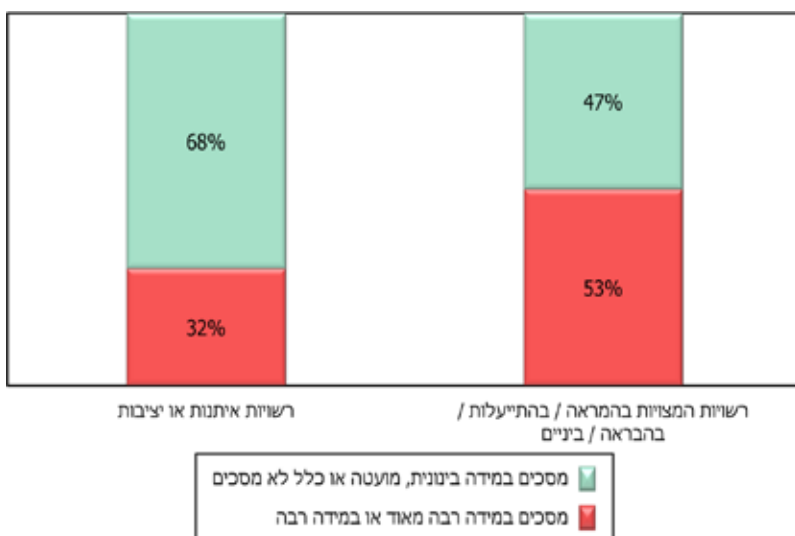


מהתשובות עלה כי 82% מהגזברים מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה "במסגרת תפקידי אני זוכה לשיתוף פעולה מצד גורמים ברשות ביישום תפקידי בפיקוח על שמירת מסגרת התקציב". הסכמה זו בולטת במיוחד ברשויות במגזר היהודי או ברשויות שמעמדן החברתי-כלכלי נע בין 7 ל-10.

עוד עלה מהתשובות כי כ-42% מהגזברים מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה "במסגרת תפקידי אני נתקל מדי פעם בקשיים (משפטיים/מימוניים/בירוקרטיים וכו') בשמירת מסגרת תקציב הרשות".

בתרשים 13 להלן מתואר שיעור הגזברים שדיווחו כי במסגרת תפקידם הם נתקלים מדי פעם בקשיים משפטיים, מימוניים או בירוקרטיים בשמירת מסגרת תקציב הרשות, בהתפלגות לפי מצבן הכלכלי של הרשויות במשרד הפנים.

תרשים 13: שיעור הגזברים שדיווחו כי הם נתקלים מדי פעם בקשיים משפטיים או מימוניים או בירוקרטיים בשמירת מסגרת התקציב, לפי סיווג הכלכלי של הרשויות





פילוח הנתונים בתרשים לעיל מעלה, כי שיעור הגזברים המסכימים עם האמירה במידה רבה או רבה מאוד ברשויות מקומיות שאינן מוגדרות כאיתנות או יציבות עולה מכ-42% לכ-53%. עוד עלה כי ברשויות מקומיות שאינן איתנות או יציבות נתקלו הגזברים בקשיים משפטיים, מימוניים או בירוקרטיים רבים יותר, וזכו לפחות שיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על מסגרת התקציב.

עיריית חיפה - כדוגמה לקשיים בניהול תקציב וגיבושו: קשיים בקביעת מסגרת התקציב וניהולו יכולים לאפיין גם רשויות איתנות. למשל, התנהלות ראשת עיריית חיפה וגזברה בנוגע לתקציבי העירייה לשנת 2019 ולשנת 2020 - התנהלות שהיא לבדה נבדקה באופן ממוקד בביקורת זו - עשויה להצביע על הקשיים בניהול תקציב כאמור, כמתואר להלן:

בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית העיר חיפה כ-320,000 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-69,000 דונם. היא דורגה באשכול 7 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. תקציבה של עיריית חיפה עמד בשנת 2018 על כ-2.8 מיליארדי ש"ח, היא הוגדרה נכון למועד הביקורת כרשות איתנה, ואת השנים 2017 ו-2018 סיימה בעודפים תקציביים.

גזבר העירייה כיהן בתפקידו משנת 1993. נמצא כי מאז כניסתה של ראשת העירייה לתפקידה באוקטובר 2018, נתגלעו בינה ובין הגזבר מחלוקות בסוגיית ניהול תקציב העירייה לשנת 2019. ביולי 2019 התריע הגזבר בפני ראשת העירייה כי קיים צפי לגירעון גדול הן בתקציבה הרגיל של העירייה והן בתקציב הפיתוח שלה באותה שנה.

נאום שנשאה ראשת העירייה בפני מליאת המועצה בנובמבר 2019 ביטא את חילוקי הדעות בינה ובין הגזבר בכל הנוגע לניהול הכספי של עיריית חיפה ולצורך להגדיל את הכנסות העירייה באמצעות בנייה מואצת. יום למחרת הנאום הודיע הגזבר על התפטרותו, והיא נכנסה לתוקף בפברואר 2020.

על פי הדין¹⁴⁷ תקציב העירייה לשנת 2020 היה אמור לקבל את אישורה של מליאת מועצת העיר עד סוף דצמבר 2019, אולם בפועל הוא אושר במליאה בסוף פברואר 2020. הדבר נבע כפי הנראה מהיעדר שיתוף פעולה בין הנהלת העירייה לגזברה.

אי-אישור תקציב רשות מקומית במועד מקשה על הנהלתה להוציא לפועל את מדיניותה באופן מיטבי. הדברים מבטאים את חשיבות שיתוף הפעולה בין בכירי הרשות ובין גזברה.

147 לפי סעיף 206(א) לפקודת העיריות.



ראשת עיריית חיפה השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי העירייה מינתה גזבר חדש, ושלושה יועצים כלכליים (רואי חשבון בעלי התמחויות ייחודיות, לרבות ביקורת חקירתית) בוחנים כעת את ניהול כספי העירייה בשנים עברו.

שיתוף פעולה עם ראשי הרשויות ומידת שביעות הרצון שלהם: מתוקף תפקידיו על הגזבר לקיים קשרים הדוקים על בסיס יומיומי עם בכירי הרשות, ובראשם ראש הרשות, ולכן נחוץ שיתוף פעולה מועיל ופורה בין הגורמים הללו. בשאלון התבקשו ראשי הרשויות להשיב עד כמה הם מסכימים עם האמירות: "אני עובד בשיתוף פעולה מלא עם הגזבר" ו"אני מרוצה מתפקודו של הגזבר".

מהתשובות עלה כי כ-93% מראשי הרשויות מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה כי הם עובדים בשיתוף פעולה מלא עם הגזבר. עם זאת עלה כי רק כ-77% מראשי הרשויות מרוצים מתפקודו של הגזבר במידה רבה או רבה מאוד. שביעות רצון רבה מתפקוד גזבר הרשות מאפיינת בעיקר ראשי עיריות וראשי רשויות איתנות.

עוד עלה מהשאלון כי כ-17% מראשי הרשויות חווים קשיים בהתנהלותם מול גזבר הרשות, וכי כ-39% מהם מזהים קשיים בהתנהלות הגזבר מול גורמים ברשות או מחוצה לה. קשיים כאמור זוהו בעיקר במועצות מקומיות ואזוריות. עיון בתשובות המילוליות של ראשי הרשויות העלה כי רבים מהם מזהים קשיים בממשק העבודה בין הגזברים ובין משרדי הממשלה.

הגזברים גם הם השיבו לעניין שיתוף הפעולה עם גורמים ברשות המקומית. הגזברים התבקשו להשיב עד כמה הם מסכימים עם האמירות: "אני עובד בשיתוף פעולה מלא עם ראש הרשות" ו"אני עובד בשיתוף פעולה מלא עם בכירי הרשות".

מהתשובות עלה כי כ-89% מהגזברים מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה כי הם עובדים בשיתוף פעולה מלא עם ראש הרשות, וכ-93% מהגזברים מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה כי הם עובדים בשיתוף פעולה מלא עם בכירי הרשות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי הממצאים העולים מהתשובות של ראשי הרשויות והגזברים לשאלונים מצביעים על שיתוף פעולה הדוק בין שני בעלי התפקידים האמורים, ואף על הערכה גבוהה יחסית של ראשי הרשויות כלפי עבודת הגזבר, גם ברשויות הסובלות מגירעונות תקציביים.

המועצה האזורית גוש עציון - כדוגמה לקשיים בגיבוש התקציב: על חיוניות שיתוף הפעולה בין גזבר הרשות ובין בכירה ניתן ללמוד מהמתואר להלן בעניין הסוגיות הספציפיות דלהלן אשר נבדקו במועצה האזורית גוש עציון:

המועצה האזורית גוש עציון ממוקמת באיו"ש, ובשטחה 14 יישובים המנוהלים על ידי ועדים מקומיים ועוד שבעה יישובים נוספים ללא סמל יישוב המנוהלים על ידי ועדים מקומיים של יישובים סמוכים. המועצה משתרעת על שטח של כ-43,000 דונמים ומתגוררים בה 24,738 תושבים. מיקומה במדד חברתי-כלכלי הוא 5 ואת שנת 2018 סיימה בגירעון תקציבי של כ-4.6 מיליוני ש"ח.

גזבר המועצה האזורית גוש עציון מונה לתפקיד באוקטובר 1999, ובנובמבר 2019 סיים את תפקידו. לסיום עבודתו ברשות קדמה מערכת יחסים עכורה בינו ובין בכירה, שאפשר ללמוד עליה מהתכתבויות בין הצדדים. מערכת יחסים זו פגעה בתפקודה הכללי והכספי של הרשות. להלן תיאור הדברים:

נמצא כי המועצה שכרה חברת ייעוץ כלכלית לגיבוש תקציבה לשנת 2019, זאת אף שסעיף 78ב(א) לתקנון המועצות האזוריות (יהודה והשומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות), החל על המועצה, מטיל את האחריות להכנת התקציב על גזבר המועצה. שכירת חברת הייעוץ הכלכלית מעידה על השיתוק בפעילות המועצה שאליה הוביל הסכסוך בין הצדדים. נמצא כי המועצה התקשרה עם חברת הייעוץ ללא חתימתו של הגזבר על ההתקשרות, הנדרשת לפי סעיף 95/1 לתקנון המועצות האזוריות.

מנכ"לית המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה במאי וביולי 2020 כי תקציב המועצה הוא כלי ניהולי מרכזי. מאחר שלא נבנה ככזה ובצורה יעילה ומכיוון שבמשך כשנתיים התקציב הוגש בצורה שאינה בהירה, לא הצליחו הנהלת המועצה וחברי המליאה להבין את התקציב לאשורו. לפיכך המועצה התקשרה עם חברה חיצונית לסיוע בבנייתו. אומנם ההתקשרות עם חברת הייעוץ נעשתה ללא חתימתו של הגזבר, אך מאז היא הוסדרה.

גזבר המועצה לשעבר השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי כיהן בתפקידו במועצה האזורית גוש עציון במשך כ-20 שנה, והתקציב שהגיש מדי שנה אושר על ידי משרד הפנים. על פי תשובתו, עם כניסתו של ראש המועצה הנוכחי לתפקידו הלה הודיע לו כי ברצונו להעסיק חברה חיצונית לקבלת שירותי ייעוץ והכוונה כלכליים, וההתקשרות עם חברה זו, שעלות העסקתה עמדה על 86,000 ש"ח בסופו של דבר, נעשתה בלא שיתוף פעולה עימו וללא אישורו.

את תקציבה לשנת 2019 המועצה אשרה בפברואר 2019 - באישור משרד הפנים בשל הבחירות לרשויות המקומיות.



לאחר אישור התקציב במליאה, כתבה הממונה על מחוז יהודה ושומרון במשרד הפנים לגזבר המועצה כי הצעת התקציב לשנת 2019 אינה ריאלית והיא מצביעה על גירעון מובנה בתקציב הרשות. עוד ציינה הממונה כי ללא נקיטת צעדים משמעותיים עלולה הרשות להגיע תוך שנים אחדות לחדלות פירעון. באוגוסט 2019 חתמו ראש המועצה וגזברה על הסכם להסדר התייעלות שגיבש משרד הפנים, במטרה להביא אותה לאיזון תקציבי משנת 2020 ואילך.

לטענת הגזבר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, במחצית השנייה של שנת 2018 הוא עמל על הכנת תקציב המועצה לשנת 2019, ואולם התקציב לא אושר במועצה מכיוון שראש הרשות בחר שלא להתבסס על הצעת התקציב שהכין. עוד ציין כי בתקציב 2019 הורחב הפער בין ההכנסות להוצאות, ואיזונו נשען על צפי הכנסות לא סביר בניגוד להנחיות משרד הפנים. לטענת הגזבר מערכת יחסים טובה עשויה הייתה לתרום להשלמת המשימות, אולם ישנם מקרים רבים של ניגוד מובנה בין תפקיד הגזבר כשומר סף האחראי למערכות הכספים וליציבות הכספית של הרשות לבין מהלכים שאינם עומדים במסגרת כללי מינהל תקין. לדבריו יש לבצע את פעילות הרשות בתיאום ובהסכמה מלאה עם בעלי התפקידים המקצועיים והסטטוטוריים.

המקרה המתואר מדגים ביתר שאת עד כמה מרכזי תפקידו של גזבר הרשות ועד כמה חיוני שיתוף הפעולה בין בכירי הרשות ובין גזברה. יש להניח כי יחסים תקינים ושיתוף פעולה בין ראש המועצה שנבחר לתפקידו ובין גזבר הרשות היו מונעים, או לכל הפחות מפחיתים, את הקשיים בגיבוש תקציב מאוזן. היה ראוי כי המועצה והגזבר היו פונים מבעוד מועד, כשנתקלו בקשיים לגבש תקציב, אל הממונה על המחוז במשרד הפנים בבקשה לקבל סיוע או הנחיות לגיבוש התקציב האמור.

שיתוף פעולה בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות: סעיף 192 לפקודת העיריות¹⁴⁸ קובע כי "הגזבר יהיה אחראי לביטחונה של קופת העיריה". בהיבט זה נבדקה בשאלון מידת שיתוף הפעולה שהגזבר זוכה לה מצד גורמים ברשות. שיתוף פעולה זה חיוני כדי לאפשר לגזבר לשמור על ביטחונה של הקופה הציבורית.

בשאלון התבקשו הגזברים להשיב עד כמה הם מסכימים עם אמירות בנוגע לשיתוף הפעולה שהם זוכים לו בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות ובנוגע לקשיים שהם נתקלים בהם, כמפורט להלן:

148 החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

מהתשובות עלה כי 79% מהגזברים מסכימים במידה רבה מאוד או במידה רבה עם האמירה "אני זוכה לשיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות"; 21% מהם מסכימים עם האמירה במידה בינונית או במידה מועטה או אינם מסכימים כלל.

עוד עלה מהתשובות כי כ-37% מהגזברים מסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה: "במסגרת תפקידי אני נתקל מדי פעם בקשיים (משפטיים/ מימוניים/בירוקרטיים וכו') בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות".

להלן נתונים על שיעור הגזברים שדיווחו כי במסגרת תפקידם הם זוכים לשיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות, בהתפלגות לפי מצבן הכלכלי של הרשויות במשרד הפנים, וכן נתונים על שיעור הגזברים שדיווחו כי במסגרת תפקידם הם נתקלים מדי פעם בקשיים משפטיים/מימוניים/בירוקרטיים בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות, באותה התפלגות.

תרשים 14: שיעור הגזברים שדיווחו כי הם זוכים לשיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות, לפי מצבן הכלכלי של הרשויות



תרשים 15: שיעור הגזברים שדיווחו כי במסגרת תפקידם הם נתקלים מדי פעם בקשיים משפטיים, מימוניים או בירוקרטיים בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות, לפי מצבן הכלכלי של הרשויות



פילוח הנתונים בין רשויות איתנות או יציבות ובין שאר הרשויות מעלה, כי ברשויות שאינן מוגדרות איתנות או יציבות שיעור הגזברים המסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה "אני זוכה לשיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות" יורד מכ-79% לכ-69%. שיעור המסכימים עם האמירה יורד עוד יותר, ל-51%, בתשובות הגזברים מהרשויות במגזר הלא-יהודי.

פילוח הנתונים בין רשויות איתנות או יציבות ובין שאר הרשויות מעלה עוד, כי ברשויות שאינן מוגדרות איתנות או יציבות שיעור הגזברים המסכימים במידה רבה או רבה מאוד עם האמירה "במסגרת תפקידי אני נתקל מדי פעם בקשיים (משפטיים/מימוניים/בירוקרטיים) בשמירה על ביטחונה של קופת הרשות" עולה מכ-37% לכ-47%. כלומר ברשויות שאינן מוגדרות איתנות או יציבות חשים הגזברים כי הם נתקלים בקשיים משפטיים, מימוניים או בירוקרטיים רבים יותר לעומת גזברי הרשויות היציבות, וחשים שהם זוכים לפחות שיתוף פעולה מצד גורמים ברשות בשמירה על ביטחונה של הקופה.



עיריית ביתר עילית - כדוגמה בעניין שמירה על ביטחונה של הקופה: דוגמה היכולה להצביע על לחצים בהם נתון גזבר הרשות בשמירה על ביטחונה של הקופה הציבורית עלתה מממצאי בדיקה ממוקדת שנעשתה בעיריית ביתר עילית בהיבט זה בלבד, כמובא להלן:

ביתר עילית שוכנת באיו"ש. על פי נתוני משרד הפנים, בסוף שנת 2018 מנתה האוכלוסייה בעיר כ-59,714 תושבים. מיקומה במדד החברתי-כלכלי הוא 1. תקציב העירייה לשנת 2018 עמד על 241.7 מיליוני ש"ח ו-65% ממנו מקורו בתקציבי מדינה. עד סוף שנת 2016 נזקקה עיריית ביתר עילית לחשב מלווה מטעם משרד הפנים, נוכח הגירעונות העמוקים שבהם הייתה מצויה. בדוח רואי החשבון המבקרים לשנת 2018 הופנתה תשומת ליבו של משרד הפנים להתחייבויות התלויות של העירייה בגין תביעות עתידיות בהיקף כספי של כ-6.5 מיליון ש"ח. ראש העירייה הנוכחי מכהן בתפקידו משנת 2007. גזבר העירייה מכהן בתפקידו משנת 2017.

באפריל 2018, לקראת חג הפסח, חילקה עיריית ביתר עילית ערכת חמץ, ערכות קלפים וחוברת מהודרת על פעילות הרשות המקומית לתושביה בעלות של כ-113,000 ש"ח. למעט ערכות הקלפים לילדים - שעלותן עמדה על 93,000 ש"ח - שולמו הזמנות העבודה והתשלום עבור ערכות החמץ מתקציב לשכת ראש העיר.

נמצא כי קלפי המשחק לילדים הודפסו וחולקו לתושבי העיר בלא שכונסה ועדת ההתקשרויות של העירייה, וממילא בלא שאושרו הצורך וההוצאה עבור הקלפים.

כדי לשלם לספק שהדפיס את קלפי המשחק התכנסה ועדת ההתקשרויות של העירייה ביולי 2018, שלושה חודשים לאחר שהעירייה כבר חילקה את הקלפים. בישיבה השתתפו מנכ"ל העירייה, הגזבר, היועץ המשפטי החיצוני הקבוע, מנהל אגף שפ"ע ומנהל האגף הטכני. בפרוטוקול ישיבת הוועדה לא נמצא אזכור, וממילא גם לא נימוק, לכך שהוועדה התכנסה בדיעבד ואישרה את ההתקשרות לאחר שהעבודה כבר בוצעה. הזמנת העבודה נכתבה אף היא בדיעבד, ביולי 2018, לאחר התכנסות ועדת ההתקשרויות. באוגוסט שילמה העירייה לספק כ-93,000 ש"ח עבור הדפסת הקלפים.

בתשובתו ממאי 2020 כתב היועץ המשפטי של עיריית ביתר עילית כי אינו יודע מדוע לא צוין בפרוטוקול ישיבת הוועדה שהקלפים כבר חולקו לקראת חג הפסח, וכי כבר במרץ 2018 התקיים הליך נוהל הצעות מחיר עבור ערכות הקלפים. היועץ המשפטי הוסיף כי בדיוני ועדת ההתקשרויות הוא מקפיד על אישור ההתקשרות במועד, וכי בחודשים נובמבר ודצמבר 2019 לדוגמה, נאלץ להסב את תשומת ליבם של גורמים בעירייה בחמישה מקרים שונים לקיומו של אישור חריג ולכך שעליהם להיערך מבעוד מועד על מנת לאפשר את קיום ההתקשרויות בהתאם למינהל תקין.



בתשובת ראש עיריית ביתר עילית מיוני 2020 נכתב כי ישנם בקרה הדוקה ומנגנון מקצועי מסודר בכל נושא ההתקשרות מול ספקים, וכי המקרה המתואר של חלוקת הקלפים הוא מקרה חריג אשר טופל בעקבות הביקורת מול הגורמים המקצועיים.

מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באופן אקראי ב-17 התקשרויות מבין כ-2,500 התקשרויות שביצעה עיריית ביתר עילית בשנת 2018 בהיקף כולל של כ-2 מיליון ש"ח עלה כי כ-12% מהן אושרו בדיעבד מסיבות שונות.

על גזבר עיריית ביתר עילית והיועץ המשפטי החיצוני להקפיד על אישור התקשרויות מראש ובזמן, ולהימנע מאישורים בדיעבד.

גזבר העירייה השיב במאי 2020 כי לאחר הביקורת חודדו הנהלים בנושא אישור התקשרות בדיעבד, וככל שהדבר תלוי בו הוא מקפיד על נוהל הצעות מחיר וביצוע התקשרויות במועד.

מערכות התרעה במסגרת אישור הוצאות כספיות

אישור הוצאה כספית קשור באופן הדוק לניהול תקציב הרשות בידי הגזבר. פקודת העיריות¹⁴⁹ מטילה על הגזבר את האחריות לחתום על התחייבות כאמור, רק לאחר שנוכח כי התקיימו ההוראות וההליכים הדרושים לפי כל דין לעניין מתן ההתחייבות, ונוכח שההתחייבות מתוקצבת בתקציב הרשות לאותה שנת כספים ושאין בה כדי להביא ליצירת גירעון שוטף בתקציב. מערכות מחשוב המתריעות על קיומן של חריגות תקציביות ועל היעדר מסמכים חיוניים בעת קבלת דרישה להוצאה הן כלי ראשון במעלה לביצוע בקרה מונעת ומועילה.

מדיווחי הגזברים לשאלון עלה כי בכ-97% מהרשויות מערכות המחשוב מתריעות על קיומן של חריגות תקציביות בעת קבלת דרישה להוצאה, אך רק בכ-42% מהרשויות מתריעות מערכות המחשוב על היעדר מסמכים חיוניים לאישור הוצאה.

משרד מבקר המדינה ממליץ לרשויות המקומיות להסדיר את הפיקוח והבקרה הממוחשבים, כך שיכללו גם התרעה על היעדר מסמכים חיוניים לאישור הוצאה.

149 סעיף 191 לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.



מקומו של הגזבר במבנה הארגוני

תחומי אחריותם ומארג הכפיפויות של הגזברים ושל גורמים אחרים הנושאים באחריות לפעילות הכספית ברשות, כגון חשבי האגפים, אינם מוגדרים בחוק באופן מפורש. עם זאת, כדי שהגזבר ימלא נאמנה את תפקידו המוגדרים על פי הדין עליו להיות מעורב, במישרין או באמצעות עובדיו, בכל הפעילויות הנעשות ברשות שיש להן היבטים כספיים. לעניין זה נשאלו הגזברים שאלות בנוגע לתחומי אחריותם, מעורבותם בפעילות הרשות, תקן כוח האדם וכן הסמכת עובדים ומארג הכפיפויות.

תחומי אחריות: נמצאה שונות בין הרשויות בהיקף התחומים שעליהם חולשים הגזברים: יותר מ-96% מהגזברים אחראים לכל התחומים האלה - גזברות, הכנסות, גבייה וארנונה, הנהלת חשבונות, תקציבים ותשלומים. כ-74% מהם אחראים גם לתחום המשכורות ברשות, וכ-35% - גם לתחום הנכסים. מהתשובות המילוליות עלה כי יש גזברים האחראים גם לתחומים נוספים, כמו ניהול כספי של התאגידים העירוניים, רכש וניהול מלאי ומצאי.

מעורבות: הדין¹⁵⁰ קובע כי הגזבר יוזמן לשיבות המועצה ולישיבות של כל ועדה מוועדותיה, ותינתן לו הזדמנות להשמיע את דעתו בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה של המועצה או ועדה מוועדותיה שיש לה השלכה על תקציב העירייה, הכנסותיה או הוצאותיה.

מהתשובות לשאלונים עלה כי כלל הגזברים מוזמנים להשתתף בדיונים בנושאים בעלי היבטים כספיים ברשות.

נוכחות הגזבר או נציגו בוועדות המכרזים או בוועדת הכספים מחויבת על פי סעיף 34א170 לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

נמצא כי במרבית הרשויות, הגזברים או נציגיהם נוכחים בדיוני הוועדות השונות, אולם נוכחות גזברי המועצות האזוריות או נציגיהם בוועדות המכרזים עומדת על כ-76% בלבד. זאת ועוד, רק כ-74% מגזברי המועצות המקומיות נוכחים באופן אישי או באמצעות נציגיהם בדיוני ועדת הכספים.

יש חשיבות רבה במיוחד לנוכחות הגזבר או נציגיו בדיוני ועדות העוסקות בעניינים שיש להן השלכה על ההוצאה הכספית של הרשות, בפרט בוועדות הכספים והמכרזים במועצות המקומיות או האזוריות, שם קיימת אף חובת נוכחות.

¹⁵⁰ סעיף 34א170 לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.



העובדים הכפופים לגזבר: נמצא כי בעיריות מספר העובדים החציוני¹⁵¹ הכפוף לגזבר עומד על 18, במועצות מקומיות - על שישה עובדים ובמועצות אזוריות - על 11 עובדים, אף שמשרד הפנים לא קבע תקן למספר העובדים הדרושים בלשכות גזברי הרשויות.

לפי סעיף 203(ב) לפקודת העיריות¹⁵², רשאי הגזבר להסמיך עובד רשות מקומית הכפוף לו להשתמש בסמכויותיו להתחייב בשם הרשות, בצד העומד בראשה, בתחומי סכום שנקבע בתקנות העיריות (חתימה על מסמכים מסוימים), התש"ך-1959, אך אין בהסמכה כאמור כדי לשחרר את הגזבר מחובותיו ומאחריותו לפי כל דין.

נמצא כי 25% מהגזברים הסמיכו עובד להתחייב בשם הרשות, וכי הסמכת העובדים אופיינית בעיקר לרשויות גדולות. עוד נמצא כי ב-6% מהרשויות שהוסמך בהן עובד על ידי הגזבר, העובד לא היה כפוף אליו מקצועית או מינהלית; כלומר העובד הורשה לחתום על התחייבויות בשם הגזבר, אף שאינו מונחה מקצועית על ידי הגזבר ואינו כפוף לו מינהלית.

בתשובת משרד הפנים הובהר כי על הגזברים לעמוד על כך שעובד שאינו כפוף מקצועית או מינהלית לגזבר הרשות המקומית לא יתחייב להוצאה כספית בשם הרשות.

ראוי כי משרד הפנים יחדד את ההנחיות לרשויות המקומיות בעניין הסמכתו של עובד לחתום במקום הגזבר על התחייבויות כספיות.

חשבי אגפים: חשבי האגפים נוהגים לבדוק את המערך הכספי באגפי הרשות ולרכז את מערך התשלומים של האגפים השונים, בכפוף לתקציב המאושר. החשבים אמורים ליישם את המדיניות הכספית ברשות שמתווים ראש הרשות וגזברה.

בדין לא קיימת הסדרה שממנה אפשר להסיק למי אמורים החשבים באגפי הרשות השונים להיות כפופים, וגם משרד הפנים לא הסדיר את הכפיפות האמורה. אולם יכולתו של הגזבר לנהל את המערך הכספי של הרשות באופן מיטבי טמונה במידה רבה בכפיפותם המקצועית של כל החשבים ברשות אליו.

נמצא כי רק בכ-37% מהרשויות מכהנים חשבים באגפים השונים ברשות, וזאת בעיקר באגפי החינוך, ההנדסה והרווחה. מינוי חשבים באגפים השונים ברשות אופייני, על פי השאלון, בעיקר לרשויות מקומיות גדולות. ב-87% מהרשויות שמכהנים בהן חשבים באגפים השונים ברשות הם כפופים מקצועית לגזבר, ובכ-73% מהן הם כפופים אליו מינהלית.

¹⁵¹ חציון הוא ערך החוצה את הקבוצה, עם מספר שווה של ערכים מעליו ומתחתיו.

¹⁵² החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

למעשה ב-2% מהרשויות, החשבים באגפים השונים אינם כפופים כלל - מינהלית או מקצועית - לגזברים, אלא לגורמים אחרים ברשות, כמו מנהלי האגפים. מומלץ שמשרד הפנים יבחן את הסדרת מעמדם של החשבים ואת הממשק בינם לבין גזברי הרשות המקומית.

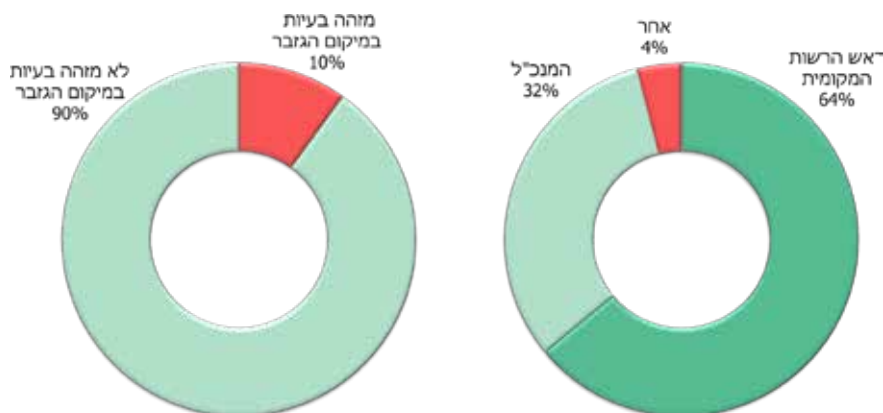
משרד הפנים השיב כי יפעל לכך שחשבי האגפים ברשויות המקומיות יהיו כפופים לגזבר, או לכל הפחות יעבדו עימו בשיתוף פעולה מלא.

כפיפותו של הגזבר: הגזבר ממונה על ידי ראש הרשות באישור המועצה לאחר הליך מכרזי. מהגדרת תפקיד הגזבר המפורסמת בקובץ תיאורי תפקידים שפרסם משרד הפנים¹⁵³, אפשר ללמוד כי הגזבר כפוף לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות.

ממענה הגזברים לשאלון עלה כי כשני שלישים מהם כפופים לראש הרשות וכשליש מהם - למנכ"ל הרשות. פילוח הנתונים ביחס לגודל הרשויות מעלה כי ברשויות קטנות כ-82% מהגזברים כפופים לראש הרשות, ואילו ברשויות גדולות רק כ-51% מהגזברים כפופים לו. פילוח הנתונים ביחס למיקום הרשויות מעלה כי ברשויות פריפריאליות כ-75% מהגזברים כפופים לראש הרשות, ואילו ברשויות במרכז הארץ רק כ-50% מהגזברים כפופים לו.

עוד עלה מתשובות ראשי הרשויות לשאלונים כי עשירית מהם זיהו בעיות כלשהן במיקומו של הגזבר במבנה ההיררכי ברשות. להלן תרשים 16:

תרשים 16: כפיפותו של הגזבר (מימין) ודיווחי ראשי הרשויות על קושי במיקומו ההיררכי של הגזבר (משמאל)



153 בפברואר 2014 פרסם משרד הפנים את קובץ ניתוח העיסוקים החדש כדי לענות על צרכי הרשויות בגיוס ההון האנושי, והוא מעדכנו מפעם לפעם. מטרת הקובץ להגדיר קווים מנחים לניהול כוח אדם, חיזוק ההון האנושי ברשויות מקומיות ושיפורו, תוך כדי שמירה על יעילות מחד גיסא ושוויון ושקיפות מאידך גיסא.



עיון בתשובות המילוליות של ראשי הרשויות שזיהו בעיות כאמור העלה כי רובם ככולם סוברים כי על הגזבר להיות כפוף למנכ"ל הרשות ולא לראש הרשות.

מהאמור עולה כי לא קיימת אחידות בנושא כפיפותו המינהלית והמקצועית של הגזבר. משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון את האפשרות להסדיר את סוגיית כפיפותו של הגזבר ברשות המקומית, כדי להגביר את האמון ושיתוף הפעולה בינו ובין הגורמים הבכירים ברשות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי בימים אלו מתקיימים דיונים של צוות היגוי אשר יבחן את הגדרת תפקידם של בעלי התפקידים הסטטוטוריים ברשויות, ועתיד לבחון גם את נושא כפיפותו של הגזבר. עוד ציין כי בחלק גדול מהרשויות המנכ"ל מתכלל בפועל את כל פעילות הרשות, וכפיפות הגזבר אליו מובילה לשיתופי פעולה רצויים ולטיוב הליכים הנדרשים לשמירה על קופת הרשות¹⁵⁴.

התנכלויות כלפי גזברים

גזבר רשות מצוי מעצם תפקידו בצומת מרכזי ברשות המקומית, ולכן הוא עלול להיקלע לחיכוכים קשים עם גורמים בכירים ברשות על רקע מחלוקות בעניין הוצאות כספיות. ההתנכלות מצד בכירים ברשות יכולה ללבוש צורות שונות, החל באי-הזמנה לשיבות מועצה, דרך פגיעה בשכר והצרת צעדים וכלה בהעמדה לדין משמעתי ואף הליכי פיטורין.

לפי סעיף 171 לפקודת העיריות ניתן לפטר גזבר בתמיכת רוב מיוחד של שני שלישים מחברי המועצה, והחלטת המועצה מותנית בהמלצת ראש הרשות. גזבר הסבור שפוטר מטעמים שאינם ענייניים, רשאי לפנות לוועדה שימנה שר הפנים לעניין בבקשה לבחון את החלטת המועצה.

כמו כל עובד בגוף מבוקר שסבור כי הליכי פיטוריו נובעים מעצם כך שחשף מעשי שחיתות, הפרות חקוק או פגיעה במינהל תקין ברשות המקומית, נתונה בידי הגזבר האפשרות להתלונן בפני נציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה.

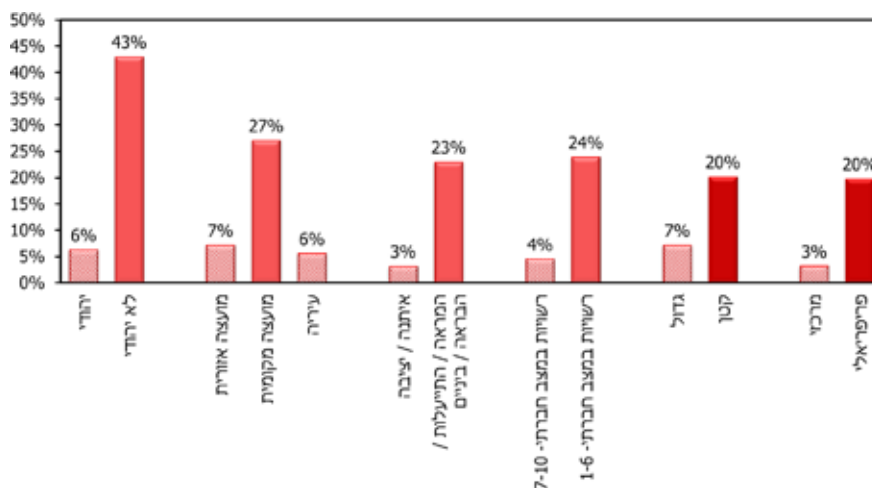
מתשובות הגזברים לשאלונים עלה כי כלפי פחות מ-3% מהם ננקטו הליכים לקראת פיטורין. מתשובות ראשי הרשויות עלה שכ-12% מהם נקטו בשנות כהונתם בתפקיד הליכי פיטורין של גזבר הרשות.

¹⁵⁴ אין מדובר במספרים בני השוואה, לאור השוני במספר המשיבים והעובדה שאין חפיפה מלאה בין תקופות הכהונה של המשיבים השונים - ראשי רשויות וגזברים. יודגש לעניין זה גם כי כשליש מראשי הרשויות מכהנים בתפקיד רק מאוקטובר 2018.

נמצא כי השימוש בכלי הפיטורין של גזברי הרשות נדיר למדי.

עוד עלה מהשאלונים כי כ-13% מהגזברים חוו התנכלות במסגרת עבודתם במהלך חמש השנים שקדמו לביקורת זו. עיון בפירוט דיווחי הגזברים מעלה כי במרבית המקרים המתנכלים היו ראש הרשות ובעלי תפקידים בכירים בה. פילוח הנתונים הסטטיסטיים מעלה עוד כי הדיווחים על התנכלויות לגזברים קיבלו ביטוי בולט יותר במועצות מקומיות, ברשויות פריפריאליות, ברשויות במעמד חברתי-כלכלי נמוך יותר, ברשויות שאינן יציבות או איתנות ובפרט ברשויות מהמגזר הלא-יהודי. להלן בתרשים 17:

תרשים 17: שיעורי הגזברים שחוו התנכלות, לפי מאפייני הרשויות



במקרי קיצון עלולות מחלוקות בין הגזבר לגורמים שונים ברשות אף להגיע לכדי התנכלות וגילויי אלימות כלפיו. להלן שתי דוגמאות:

המועצה המקומית פורדיס - מסכת התנכלויות שעבר גזבר המועצה: על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית המועצה המקומית פורדיס 13,251 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-3,386 דונם. המועצה מדורגת באשכול 2 של הממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. ראש המועצה הנוכחי מכהן בתפקיד משנת 2018. תקציבה של המועצה המקומית עמד בשנת 2018 על 72.4 מיליון ש"ח, והיא סיימה את שנת התקציב בעודף של כ-291,000 ש"ח.



גזבר המועצה, המכהן בתפקידו משנת 1995, דיווח כי היה נתון לאורך שנות כהונתו לאליומות קשה ולאיומים מתמשכים מצד גורמים שונים ברשות המקומית. מתלונותיו במשטרה ומדיונים שהתקיימו במשטרה אפשר ללמוד כי בדצמבר 2006 הוצת רכבו; בנובמבר 2008 נעשה ניסיון לדרוס אותו; בינואר 2009 הותקף; ובאוגוסט 2010 נורו יריות לעבר ביתו. בעקבות התקרית האמורה הוגדר הגזבר על ידי המשטרה כמאויים ברמה הגבוהה ביותר. בפברואר 2011 אוים בשני אירועים שונים ובאפריל 2017 שוב אוים.

לאחר סיום הביקורת, עלה כי גם בינואר 2020 הגיש הגזבר תלונה בגין איומים שהופנו כלפיו בעקבות תצהיר שהגיש במסגרת תפקידו.

במכתב משנת 2009 שמוען למנכ"ל משרד הפנים הצביע הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים על כך שראש המועצה המקומית פורדיס באותה תקופה הוא חסר ניסיון מוניציפלי וניהולי, וכי הגזבר עומד על עקרונות המינהל התקין ובולם כל ניסיון לחריגות במועצה. עוד ציין הממונה כי בשל עמידתו של הגזבר על מילוי הוראות החוק הוא ומשפחתו נתונים לאיומים בפגיעה פיזית ולהתקפות מילוליות מצד חברי קואליציה במועצה. הממונה על מחוז חיפה שיבח את עמידתו של הגזבר בפרץ וציין את התנהלותה המאוזנת של המועצה, שעמדה בכל התחייבויותיה ואף צברה עודפים כספיים של יותר מ-10 מיליוני ש"ח. גם בסיכום פגישה שערך הממונה על מחוז חיפה בספטמבר 2011 בעניין תלונה נגד הגזבר, כתב הממונה כי הוא מלא הערכה לתפקודו של הגזבר.

מהמתואר לעיל, ובייחוד ממכתבו של הממונה על המחוז, עולה כי גזבר המועצה חווה התנכלויות קשות מעצם מילוי תפקידו.

בתשובתו של גזבר המועצה המקומית פורדיס למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 הוא מסר כי חווה התנכלויות מכיוון ששמר על כללי מינהל תקין, ושהמשטרה לא נקטה את כל האמצעים כדי לאכוף את החוק. עוד הוסיף כי שומרי הסף אינם מקבלים אבטחה מפני גורמים אלימים כפי שמקבלים נבחרי ציבור, והם נאלצים לממן מכיסם הפרטי את עלויותיה. דבר זה מרפה את ידיהם של שומרי הסף, לדבריו, ועשוי להוביל אותם לשקול את צעדיהם לגבי המשך כהונתם בתפקיד.

בתשובתה של משטרת ישראל מיוני 2020 (להלן - תשובת משטרת ישראל) נמסר כי עיון בתיעוד המקרים במערכות המשטרה מעלה שגזבר המועצה המקומית פורדיס הגיש שמונה תלונות, וכי כל אימת שהתלונן במשטרה על איומים על רקע היותו עובד ציבור, נערכו הערכות מצב ונקבעו רמות איום בהתאם ל"נוהל טיפול בעובד ציבור מאויים". עוד השיבה המשטרה כי היא קובעת את רמת האיום בהתאם להערכת המצב ומנחה את ראשי הרשויות בדבר האיומים שהופנו כלפי עובדיהם,



אך אינה אחראית למימון סל אבטחה. משטרת ישראל הדגישה בתשובתה כי משרד הפנים מסייע במימון הוצאות לאוכלוסייה מאוימת זו לפי הדין¹⁵⁵.

העובדה שעמידה איתנה של גזבר על מילוי תפקידו בהתאם לדין מעמידה אותו תחת פגיעות חוזרות ונשנות בו ובמשפחתו אינה מתקבלת על הדעת. המקרה לעיל מדגיש עד כמה מרכזי ורגיש תפקידו של הגזבר, ועד כמה גדול היקף הלחצים שהוא מתמודד עימם. המצב הקיים דורש כי גורמי האכיפה ומשרד הפנים ייתנו את דעתם ביתר שאת ליצירת מנגנוני הגנה למקרי קיצון כדוגמת זה של המועצה המקומית פורדיס.

המועצה המקומית זרזיר - התנכלויות לגזבר המועצה: גם במועצה המקומית זרזיר דיווח הגזבר כי נקלע למסכת של התנכלויות מצד חלק מחברי המועצה ומצד גורמים במועצה. אלה איימו כי יפגעו בו פיזית ויפטר אותו, ואף פנו במכתב לראש המועצה כדי שיוציא לפועל את בקשתם לפטר את הגזבר. בביקורת נבדק הדיווח האמור בלבד, והדברים מתוארים להלן:

על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית המועצה המקומית זרזיר כ-8,507 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-4,130 דונם בצפון מערב עמק יזרעאל. המועצה מדורגת באשכול 2 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. המועצה מורכבת מחמישה שבטים בדואיים. ראש המועצה הנוכחי מכהן בתפקידו מדצמבר 2018. תקציבה של המועצה המקומית עמד בשנת 2018 על כ-41 מיליוני ש"ח, והיא סיימה את שנת התקציב בעודף שעמד על 117,000 ש"ח. הגירעון המצטבר של הרשות בשנת 2018 עמד על כ-2.8 מיליון ש"ח.

בצו המועצות המקומיות¹⁵⁶ נקבע כי אם אחד מחברי המועצה חייב חוב סופי בשל ארנונה או בשל אספקת מים, ישלח לו גזבר המועצה הודעה ובה יציין כי עליו לשלם או להסדיר את חובו, ואם לא הסדיר את חובו בתום שישים ימים מיום שנשלחה אליו ההודעה (למעט בנסיבות המנויות בצו), תיפסק כהונתו כחבר המועצה.

גזבר המועצה המקומית זרזיר מכהן בתפקידו משנת 2015. לאחר הבחירות לרשויות המקומיות באוקטובר 2018 נכנסו חברי מועצה חדשים לתפקידם. בהתאם לדין האמור, מסר הגזבר לאחד מחברי המועצה בפברואר 2019 מכתב התראה על אי-תשלום חובות מים וארנונה למועצה, ולפיו אם לא יסדיר חבר המועצה את חובו, כהונתו כחבר המועצה תופסק. במרץ 2019 השיב חבר המועצה כי הוא רואה בהודעה ששלח הגזבר רדיפה וחיסול פוליטי. עוד באותו חודש השיב לו הגזבר כי בעבר

155 סעיף 341א(ד) לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

156 סעיף 105(ו) לצו המועצות המקומיות.



נשלחו אל חבר המועצה דרישות לתשלום החוב ואף ננקטו נגדו הליכי גבייה, וכי חבר המועצה מעולם לא הגיש ערר או השגה.

בביקורת עלה כי ביוני 2019, במהלך ישיבת מליאת המועצה, תקף חבר המועצה את הגזבר הן מילולית והן פיזית וגרם לו חבלה. הגזבר הגיש תלונה במשטרה כנגד חבר המועצה. ראש המועצה ציין כי לדעתו אחת הסיבות לתקרית היא שליחת מכתב ההתראה בנושא חיוב ארנונה על ידי הגזבר לאותו חבר מועצה.

בעקבות התקרית שאירעה בישיבת מליאת המועצה הטיל בית המשפט צו על חבר המועצה בהתאם לחוק למניעת הטרדה מאיימת, התשס"ב-2001, למשך שישה חודשים. לפי הצו נאסר עליו להטריד את הגזבר בכל מקום, לאיים עליו בכל דרך, בין ישירות ובין באמצעות אנשים אחרים, לבלוש אחריו, לארוב לו או להתחקות אחר תנועותיו או ליצור עימו כל קשר.

ממכתבו של הגזבר אל הממונה על מחוז צפון במשרד הפנים מיולי 2019 עולה כי לנוכח מסכת האיומים שספג הוא נמנע מלהגיע למקום עבודתו ונאלץ לבצע את תפקידו מחוץ לכותלי המועצה.

בתשובתו של חבר המועצה למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כתב כי אומנם בינו לבין הגזבר התעורר ויכוח על כמה נושאים במהלך ישיבת המועצה שהתקיימה ביוני 2019, אך הוא לא תקף אותו פיזית או מילולית. הצו שהטיל עליו בית המשפט בהתאם לחוק למניעת הטרדה מאיימת ניתן במעמד צד אחד, שכן שהה באותו זמן בחו"ל. בכל מקרה לאחר בדיקה שערכה המשטרה עם חבר המועצה ועם הגזבר, התיק נסגר.

חבר המועצה מסר עוד בתשובתו כי במרץ 2020 הודיע לו ראש המועצה המקומית שבשל חוב הארנונה הרשום על שמו הוא נדרש על פי דין להפסיק את כהונתו. חבר המועצה עתר לבית המשפט המחוזי לעניינים מינהליים כנגד דרישת המועצה להסדרת החוב, וזה הורה על עיכוב ביצוע החלטת ראש המועצה עד מאי 2020, אז קבע בית המשפט בדרך של פשרה בין הצדדים את גובה חובו של חבר המועצה.

במהלך הביקורת נמצא עוד כי גזבר המועצה, המשמש לפי דין גם כחבר בוועדת הפיטורין, חווה קשיים נוספים מול עובד המועצה המשמש מנהל מחלקת ההנדסה, שנגדו מנהלת המועצה הליך פיטורין.

בסמוך לישיבת מליאת המועצה ביוני 2019 שבה הותקף הגזבר, פרסם מנהל מחלקת ההנדסה פוסטים בדף שלו ברשת פייסבוק שבהם הטיח בגזבר המועצה האשמות בנוגע לתפקודו - האשמות שקיבלו תגובות חריפות מצד גורמים שונים. באחת התגובות לפוסט אף נכתבה קריאה לירות בגזבר.



ביולי 2019 הגישו לראש המועצה כמה חברי מועצה, בהם חבר המועצה האמור, בקשה לכינוס ישיבת המועצה במטרה לערוך שימוע וגם לשקול את פיטוריו של גזבר המועצה בגין רשימה ארוכה של טענות כנגדו.

גזבר המועצה השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי ההליכים שהתנהלו כנגדו על ידי חברי המועצה הסתיימו לאחר שראש המועצה דחה את בקשתם וקיבל את טענות הגזבר.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי מחוז צפון במשרד עמד בקשר הדוק עם גזבר המועצה המקומית זרזיר והנחה אותו לפנות למשטרת ישראל במטרה לבדוק אפשרות שתמונה לו אבטחה קבועה, אם רמת האיום מחייבת זאת. עוד נכתב בתשובה כי מחוז צפון ימשיך לעמוד בקשר עם גזבר המועצה ולסייע לו ככל הניתן על מנת שיוכל למלא את תפקידו.

בתשובת משטרת ישראל נמסר כי החקירה בנושא ההתנכלות לגזבר המועצה המקומית זרזיר טופלה במקצועיות ובוצעו בה כל הפעולות הנדרשות להשלמת החקירה, ובכללן הערכת רמת האיום בתחנת המשטרה בהתאם לנוהל "טיפול בעובד ציבור מאוים". עוד ציינה כי ישנם ממשקי עבודה ותקשורת ישירים בין נציגי משרד הפנים ובין קצין מאוימים במחוז צפון של המשטרה ויחידות המשטרה השונות. נציג משרד הפנים אף משתתף בדיונים הנוגעים לגורמים המאוימים בהתאם לצורך והוא שותף מלא למציאת פתרון לבעיות הללו.

הנה כי כן, גם המקרה במועצה המקומית זרזיר מצביע על הקשיים הרבים הנובעים מתפקידם של הגזברים האמונים על שמירת הקופה הציבורית, כמו אלה הנובעים מהחובה לדרוש מחבר מועצה לשלם את חובו, או מהחובה לשמש חבר בוועדת פיטורין כמתואר לעיל - קשיים אשר הובילו לפגיעה חמורה בשלומם של הגזבר. על משרד הפנים לתת דעתו לקשיים האמורים ולגבש פתרון להגנה על גזברים במקרי קיצון כאמור.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי כאשר מובאת לידיעתו התנכלות לגזבר על רקע מקצועי, ממוני מחוזות המשרד נדרשים לסוגיה ומזמנים את הנוגעים בדבר לביור. עם זאת אין למשרד הפנים כלים להתמודד עם מקרים חריגים כמתואר לעיל אשר נוגעים לשימוש באלימות, ונראה שהכתובת לטיפול במקרים אלה היא משטרת ישראל.



משרד מבקר המדינה קורא למשרד הפנים לפעול לחידוד נוהלי שיתוף הפעולה עם גורמי האכיפה ומשטרת ישראל במקרים כדוגמת אלו המתוארים לעיל, שבהם חשופים גזברים לאיומים ולאירועי אלימות וללוות את הגזברים לאורך ההליך כולו ואף לתקצב אבטחה במקרה הצורך על מנת להבטיח כי יוכלו למלא את תפקידם בבטחה.

יחסי הגומלין בין גזבר הרשות ובין משרד הפנים

סיוע ממשרד הפנים

מבין בעלי התפקידים ברשות המקומית, לגזבר הרשות הממשקים הרבים ביותר עם משרדי הממשלה השונים ובפרט עם משרד הפנים.

למשרד הפנים הוקנו בדין¹⁵⁷ סמכויות פיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, כדי להבטיח שאלה יתבצעו בהתאם להוראות הדין ולכללי מינהל תקין גם בהיבטים הכלכליים והתקציביים. לצד היותו מפקח, משמש משרד הפנים גם כמאסדר המפרסם נהלים, הנחיות והוראות החלים על הרשויות המקומיות. מכאן גם נגזרת חובתו של משרד הפנים לספק לגזברים סיוע מקצועי בעת הצורך ולתמוך בהם, כדי שיוכלו למלא את תפקידם על הצד הטוב ביותר.

בהיבט זה נשאלו הגזברים בשאלון "האם אתה מקבל ממשרד הפנים את הסיוע המקצועי שאתה נדרש לו?". נמצא כי כ-17% מהגזברים לא קיבלו את הסיוע שנדרש להם ממשרד הפנים. מהדיווחים המילוליים של הגזברים עלו טענות כי אינם זוכים למענה הולם מנציגי משרד הפנים, ולעיתים רבות המענה מתעכב או אף אינו מתקבל כלל. עוד עלתה הטענה כי המשרד אינו מספק לגזברים כלים וסיוע בהתמודדות בעת משברים הנובעים מהתנהלות לעומתית מול גורמים ברשות.

מהדיווחים המילוליים של הגזברים עלה עוד כי משרד הפנים אינו ערוך להעניק לגזברים סיוע מקצועי, וכי ההשתלמויות שהוא מקיים בנושאים כספיים הן ארוכות ומסורבלות, תדירותן נמוכה ועלותן גבוהה, במיוחד עבור רשויות קטנות ובעלות תקציב מצומצם.

טענה מרכזית נוספת בדיווחי הגזברים לשאלון העלתה כי הנחיות משרד הפנים אינן ברורות דיין ולעיתים אף נתפסות על ידם כסותרות.

157 פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות.



בהתאמה לעניין זה, 56% מהגזברים סבורים כי בנוהלי משרד הפנים יש הוראות המטילות עליהם אחריות שהם מתקשים למלא. לדוגמה, האחריות לקזז את שכרו של נבחר שלא הגיש הצהרת הון, או לגבות חובות מנבכרי ציבור שכהונתם עלולה להסתיים אם לא יסדירו את החובות האמורים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי חלק ניכר מהגזברים קיבלו את הסיוע המקצועי שהם נדרשו לו. עם זאת על משרד הפנים להבטיח שיח בונה עם כלל הגזברים במטרה לשפר את יחסי הגומלין בינו ובינם. כמו כן עליו לתת דעתו לטענות על אי-קבלת סיוע מקצועי ממנו, איכות ההשתלמויות שהוא מציע והקושי להבין את הנחיותיו.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה כי חרט על דגלו את נושא המקצועיות והשירותיות לרשויות המקומיות, אך הוא מקבל את ההערה ומכיר בכך שחלק מהגזברים זקוקים לסיוע נוסף ומתקשים לקבלו בשל מחסור בכוח אדם במשרד הפנים.

עם זאת, הוסיף משרד הפנים בתשובתו, הוא מקים בימים אלה בית ספר למצוינות בשלטון המקומי, ותפקיד הגזבר הוא אחד מחמשת המקצועות הראשונים שיוכשרו בבית הספר החדש, מתוך הבנת חשיבות תפקיד ליבה זה ברשות המקומית. משרד הפנים אף יממן את הכשרת הגזבר. עוד הוסיף כי המהלך הכולל של בניית קורס הגזברים מחדש נעשה בשיתוף פעולה מלא עם איגוד הגזברים אשר יוצר למעשה קרקע פורייה לשיח מקצועי בין הגזברים ובין משרד הפנים.

מרכז השלטון המקומי מסר בתשובתו ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה כי יש לאפשר לגזבר להסתייע בגורמי מקצוע חיצוניים על מנת שיוכל לבצע את עבודתו על הצד הטוב ביותר כאחראי לקופה הציבורית.

עריית ביתר עילית - קושי של הגזבר למלא את הוראות משרד הפנים: חוק ראש הרשות המקומיות וסגניו (הצהרת הון), התשנ"ד-1993, שהוחל גם על הרשויות באיו"ש, קובע כי על ראש הרשות וסגניו חלה חובה להגיש הצהרת הון בתוך 60 יום מיום היבחרם, וכן תוך 60 יום ממועד סיום הכהונה, וכל אימת שחל, לדעתם, שינוי משמעותי בתוכן ההצהרה.



בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 158/2017¹⁵⁸ שנכנס לתוקפו באפריל 2017, אם ראש רשות מקומית או סגנו לא ימציאו הצהרת הון במועד שנקבע בהוראות החוק יופחת שכרם מדי חודש בחודשו בשיעור של 20% משכר היסוד שאושר להם לתשלום¹⁵⁹. כדי להוכיח את הגשת הצהרת ההון, מועד הגשתה וביצוע ההפחתה בהתאם לחוזר, על גזבר הרשות המקומית לבקש טופס אישור על הצהרת הון מראש הרשות המקומית או מסגנו, החל בתום המועד שנקבע להגשתה של הצהרת ההון.

כאמור, ראש עיריית ביתר עילית מכהן בתפקידו משנת 2007. בשנת 2016, במסגרת דוח מבקר המדינה בנושא היבטים חוקים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות¹⁶⁰, העיר מבקר המדינה בחומרה לראש עיריית ביתר עילית על כך שלא הגיש הצהרת הון אף שנשלחו לו דרישות לעשות כן. בדצמבר 2018 הגיש ראש העיר הצהרת הון, שנים ארוכות לאחר שהיה עליו לעשות כן, ורק ולאחר פניות חוזרות ונשנות מגורמים שונים.

בינואר 2019, לאחר שכבר חתם ראש העירייה על הצהרת ההון, פעל הגזבר לנכות סכומים משכרו של ראש העירייה. אף כי בהתאם לחוזר היה עליו לנכות את הסכום מדי חודש משכרו של ראש העירייה, הוא קיזז באופן חד-פעמי בדיעבד מפדיון ימי החופשה שלו. ביולי 2019, במענה לפניית ראש העירייה, הורה מנכ"ל משרד הפנים להשיב לו את הסכום שקוזז, בטענה כי חלה אי-בהירות בכל בנוגע להחלת חוזר משרד הפנים בנושא זה באיו"ש. נמצא כי שבוע לאחר מכן החילה הממונה על המחוז במשרד הפנים את החוזר מפורשות גם באיו"ש.

גזבר העירייה השיב למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי לאור אי-הבהירות עד יולי 2019, בכל הנוגע להחלת החוזר באיו"ש ולדרכי הפעולה במקרה שבו לא מוגשת הצהרת הון על ידי ראש העירייה או סגניו, נמנע מלקזז משכרו של ראש העירייה משך חודשים ארוכים.

מוצע כי משרד הפנים ייתן דעתו לקשיים שאיתם מתמודדים הגזברים ביישום הוראותיו, בפרט כשהן נוגעות לנבחרים ולבכירים ברשות.

¹⁵⁸ חוזר המנהל הכללי 1/2017 י' בשבט התשע"ז, 6.2.17.

¹⁵⁹ מכוח סעיף 1א15 לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975.

¹⁶⁰ מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016 "היבטים חוקים ואתיים הנוגעים לכהונת נבחרי ציבור ברשויות המקומיות".



חיוב אישי

סעיף 221 לפקודת העיריות קובע כי לממונה על המחוז במשרד הפנים יש סמכות להטיל חיוב אישי על נושא משרה או תפקיד ברשות המקומית, בגין הוצאה בלתי חוקית מקופת הרשות המקומית שהיה אחראי לה. הוראות דומות בנוגע למועצה מקומית ולמועצה אזורית מצויות בסעיף 189 לצו המועצות המקומיות ובסעיף 84 לצו המועצות האזוריות.

משרד הפנים פועל מכוח נהל שפרסם מנכ"ל המשרד ושבעקבותיו מונתה ועדה מייעצת. תפקידה הוא להמליץ למנכ"ל המשרד בעניין הטלת חיוב אישי על נושא משרה ברשויות המקומיות. הנהל גובש עם מרכז השלטון המקומי, בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית למשרד הפנים, והוא מבוסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה¹⁶¹.

על פי הנהל, ביסוד הסדרים אלה עומדת התפיסה שלפיה למשרתי הציבור בשלטון המקומי - בין שנבחרים ובין שעובדים - הוענקו על פי דין סמכויות נרחבות, ולצידן גם חובות, שמטרתן להבטיח כי יפעלו במסגרת תפקידם כנאמני ציבור, במחויבות ובאחריות לטובת ציבור שולחיהם. הפרה של חובה זו מחייבת נקיטת סנקציה כלפי המפר, לרבות סנקציה אישית.

מעצם סמכותם של ראש הרשות וגזברה להתחייב כספית בשם הרשות, הם הגורמים המרכזיים שעליהם מוטלים חיובים אישיים.

ניתוח נתונים ממשרד הפנים שביצע צוות הביקורת העלה, כי בעשור האחרון (בין השנים 2009 ו-2018) נרשמו 63 הליכי חיוב אישי שהסתיימו בקנסות. ב-32 מקרים הוטל חיוב אישי על ראש הרשות בהיקף כספי של 910,500 ש"ח, וב-23 מקרים הוטלה אחריות על גזברי הרשות בהיקף כספי של 466,600 ש"ח.

בדיווחים המילוליים של הגזברים לשאלון הם העלו קשיים שונים שבהם הם נתקלים אגב הליך החיוב האישי, ובין היתר: הליך חיוב אישי מונהג בשלטון המקומי בלבד ולא ברשויות ציבוריות אחרות; מעצם תפקידו חשוף גזבר הרשות המקומית יותר להליך זה, אף כי לעיתים גם לגורמים אחרים ברשות יש השפעה על ההוצאות הכספיות; הליכי החיוב האישי מתמשכים זמן רב וכרוכים בהוצאות כספיות המוטלות עליהם.

משרד מבקר המדינה ממליץ שמשרד הפנים יידרש לטענות שעלו בדיווחיהם המילוליים של הגזברים.

161 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009 מיום 6.1.09.



בתשובת משרד הפנים נטען כי במסגרת הכשרה לגזברים שעורך אגף הכשרה וידע תהיה התייחסות לכך ויינתנו הסברים גם לנושא החיוב האישי אשר עשוי להיות מוטל עליהם.



תפקידיו של הגזבר על פי דין עלולים ליצור ניגוד בין ראש הרשות והנבחרים, היכולים לבקש להגדיל את ההוצאות, ובין גזבר הרשות שנדרש לצמצמן. מהשאלון עולה כי מצב כספי ירוד של הרשות עלול לחדד ניגוד זה ולהעמיד את הגזבר בלחצים כבדים. בד בבד, ראש הרשות ונבחריה האחרים עלולים לחוש שהם מוגבלים בצעדיהם וביכולתם לפעול לפי ראייתם הציבורית. מתוקף תפקידו ומעצם מעמדו כאחראי לניהול תקציבי הרשות מחד גיסא, ולנוכח כפיפותו לראש הרשות מאידך גיסא, נמצא הגזבר על מסלול התנגשות פוטנציאלי עם ראש הרשות ועם הדרג הנבחר; זאת בייחוד אם הגזבר יידרש לציית להוראות שלכאורה אינן עולות בקנה אחד עם הדין ויש להן השלכות על תקציב הרשות. אי לכך יש משמעות גדולה לעיגון מעמדו של הגזבר כשומר סף ולהגנה על עצמאותו ואי-תלותו בגורמים שעליהם הוא מפקח ושאותם הוא מבקר.

ברוב המכריע של השאלונים דיווחו ראשי הרשויות והגזברים על שיתוף פעולה טוב ביניהם, וראשי הרשויות אף העידו על שביעות רצון מתפקודם של הגזברים. עם זאת הממצאים שלעיל מעלים כי בצד החובות והאחריות הכבדה המוטלת על הגזברים, חלקם נתקל בקשיים לשמור על תקציב הרשות המקומית ולמלא את חובות הפיקוח המוטלות עליהם כלפי נבחרים הרשות. הממצאים מצביעים גם על הצורך בהסדרה ברורה של מעמד הגזבר בהיררכיה הארגונית ובהנחיה וסיוע מקצועי למימוש סמכויותיו. הדוגמאות להתנכלות לגזברים אגב מילוי תפקידם, המאפיינת בעיקר רשויות מהמגזר הלא-יהודי ומועצות מקומיות, הן חמורות. דוגמאות וממצאים אלה מלמדים כי על משרד הפנים לגבש כלים להתמודדות עם מצבי קיצון כלפי הגזבר ועליו להמשיך לבדוק נושא זה.

היועץ המשפטי של הרשות המקומית

חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) קובע כי רשות מקומית חייבת לקבל ייעוץ משפטי ועליה למנות עורך דין ליועצה המשפטי. על פי החוק, היועץ המשפטי של עירייה וכן היועץ המשפטי במועצה מקומית או מועצה אזורית שקבע שר הפנים, יהיה עובד הרשות המקומית (להלן - יועץ משפטי פנימי). במועצות מקומיות ואזוריות שאינן מחויבות במינוי יועץ משפטי פנימי שהוא עובד הרשות, מועסק יועץ משפטי חיצוני קבוע המשמש כיועץ המשפטי לרשות (להלן - יועץ משפטי חיצוני).

על היועץ המשפטי לרשות המקומית הוטלו תפקידים סטטוטוריים שונים. על פי סעיף 5א לחוק, עליו לספק ייעוץ משפטי למועצת הרשות המקומית ולוועדותיה, לראש הרשות ולסגן ראש הרשות שהואצלו לו סמכויות (שפורטו בחוק) ולעובדי הרשות, בכל ענין הדרוש למילוי תפקידי הרשות לפי כל דין¹⁶². כמו כן במסגרת תפקידו במתן ייעוץ משפטי, מוטלת על היועץ המשפטי האחריות להבטיח את חוקיותה ותקינותה של פעילות הרשות. עליו לעשות זאת באמצעות הנחיה וייעוץ משפטי לגורמי הרשות האמורים, כדי לכוון ולהדריך את פעילותם מההיבט הנורמטיבי¹⁶³.

היועץ המשפטי לרשות המקומית משמש גם כתובע וממונה על מערכת התביעה העירונית בהליכים פליליים, באכיפת דיני התכנון והבנייה, רישוי העסקים, חוקי העזר ודברי חקיקה אחרים שעל אכיפתם ממונה הרשות המקומית. בתפקידים אלה הוא משמש כתובע, על פי הסמכה של היועץ המשפטי לממשלה.

עצמאות היועץ המשפטי עוגנה בפסיקת בית המשפט העליון, ולפיה במילוי תפקידו של היועץ המשפטי לרשות המקומית במתן ייעוץ משפטי וחוות דעת משפטיות, עליו "לגלות עצמאות מקצועית ואין עליו, בעניין תוכן חוות דעתו המשפטית, מרות אחרת זולת מרות החוק"¹⁶⁴.

היועץ המשפטי נחשב חלק אורגני מהרשות ועליו לסייע לה ולנבחרי הציבור לממש את מדיניותם וסמכותם. מחד גיסא על היועץ המשפטי להציג פתרונות משפטיים לבעיות העומדות בפני מקבלי ההחלטות במסגרת יישום מדיניות הרשות; מאידך גיסא עליו להיות גורם מפקח. בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק נאמר כי על אף המורכבות בתפקידו של היועץ המשפטי, אין בכך בהכרח סתירה. בהבטחת תקינות פעילותה של הרשות מסייע היועץ המשפטי לממש את המדיניות והסמכות של נבחרי הציבור בגבולות הדין.

162 להרחבה בנושא תפקידי היועץ המשפטי, ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133.

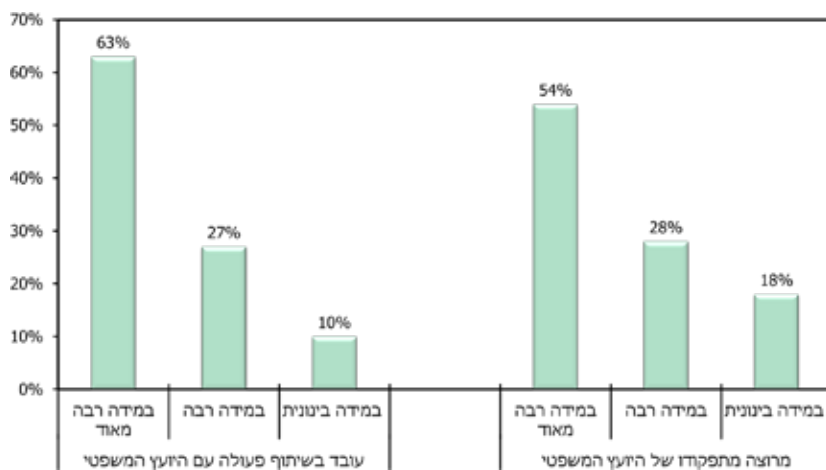
163 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/04 "ניסיונות לפגיעה במעמד של היועצים המשפטיים ברשויות".

164 בג"צ 3180/94 דורון נחמיה נ' מאיר ניצן (מח) 733 (4) (1994).



בתרשים 18 להלן מתואר שיעור ראשי הרשויות שדיווחו, במענה לשאלונים, כי במסגרת תפקידם הם מרוצים מתפקוד היועץ המשפטי ועובדים עימו בשיתוף פעולה.

תרשים 18: שביעות הרצון של ראש הרשות המקומית מתפקוד היועץ המשפטי ושיתוף הפעולה עימו



מתשובות ראשי הרשויות לשאלונים עלה, כי רובם הגורף ציינו שהם עובדים עם היועץ המשפטי בשיתוף פעולה והביעו שביעות רצון מתפקודו. עם זאת מתשובותיהם לשאלה נוספת, על הקשיים שהם חווים בהתנהלות מול היועץ המשפטי, עלה כי כ-31% מזהים קשיים בהתנהלות היועץ המשפטי מול גורמים ברשות או מחוצה לה. עוד נמצא כי ראשי הרשויות בפריפריה חווים קשיים בהתנהלות מול היועץ המשפטי פי ארבעה לעומת ראשי רשויות במרכז.



יועץ משפטי פנימי

היועץ המשפטי הוא אחד משומרי הסף ברשות המקומית ועליו לפעול כדי להבטיח שהרשות, נבחריה ועובדיה ימלאו את תפקידם על פי הוראות החוק וכללי המינהל התקינים¹⁶⁵. כאמור, חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי) אינו מחייב למנות יועץ משפטי עובד הרשות במועצות מקומיות ואזורים.

בפסיקה נקבע¹⁶⁶ כי "יועץ משפטי של רשות מקומית - על דרך השוואה ליועץ המשפטי לממשלה - אינו בגדר נושא כלים של הרשות הרלבנטית, אלא כשמו וכתוארו, נדרש לתת לאותה רשות יועץ משפטי, כך שנדרשת גם ביקורת משפטית על פעולותיה. אם יש מניעה משפטית לאופן פעולתה יישמעו דברים אלה ברמה ובקול ברור וחד משמעי".

בעקבות ניסיונות לפגיעה ולכרסום במעמדו של היועץ המשפטי ברשויות המקומיות, פרסם היועץ המשפטי לממשלה את פנייתו לאחד מראשי הרשויות המקומיות בעניין היועץ המשפטי של הרשות¹⁶⁷. בפנייה ציין כי יועץ משפטי של רשות ציבורית מייצג במילוי תפקידו את החוק ואת אינטרס הציבור. קרי, "הלכות" של היועץ המשפטי אינו ראש הרשות, אלא החוק ואינטרס הציבור. על היועץ המשפטי בכלל, וברשות המקומית בפרט, להתריע על כל התנהלות שאינה עולה בקנה אחד עם האינטרס הציבורי והוראות הדין.

הביקורת העלתה מקרים כמפורט להלן שבהם היועצים המשפטיים הפנימיים והחיצוניים של רשויות מקומיות נמצאו נתונים ללחצים, כאשר נדרש אישור משפטי לפעולות הרשות והעומד בראשה שלא תמיד עלו בקנה אחד עם הדין או המינהל התקינים.

התנכלות ליועץ המשפטי

היועץ המשפטי לממשלה מציין כי מתפקידו וחובתו של ראש הרשות המקומית להגן על היועץ המשפטי מפני ניסיונות של התנכלות או השתלחויות, חרפות וגידופים מצד כל גורם המבקש לפגוע במילוי תפקידו במקצועיות¹⁶⁸.

165 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

166 עת"מ (חי) 1401/03 לוי שמואל נ' ראש עיריית חדרה ואח' עמ' 787 (פורסם במאגר ממוחשב, 9.2.04).

167 פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/04 "ניסיונות לפגיעה במעמדם של היועצים המשפטיים ברשויות".

168 שם.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עלה, כי יותר מרבע מהם דיווחו שסבלו מהתנכלויות בחמש השנים האחרונות מצד גורמים ברשות. עיון בתשובות המילוליות העלה כי מרבית ההתנכלויות שעליהן דיווחו היו מצד ראש הרשות וחברי המועצה. עוד עלה מהתשובות המילוליות כי חלק מההתנכלויות קיבלו ביטוי בניסיונות העמדה לדין משמעתי וניסיונות לפטרם, אך יצוין כי לא כל הליך משמעתי או הליך פיטורין משמעו התנכלות.

בדומה לשומרי הסף האחרים, המעמד של היועץ המשפטי מורכב. אף כי הוא עובד הרשות המקומית, הממונים עליו אינם רשאים לתת לו הוראות לגבי התוכן או המהות של הייעוץ המשפטי, כדוגמת הכתבת התוצאה של חוות הדעת שהוא מתבקש לתת בשאלה משפטית, והיועץ המשפטי אינו רשאי לבטל את שיקול דעתו בשאלה משפטית¹⁶⁹. מעמדו מציב אותו במסלול התנגשות אפשרי בין תפקידו ועמדותיו לבין דרכי הפעולה הרצויות של הדרג הנבחר. ראוי לזכור שאם עמד היועץ המשפטי על אי-חוקיות בהחלטה או על פגם מהותי אחר הנופל לקטגוריה של הפרת כללי מינהל תקין או טוהר המידות, חשופים מקבלי ההחלטה לטענה עתידית כי פעלו שלא כדין ביודעין - על כל ההשלכות שעשויות לנבוע מכך, ובכלל זאת על פי הדין הפלילי, הדין המשמעתי (כאשר מדובר בעובדי הרשות) ונוהל החיוב האישי, כאשר הדבר כרוך בהוצאה כספית שלא כדין מקופת הרשות¹⁷⁰.

סעיף 171(ב)(1) לפקודת העיריות קובע כי כדי לפטר את היועץ המשפטי יש צורך ברוב מיוחד של שני שלישים מחברי המועצה, וכן מוקנית לו הזכות להשמיע את דבריו בפני המועצה¹⁷¹. הצורך ברוב מיוחד נובע מהחשש שראש הרשות יבקש להדיח את היועץ המשפטי אם ימלא את תפקידו כשומר סף באופן שאינו תואם את רצונו של ראש הרשות.

סעיף 8א לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), שהוסף בתיקון משנת 2014, קובע כי על הפסקת העסקתו והשעייתו של יועץ משפטי של רשות מקומית¹⁷² יחולו ההוראות החלות על העברה מכהונה של יועץ משפטי של עירייה, גם אם אינו עובד הרשות המקומית.

169 זמיר, הערה 5 לעיל, עמ' 2387.

170 נייר עמדה: מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות. ברק כלב, עמ' 28.

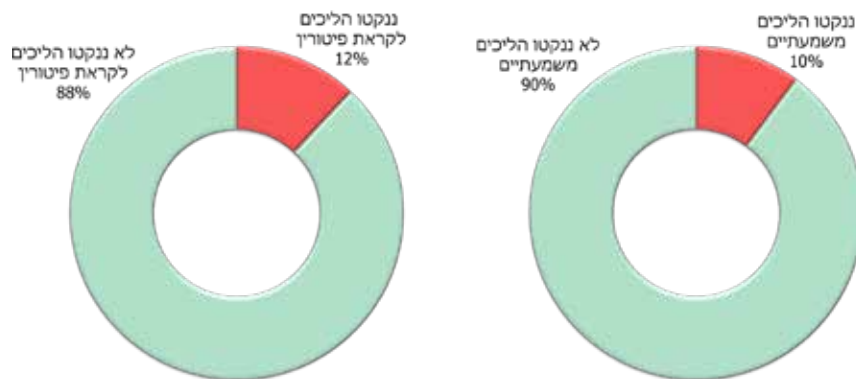
171 סעיף זה הוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות באמצעות סעיף 34 א לפקודת המועצות המקומיות.

172 שאינה רשות מרחבית כמשמעותה בסעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965.

על ההוראות שנקבעו בפקודת העיריות, נוסף חוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2006¹⁷³ שגובש על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ולפיו רשות מקומית המבקשת לסיים את כהונתו של יועץ משפטי לרשות תפנה לוועדה מייצעת¹⁷⁴ לעניין סיום העסקת יועצים משפטיים. זאת כדי שלא לפגוע בעצמאותם המקצועית וביכולתם של היועצים המשפטיים לקיים את אחריותם לתקינות פעילותה של הרשות המקומית ולשמירה על שלטון החוק.

הליכי אכיפת המשמעת ברשויות המקומיות מושתתים על חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, ועל חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963. על פי הוראות הדין האמורות ראש הרשות המקומית נושא באופן בלעדי ברוב הסמכויות לקביעת הליכי הברור של האירועים המשמעתיים, בסמכויות ההחלטה בדבר השעיית עובדים שביצעו עבירות משמעת ובסמכויות התראה או נזיפה¹⁷⁵.

תרשים 19: שיעור היועצים המשפטיים שדיווחו כי ננקטו נגדם הליכים משמעתיים והליכי פיטורין



מתשובות היועצים המשפטיים הפנימיים עלה כי כנגד כ-10% מהם ננקטו הליכים משמעתיים וכלפי כ-12% מהם ננקטו הליכי פיטורין. מתשובות ראשי הרשויות לשאלון עלה כי כ-13% נקטו בהליכים לפיטורי היועץ המשפטי¹⁷⁶.

173 חוזר מנכ"ל 3/2006 "נוהל הפסקת עבודתו של יועץ משפטי לרשות מקומית".

174 הוועדה תורכב משלושה נציגים: היועץ המשפטי למשרד הפנים או נציג שימונה על ידו, נציג שימונה על ידי יו"ר מרכז השלטון המקומי ונציג שימונה על ידי ועד איחוד היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות.

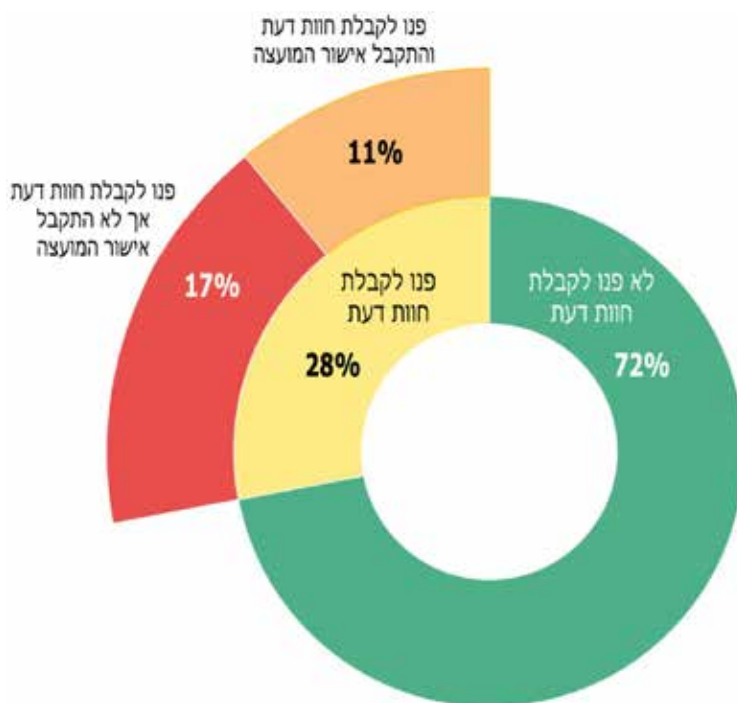
175 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008, "הטיפול במשמעת בשלטון המקומי".

176 אין מדובר במספרים בני השוואה, לאור השוני במספר המשיבים והעובדה שאין חפיפה מלאה בין תקופות הכהונה של המשיבים השונים - ראשי רשויות ויועצים משפטיים.

חוות דעת נוספת על זו של היועץ המשפטי הקבוע ברשות

בפסק הדין בעניין הרטמן¹⁷⁷ הובהר כי חוקיות המינהל מחייבת את הרשות המקומית לפעול בגדר הוראות חוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי). חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה בשאלה משפטית קובעת את המצב המשפטי המצוי מבחינת גורמי העירייה, ובכלל זאת העומד בראשה. פסק הדין קבע כי חוות דעת המנוגדת לזו של היועץ המשפטי תוכל להיות מאומצת על ידי מליאת המועצה רק במקרים נדירים, וראוי לה למועצה שתשקול היטב בטרם אימוץ חוות דעת משפטית אחרת, ואף תפנה ליועץ המשפטי לממשלה בטרם תנקוט צעד קיצוני זה. לא כל שכן, ראש העירייה אינו רשאי לפעול כנגד החלטתו של היועץ המשפטי לעירייה שלא באמצעות החלטה של המועצה, וזו כאמור צריכה להיות נדירה מאוד.

תרשים 20: שיעור ראשי הרשויות המקומיות שפנו לקבלת חוות דעת נוספת על זו של היועץ המשפטי הקבוע ברשות, וכן שיעור חוות הדעת הנוספות שהתקבלו וקיבלו את אישור המועצה



177 ע"מ 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר משפטי, 13.1.13).



מתשובות ראשי הרשויות לשאלון עלה כי כמחציתם פנו לקבלת חוות דעת משפטית נוספת על זו שנתן היועץ המשפטי הקבוע לרשות. מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עלה כי כרבע מהם מודעים לפנייה של ראש הרשות שבה הם מכהנים לקבלת חוות דעת כאמור.

בסופו של דבר, רק בכ-11% מפניות ראשי הרשויות לקבלת חוות דעת נוספת אימצה המועצה את חוות הדעת המשפטית הנוספת על זו של היועץ המשפטי הקבוע של הרשות. ב-17% מהמקרים התקבלה חוות הדעת הנוספת ללא אישור המועצה כנדרש על פי דין.

על הרשויות להקפיד לפעול בכל הנוגע לקבלת חוות דעת משפטית נוספת בהתאם להנחיות כל דין, ולצמצם את השימוש בפנייה לקבלת חוות דעת שונה מזו של היועץ המשפטי הקבוע של הרשות רק לנסיבות מיוחדות.

עיריית בית שאן: דוגמה להתנכלות מצידה של הנהלת הרשות ועקיפת חוות דעתה של היועצת המשפטית עלתה מממצאי בדיקה ממוקדת שנעשתה בהיבט זה בלבד, כמובא להלן:

על פי נתוני משרד הפנים¹⁷⁸, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית העיר בית שאן כ-20,189 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-7,500 דונם. העיר מדורגת באשכול 5 של הממד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. תקציבה של עיריית בית שאן עמד בשנת 2018 על כ-151 מיליוני ש"ח. רואי החשבון המבקרים מטעם משרד הפנים הפנו את תשומת לב המשרד להתחייבויות תלויות בגין תביעות עתידיות שאינן בתחום הכיסוי של פוליסות הביטוח של העירייה, בהיקף של כ-28 מיליון ש"ח.

היועצת המשפטית של עיריית בית שאן מכהנת בתפקיד זה משנת 2007¹⁷⁹. במהלך שנת 2016, כדי לאשר תשלומי שכר לסייעות במוסדות חינוך, דרש משרד הפנים מהעירייה להמציא חוות דעת מטעם היועצת המשפטית שלה, ולפיה היא מאשרת שלווה את הליך קבלת הסייעות וכי הוא התבצע באופן שוויוני, הגון ושקוף בהתאם לדין. מנכ"ל העירייה דאז ביקש מהיועצת המשפטית למסור את חוות הדעת המשפטית כאמור.

כיוון שהגורמים הרלוונטיים בעירייה לא יישמו את הנחיותיה המשפטיות בעניין קליטת הסייעות, לא נענתה היועצת המשפטית לבקשת המנכ"ל. היא הסתפקה בחוות דעת המאשרת את הליך קליטת הסייעות, אך פירטה גם ליקויים שנמצאו בו והמלצות לתיקונם בעתיד.

178 על פי הדוח המפורט והדוח הכספי לשנת 2018.

179 ראו גם: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "עיריית בית שאן", עמ' 797.

המנכ"ל לא הסכים לחוות דעתה, ומשלא נעתרה לבקשתו למחוק חלק מהסעיפים שכתבה, פנה לעורך דין חיצוני המספק שירותי ייעוץ משפטי לעירייה. הוא נתן לו חוות דעת כמבוקש וחוות דעת זו היא שהוצגה לבסוף בפני משרד הפנים.

ביום שבו סירבה היועצת המשפטית לכתוב את חוות הדעת בנוסח שהורה לה מנכ"ל העירייה, ביקשה העירייה להעביר את היועצת לחדר אחר בבניין העירייה, הרחק מלשכת המנכ"ל. במהלך בירור טענות הצדדים ציין המנכ"ל כי הוא סבור שתפקיד היועץ המשפטי אינו תפקיד פעיל ועליו להביע את עמדתו רק כאשר הוא מתבקש לעשות כן.

היועצת המשפטית פנתה למבקר המדינה בכובעו כנציב תלונות הציבור, וטענה שהיא רואה בהודעת המנכ"ל פגיעה במעמדה ובתנאי עבודתה וביקשה צו הגנה על עובדים שחשפו מעשי שחיתות, הפרות חיקוק או פגיעה במינהל תקין בהתאם לסעיף 45א(1) לחוק מבקר המדינה.

נציב תלונות הציבור העניק צו הגנה ליועצת המשפטית לאחר שהשתכנע כי במסגרת עבודתה בעירייה פעלה כמצופה ממנה. היא התריעה על מעשים שאינם עולים בקנה אחד עם מינהל תקין וסירבה, כמצופה מיועץ משפטי, להיעתר לתכתיבי העירייה לגבי תוכן חוות הדעת המשפטית שעליה היא חתומה.

עיריית אור יהודה: דוגמה לקשיים שעמדו בפני היועצת המשפטית של העירייה, המועסקת בתפקידה משנת 2009, עלתה מממצאי בדיקה ממוקדת שנעשתה בעירייה בהיבט זה בלבד, כמובא להלן:

על פי נתוני משרד הפנים¹⁸⁰, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית העיר אור יהודה כ-37,559 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-6,665 דונם. העיר מדורגת באשכול 6 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס. תקציבה של עיריית אור יהודה עמד בשנת 2018 על כ-291 מיליוני ש"ח.

1. נמצא כי בדצמבר 2011 חתמו בכירי העירייה על מכתב הערכה ותמיכה הממוען לראש העירייה דאז, שכיהן בתפקידו בשנים 2007 - 2015. נוסף על כך, כמה ימים לאחר פרסום דוח מבקר המדינה במאי 2013 שבו עלו ממצאים בנוגע להתנהלות ראש העירייה¹⁸¹, כתבה היועצת המשפטית לעירייה מכתב הממוען לכל מאן דבעי ולפיו ראש העירייה נועץ עימה ופועל על פי החוק והנהול התקין. כמה חודשים מאוחר יותר, לקראת הבחירות לראשות העירייה, הופץ מכתב זה במנשרים שחולקו ברחבי העיר.

180 על פי הדוח המפורט והדוח הכספי לשנת 2018.

181 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2012), בפרק "טובות הנאה והטבות בשכר, בתנאים הנלווים ובתנאי הפרישה של נבחר ציבור ברשויות המקומיות".



היועצת המשפטית השיבה למשרד מבקר המדינה ביוני 2020 כי המכתבים שכתבה לא נכתבו ביוזמתה. כמו כן, המכתבים היו כלליים וחסרי כל תוקף משפטי ונועדו לשימושו האישי של ראש העיר. על כן לא ייחסה להם, על פי תשובתה, חשיבות רבה. עוד ציינה ביחס למכתב ממאי 2013 כי לא היה בהפקת מכתב כללי שכזה להעניק לראש העירייה תעודת הכשר, וכשבאו לפתחה סוגיות משפטיות ניתנה חוות דעתה באופן ספציפי, ברור וחד-משמעי. עוד ציינה בתשובתה כי המכתב האמור פורסם ללא ידיעתה וכי בעת כתיבתו לא ידעה על פרסום דוח הביקורת של משרד מבקר המדינה בנוגע לראש העירייה. על פי תשובתה, בהמשך לפרסום פנתה במכתב לראש העירייה והתריעה כי הוא מהווה הפרה של חוק תעמולת בחירות [התשי"ט-1959].

ראש עיריית אור יהודה לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2020 כי לא זכורים לו המכתבים האמורים, אולם נוכח תפקידה הבלתי תלוי של היועצת המשפטית, לדעתו במכתבה הביעה את עמדתה האמיתית כלפי התנהלות העירייה.

2. בת זוגו של ראש העיר עבדה בבית ספר תיכון בעיר כמורה משנת 1986, ומשנת 1997 כיהנה כסגנית מנהל בבית הספר, קודם לבחירת ראש העיר לתפקידו, וקיבלה שכרה מהעירייה. בחוות דעת של היועצת המשפטית לעירייה נקבע כי אין בנסיבות העניין חשש לניגוד עניינים כזה המצדיק פגיעה כה חמורה בחופש העיסוק של בת הזוג של ראש העיר ויש לשמור על איזון בין החשש לניגוד עניינים לבין הפגיעה האמורה בחופש העיסוק, שכן ראש העיר מחויב לגור בעירו ואין לשלול מבני משפחתו את האפשרות להתפרנס בעיר. זאת, בפרט שבת זוגו הועסקה בתפקידה בתחום החינוך שנים רבות טרם בחירתו, וכי הטיפול בחינוך העל תיכוני בבית הספר בו עבדה בת זוגו של ראש העיר מתבצע באמצעות אגף החינוך ומנהלת האגף. בהמשך לפנייה שהתקבלה, דנה הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות במשרד המשפטים בשנת 2012 בשאלה האם קיים ניגוד עניינים בהמשך העסקת בת הזוג של ראש עיריית אור יהודה בהנהלת בית ספר תיכון בעיר, ובאפשרות קידומה למנהלת. הוועדה החליטה שבנסיבות העניין קיים חשש לניגוד עניינים של ראש העירייה בתפקידיו בתחום החינוך, וכי אין צורך שבת זוגו תפרוש מתפקידה, עם זאת הוטלו מגבלות על ראש העירייה ולפיהן יימנע מטיפול בנושאים הקשורים לחינוך העל-יסודי ויטיל את סמכויותיו על גורם אחר.

היועצת המשפטית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 2020 כי חוות דעת משפטיות יכולות להתפרש לכאן ולכאן, ואין פסול בכך שכל גורם יגיע למסקנה שונה, ואין בכך כדי לגרוע מהלגיטימיות שלהן.

ראש עיריית אור יהודה לשעבר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי מעולם לא הפעיל לחצים על היעוץ המשפטי בעירייה כדי שיחוו דעה מסוימת, וכי



במהלך השנים פעל לפי חוות דעת הייעוץ המשפטי גם כשלא עלתה בקנה אחד עם דעתו ומטרותיו.

3. בדצמבר 2016 הורשע ראש העירייה לשעבר בעבירות שונות.

ראש עיריית אור יהודה מסרה בתשובתה למבקר המדינה מיולי 2020 כי קיים מתח מובנה בתפקיד היועצת המשפטית, אך היא, כראש העירייה, מקפידה על ההבחנה שבין קביעה ועיצוב של המדיניות העירונית ובין ביצועה בפועל על ידי הדרג המקצועי, והיא מקפידה לפעול בהתאם לחוות הדעת של היועצת המשפטית של העירייה.

ההתנהלות המתוארת לעיל מציגה את הקשיים שעיינו מתמודדים יועצים משפטיים במסגרת עבודתם ותפקידם בשמירה על קיום הוראות החוק והמינהל התקין ברשויות המקומיות. משרד מבקר המדינה ממליץ כי משרד הפנים יבחן דרכים למתן מענה לשומרי סף המתמודדים עם לחצים וקשיים במסגרת תפקידם, וכי יחדד את הנחיותיו לנבחרי הציבור ולשומרי הסף בדבר הימנעות ממתן מכתבי הערכה לנבחרי הציבור על ידי הדרג המקצועי.

יועץ משפטי חיצוני

כאמור, בהתאם למצב המשפטי כיום¹⁸², על מועצה מקומית או אזורית אין חובה כי היועץ המשפטי הקבוע של הרשות יהיה עובד הרשות המקומית, אלא אם כן שר הפנים קבע כי ימונה לה יועץ משפטי פנימי. עד כה שר הפנים לא השתמש בסמכות זו, ומרבית המועצות המקומיות והאזוריות מסתייעות בשירותיהם של עורכי דין חיצוניים.

בנוהל משרד הפנים למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע¹⁸³ (להלן - נוהל 2/14) מודגש: "אף שהחוק לא הטיל על חלק מהרשויות המקומיות חובה למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות, מהות תפקידו של יועץ משפטי, הצורך בהשתלבותו בעבודתה השוטפת של הרשות והחובות המוטלות עליו כשומר סף מצדיקות, ככלל, שגם רשות מקומית כזו תבחן בכובד ראש מינוי של יועץ משפטי שהוא עובד הרשות". נוהל זה הוחל על הרשויות המקומיות באיו"ש בשנת 2019¹⁸⁴.

182 סעיף 33 לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי).

183 חוזר מנכ"ל 2/14 "נוהל למינוי יועץ משפטי חיצוני קבוע ברשות מקומית", מ-25.12.14.

184 חוזר הממונה ביהודה ושומרון - החלת חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מ-5.5.19.



מתשובות ראשי הרשויות לשאלונים עלה כי רק 14% מהמועצות המקומיות ו-11% מהמועצות האזוריות מעסיקות יועץ משפטי פנימי. יצוין עוד כי מהתשובות המילוליות של ראשי הרשויות לשאלון עלו גם טענות לקשיים בזמינות היועצים המשפטיים החיצוניים.

ניכר כי מרבית הרשויות המקומיות שאינן מחויבות לכך נמנעות מלמנות יועץ משפטי פנימי ומעדיפות להמשיך להעסיק יועץ משפטי חיצוני. מומלץ כי הרשויות המקומיות שאינן מחויבות להעסיק יועץ משפטי פנימי תבצענה הערכה מפעם לפעם בכל הנוגע למדיניותן בנושא, לרבות בהיבטים של שימור הידע הארגוני וזמינות היועצים המשפטיים.

העסקתם של יועצים משפטיים חיצוניים עלולה להעמידם במצב של ניגודי עניינים והעדפת טובת ראש הרשות ובכירים בה, שיש להם השפעה מכרעת על המשך העסקת היועץ המשפטי, על פני האינטרס הציבורי של תושבי הרשות המקומית¹⁸⁵. בפסיקה הודגש כי היועץ המשפטי אינו יועצו הפרטי של ראש הרשות אלא יועץ הרשות המקומית¹⁸⁶.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי 6% מהיועצים המשפטיים הפנימיים סיפקו לבכירים ברשות ייעוץ משפטי שאינו נוגע לתפקידם כיועץ הרשות, וכרבע מהיועצים המשפטיים החיצוניים סיפקו אף הם לבכירים ברשות ייעוץ כזה.

על משרד הפנים לחדד בהנחיותיו לבכירי הרשויות וליועצים המשפטיים את הצורך בהבחנה בין ייעוץ משפטי לרשות המקומית ובין מתן ייעוץ משפטי לנבחרים ובכירים ברשות בכל הנוגע לענייניהם הפרטיים.

עיריית ביתר עילית: סוגיה אשר לוותה על ידי היועץ המשפטי החיצוני הקבוע נבדקה בביקורת, ונמצא כלהלן:

עיריית ביתר עילית ממוקמת כאמור באיו"ש. ראש העירייה מכהן בתפקידו משנת 2007. היועץ המשפטי החיצוני של העירייה משמש בתפקידו משנת 2014. כיוון שהעירייה ממוקמת באיו"ש לא מוטלת עליה החובה להעסיק יועץ משפטי פנימי¹⁸⁷.

¹⁸⁵ להרחבה ראו מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי", עמ' 133.

¹⁸⁶ ע"ס 6145/12 עיריית נצרת עילית נ' הרטמן (פורסם במאגר ממוחשב, 13.1.13).

¹⁸⁷ סעיף 140ג' לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) קובע, כי מפקד כוחות צה"ל באזור רשאי על פי המלצת הממונה להכריז בצו שמועצה מקומית פלונית תיקרא "עירייה". סעיף 66ב' כא' לתקנון מורה למועצה למנות יועץ משפטי, ואין הוא צריך להיות עובד המועצה. כלומר עיריית המצויות באיו"ש אינן מחויבות במינוי יועץ משפטי עובד הרשות.



בהנחיית מנכ"ל עיריית ביתר עילית מאפריל 2008 נקבע כי אם שילמה הרשות המקומית בגין תיקון נזקים לרכב, בין היתר בגין השתתפות עצמית לחברת הביטוח, יחויב הנבחר ב-50% מההשתתפות העצמית בנזק הראשון לרכב ובכל עלות ההשתתפות העצמית החל בנזק השני.

בפברואר 2013 התקשרה עיריית ביתר עילית עם חברה להשכרת רכב (להלן - החברה) בהסכם ליסינג לחכירת רכב לשימוש של ראש העירייה בעלות של 9,360 ש"ח לחודש. ההסכם קבע מכסת קילומטרים וגיל מינימלי לנהיגה ברכב. בתום תקופת החכירה, בספטמבר 2016, תבעה החברה את העירייה להשבת כספים בסכום של כ-200,000 ש"ח שעל פי כתב התביעה סירבה העירייה לשלם¹⁸⁸.

התביעה כללה רכיבים שונים בגין הפרות שביצעה העירייה לכאורה בהסכם ובהם: (א) תיקון נזק שעמד על כ-70,000 ש"ח בעקבות תאונת דרכים שאירעה כשנהג ברכב בנו של ראש העירייה. גילו של הבן היה נמוך מהגיל המינימלי לנהיגה ברכב בהתאם להסכם הליסינג והוא לא היה מורשה לנהוג ברכב, ועל כן הנזק לא כוסה כלל על ידי חברת הביטוח; (ב) חריגה ממכסת הקילומטרים שנקבעה בהסכם החכירה; (ג) כספים ששולמו בגין נזק שנגרם לרכב עקב טיפול לא מתאים; (ד) השתתפות עצמית בתשלום עבור תאונה נוספת שאירעה בתקופת החכירה.

בעקבות התביעה שהגישה החברה בדצמבר 2016 הגיע היועץ המשפטי לעירייה להסכם פשרה עם החברה, שקיבל תוקף של פסק דין, ובמסגרתו שילמה לה העירייה 140,000 ש"ח בגין ההפרות האמורות.

ראש עיריית ביתר עילית השיב ביוני 2020 למשרד מבקר המדינה כי העירייה פועלת בהתאם להנחיות היועץ המשפטי שלה וכי הסכם הפשרה עם החברה גובש על ידו, נבדק על ידי מנכ"ל העירייה ואושר על ידי בית המשפט. היועץ המשפטי של עיריית ביתר עילית מסר כי הנושא נדון וטרם הוכרע בוועדה לחיוב אישי במשרד הפנים. הוא הוסיף כי עקב הנחיה שגויה של קצין הרכב בעירייה משנת 2011 לא היה מודע ראש העירייה לכך שנזק לרכב הצמוד מאירוע תאונה של נהג צעיר לא מכוסה על ידי הביטוח. עוד ציין, לעניין החריגה ממכסת הקילומטרים, כי נוהלי משרד הפנים לא היו בתוקף ולא הוחלו באיו"ש במועד האירוע.

188 ת"א 65419-09-16 ליס נ' עיריית ביתר עילית (לא פורסם).



בניהול הליכים משפטיים, ובפרט בהסכמי פשרה שיש בהם חיובים האמורים להיות מוטלים הן על נבחר ציבור והן על הרשות המקומית, ראוי כי היועץ המשפטי יפרט מלכתחילה - או עם סיומו של ההליך - את הרכיבים שנבחר הציבור אמור לשלם לצד אלו שהרשות המקומית אמורה לשלם. מומלץ כי עיריית ביתר עילית תפעל להפיק לקחים מהמקרה האמור ולחדד נהלים במידת הצורך.

המועצה האזורית תמר: דוגמה להליכים להמשך העסקתו של היועץ המשפטי החיצוני שמועסק משנת 1999 במועצה נמצאה בביקורת ממוקדת בנושא זה.

המועצה האזורית תמר מאגדת שישה יישובים וכן את מרבית אתרי התיירות בחבל ים המלח. על פי נתוני משרד הפנים, בסוף 2018 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-1,405 תושבים ושטח שיפוט השתרע על פני כ-1,564,000 דונם. המועצה מדורגת באשכול 6 של המדד החברתי-כלכלי של הלמ"ס ותקציבה עמד בשנת 2018 על כ-159 מיליוני ש"ח.

בדוח מבקר המדינה לשנת 2016 בנושא ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי¹⁸⁹ (להלן - הדוח בנושא ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים), הצביע מבקר המדינה על העסקה ממושכת של היועץ המשפטי החיצוני במועצה האזורית תמר. העסקה זו לא הייתה בהתאם להוראות נוהל 2/14, ועלותה למועצה עמדה על כ-2.3 מיליוני ש"ח לשנה בממוצע. עוד הצביע הדוח על כך שהיועץ המשפטי של המועצה ייצג גם את ראש המועצה דאז במסגרת חקירתו במשטרה בעניין אישי.

נמצא כי במסגרת ההליכים לתיקון הליקויים שנמצאו בדוח מבקר המדינה, ערכה המועצה הליך תחרותי חדש, שלווה על ידי יועץ חיצוני, ובו נבחר פעם נוספת אותו היועץ המשפטי החיצוני שמכהן במועצה משנת 1999.

בהתאם להוראות נוהל 2/14, לפני קבלת החלטה על העסקת יועץ משפטי חיצוני, על ראש המועצה לשקול אפשרות למנות יועץ משפטי שהוא עובד הרשות. על פי החוזר, החלטה זו אמורה להתקבל גם בהתאם לחוות דעתו של הגזבר "בדבר עלויות העסקת יועץ משפטי חיצוני קבוע בהתבסס על הנתונים הכספיים של שלוש השנים האחרונות לפני קבלת ההחלטה, אל מול עלויות העסקת יועץ משפטי כעובד הרשות", וכן על חוות דעתו של מנכ"ל או מזכיר הרשות בנוגע להיקף שירותי הייעוץ המשפטי שיידרשו לרשות המקומית בשנים הבאות.

189 מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2016, "ייעוץ והספקת שירותים משפטיים בשלטון המקומי".



את המכרז האמור בדק משרד רואי חשבון חיצוני עבור מבקר המועצה בהתאם לתוכנית עבודה שאושרה על ידו. משרד רואי החשבון מצא כי נפלו פגמים בהליכי המכרז, לרבות בעניין אופן הכנת חוות הדעת על ידי גזבר המועצה.

עיון בחוות דעתו של הגזבר העלה כי עלות העסקת יועץ משפטי פנימי ושני עורכי דין בלשכה תהיה נמוכה מהעסקת יועץ משפטי חיצוני קבוע. עם זאת הגזבר, אשר כיהן בעברו גם כמזכיר המועצה, המליץ על העסקת יועץ משפטי חיצוני בשל הניסיון והידע המשפטי הרב שלו, כך שבפועל הנימוק של התחשיב הכלכלי לא גבר על הנימוקים האחרים.

ראש המועצה האזורית תמר, היועץ המשפטי וגזבר המועצה לשעבר השיבו למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי ניסוח חוות הדעת לווה על ידי יועץ חיצוני, וכי קיים יתרון ברור ומובנה למשרד עורכי דין חיצוני גדול ומנוסה, ובשל האתגרים הרבים והייחודיים העומדים בפני המועצה האזורית תמר, השיקולים התומכים בכך כבדי משקל אף יותר. כן ציינו בתשובתם כי ההתקשרות עם משרד עורכי הדין בעקבות המכרז החדש הוסיפה תשומות רבות למועצה ובמקביל הוזילה את העלויות שהיא משלמת עבור ייעוץ משפטי.

על המועצות המקומיות והאזוריות המבקשות להעסיק יועץ משפטי חיצוני להקפיד לבדוק אפשרות להעסיק יועץ משפטי פנימי קבוע בהתאם לנוהל משרד הפנים.

חיזוק היועץ המשפטי ברשות המקומית

פעולות משרד הפנים למינוי יועצים משפטיים פנימיים

לאורך השנים השתנה מעמד היועץ המשפטי ממי שמשמש יועץ וגורם מנחה ומכוון בלבד לשותף פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. היועץ המשפטי הוא חבר ונמנה עם מקבלי ההחלטות בוועדות הקצאות¹⁹⁰, ועדת תמיכות¹⁹¹, ועדת תרומות¹⁹², ועדת פיטורים¹⁹³, ועדת השלושה במסגרת התקשרויות בפטור ממכרז של הרשות המקומית¹⁹⁴ ועוד. בהיותו של היועץ המשפטי שותף מלא לקבלת החלטות, נובעת

190 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2001 "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית".

191 חוזר מנכ"ל 4/2006 "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות".

192 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2016 "נוהל לאישור גיוס וקבלה של תרומות על ידי רשויות מקומיות".

193 סעיף 171א(2) לפקודת העיריות. תוקן בחוק יסודות התקציב (תיקון מס' 31 הוראת שעה), התשס"ד-2004.

194 תקנה 3(15) לתקנות המכרזים וסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, קבעו הקמתה של ועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית, גזבר הרשות והיועץ המשפטי, והיא מכונה "ועדת השלושה".



חשיבות ההעסקה של יועץ משפטי פנימי, עובד הרשות, המחויב לה על בסיס מקצועי איתן ורציף.

בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק הומלץ כי בכל הרשויות המקומיות ימונה יועץ משפטי שהוא עובד הרשות המקומית, תוך כדי שימוש בסמכותו של שר הפנים בחוק הייעוץ המשפטי להחיל חובת העסקת יועץ משפטי עובד הרשות גם על המועצות המקומיות והאזוריות.

גם בדוח מבקר המדינה בנושא ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים קרא מבקר המדינה למשרד הפנים לחזק את מנגנון הייעוץ המשפטי ברשויות המקומיות ולשקול לקבוע חובה למנות יועץ משפטי פנימי גם במועצות מקומיות ואזוריות. בתשובת משרד הפנים לדוח מבקר המדינה נכתב כי משרד הפנים אימץ את המלצות הצוות לחיזוק שלטון החוק בשלטון המקומי, ובין היתר את העיקרון של מינוי יועץ משפטי עובד הרשות לכל המועצות המקומיות.

באוגוסט 2019 מסר היועץ המשפטי של משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי לאחר הקצאת תקציב ביוזמתו של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי) ועבודת חשיבה במשרד הפנים בשיתוף משרד המשפטים ונציגי היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות, הוחלט למקד תקציב לסיוע ותמיכה ברשויות המונות יותר מ-15,000 תושבים, ואלה יחויבו למנות יועץ משפטי פנימי עובד הרשות. עם זאת, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות הודיעו כי הם מתנגדים להרחבת החובה על העסקת יועצים משפטיים פנימיים עובדי הרשות המקומית. בכך הוקפאה למעשה התוכנית להעסקתם של יועצים משפטיים פנימיים גם ברשויות שאינן מחויבות לכך.

משרד מבקר המדינה מציין את המועצות המקומיות באר יעקב, גדרה, זכרון יעקב, זרזיר, ירוחם ומע'אר והמועצות האזוריות דרום השרון, זבולון ומטה יהודה - שבחרו למנות יועץ משפטי עובד הרשות. מומלץ כי כלל המועצות המקומיות והמועצות האזוריות יבחנו את מתכונת העסקת היועצים המשפטיים ברשויות (פנימי או חיצוני) כנדרש בהנחיות משרד הפנים. כמו כן מומלץ כי משרד הפנים ישלים את בדיקת הנושא בתיאום עם מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

המרכז לשלטון מקומי מסר בתשובתו ממאי 2020 למשרד מבקר המדינה כי הוא מכיר בחשיבות חיזוק היועץ המשפטי לרשות, אך סבור כי יש לאפשר גמישות ניהולית למועצות המקומיות והאזוריות בהחלטה אם להעסיק יועץ משפטי כעובד הרשות או יועץ משפטי במיקור חוץ. עוד ציין כי לא נכון יהיה לחייב את העסקתם של יועצים משפטיים כעובדי המועצות המקומיות והאזוריות, וזאת הן מטעמים של חשיבות



ההתמקצעות הנדרשת במתן ייעוץ משפטי בתחומים מגוונים והן מטעמים של היעדר תקנים מספקים לכל רשות על מנת להבטיח מתן מענה מקצועי בכל תחום.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי ניסה לקדם את נושא הרחבת החובה להעסקת יועץ משפטי פנימי גם על רשויות שאינן עיריות, ואולם לאור התנגדות מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, ההליך לא קודם.

מבנה סטנדרטי ללשכה משפטית וקביעת נושאי ליבה שבאחריותה

גיבוש תקינה בנושא לשכה משפטית ותנאי העסקה של היועץ המשפטי ועובדיו עשוי לסייע גם הוא לחיזוק מעמדו של היועץ המשפטי. בשנת 2011 ערך איחוד היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות עבודת מטה בנושא גיבוש מבנה סטנדרטי ללשכה משפטית ברשות מקומית, אולם טרם נקבעה תקינה אחידה וברורה בנושא.

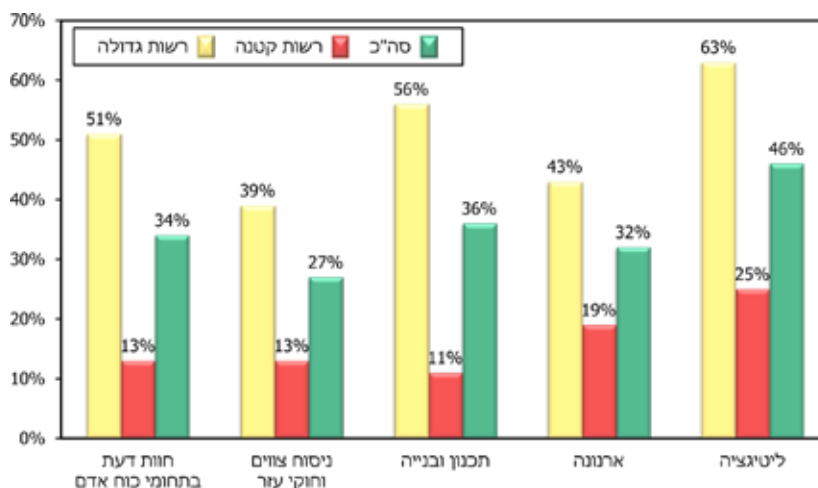
בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק עלה, כי אם הנהלת הרשות מקבלת שליטה מלאה על התקינה ועל תנאי ההעסקה של היועץ המשפטי ושל הלשכה המשפטית, עלול ראש הרשות להצר את צעדיו של היועץ המשפטי דרך פגיעה בתנאים אלה, לדוגמה באמצעות שלילת תקנים, השעייתם וכדומה. גיבוש התקינה ותנאי ההעסקה של הלשכה המשפטית יכול למנוע לחץ מסוג זה.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-14% מהיועצים המשפטיים הפנימיים מכהנים ללא עורכי דין נוספים בלשכה המשפטית.

בדוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק נכתב כי חלק מהעיריות הנעזרות בעורכי דין חיצוניים עושות זאת גם בתחומי הליבה של הרשות. הייעוץ המשפטי הפנימי מטפל בנושאים פרטניים שבהם הוא מחויב מכוח דין, ובכל יתר פעולות הליבה של הרשות מטפלים עורכי דין חיצוניים.

גם בדוח מבקר המדינה משנת 2016 בנושא ייעוץ ואספקת שירותים משפטיים המליץ מבקר המדינה שיש להעדיף כי היועץ המשפטי הפנימי יספק את הייעוץ המשפטי הפנימי לרשות המקומית, בעיקר בנושאי הליבה של השלטון המקומי, כמו ייעוץ משפטי לוועדות הרשות וניסוח חוקי עזר, וכן בעניינים מורכבים הדורשים התוויית מדיניות ושמירה על אינטרסים ציבוריים.

תרשים 21: התחומים שבהם רשויות מקומיות מעסיקות יועצים משפטיים במיקור חוץ, לפי גודל הרשות



מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עולה, כי כמחצית הרשויות המקומיות העסיקו עורכי דין במיקור חוץ בתחומי הליטיגציה, כשליש בתחומי התכנון והבנייה וכשליש בתחומי כוח אדם וארנונה.

יוצא אפוא כי יש רשויות שבהן תחומים כגון ניסוח צווים וחוקי עזר, מתחומי הליבה של רשות מקומית, מטופלים באמצעות יועץ משפטי חיצוני. מן הראוי כי תחומי הליבה של הרשות המקומית יסופקו על ידי היועץ המשפטי הפנימי.

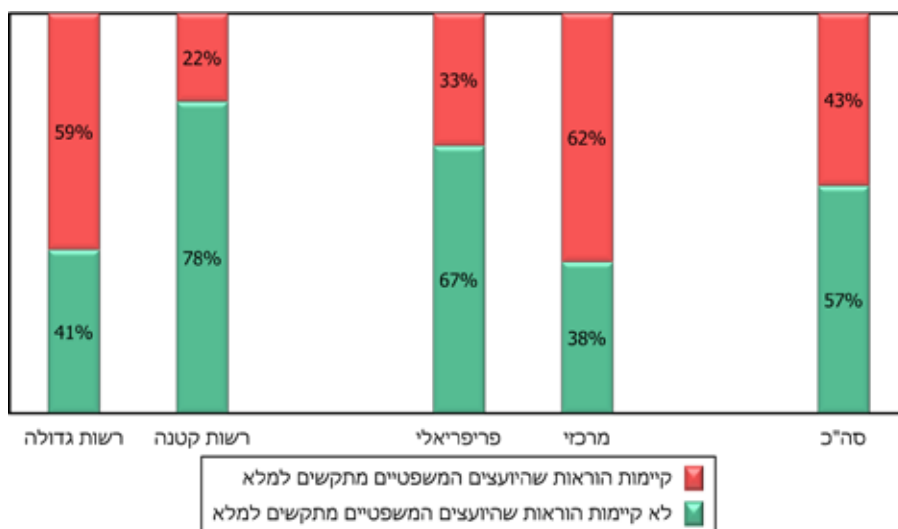


יחסי הגומלין עם משרד הפנים וקשיים במילוי תפקידו של היועץ המשפטי

1. בתפקידו כמאסדר השלטון המקומי מפרסם משרד הפנים מפעם לפעם הנחיות שמטילות אחריות ותפקידים נוספים על היועצים המשפטיים ברשויות המקומיות¹⁹⁵.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עלה, כי יותר מ-40% מהם סבורים שהם עלולים להתקשות לקיים חלק מההוראות בנוהלי משרד הפנים. תפיסה זו בולטת יותר ברשויות גדולות ומרכזיות ובעיריות. בתשובות המילוליות לשאלון הצביעו חלק מהיועצים המשפטיים גם על קושי נוכח העומס וריבוי המשימות המוטלות עליהם.

תרשים 22: שיעור היועצים המשפטיים הסבורים כי קיימות הוראות בנוהלי משרד הפנים שהם מתקשים למלא, לפי מיקומה הגיאוגרפי של הרשות וגודלה

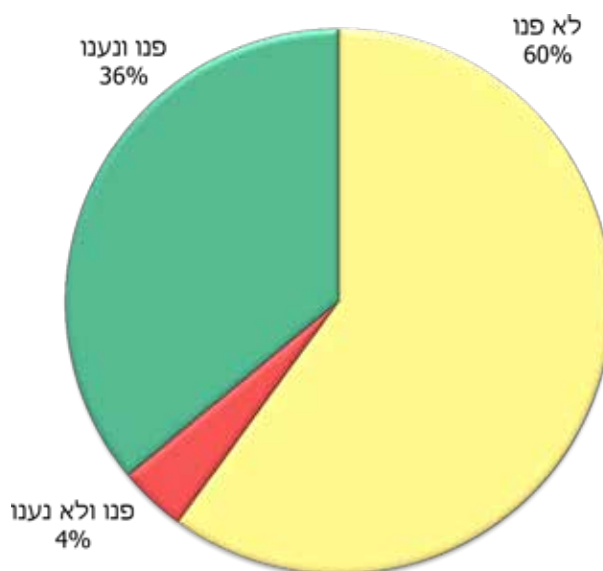


¹⁹⁵ למשל: נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים, עובדי הרשויות המקומיות; נוהל מימון הוצאות משפטיות בשלטון המקומי; נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית; נוהל תמיכה במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות ועוד.

2. במסגרת תפיסת משרד הפנים שלפיה יש לחזק את האוטונומיה של הרשויות המקומיות, מגביר המשרד את האחריות שהוא מטיל על שומרי הסף, ובכללם על היועץ המשפטי. מילוי האחריות המוטלת על היועץ המשפטי הכרחי לתפקוד תקין של הרשות. עם זאת, לעיתים נדרשים היועצים המשפטיים לתמיכה וליווי מצד המאסדר ומשרדי הממשלה השונים במסגרת תפקידם והמשימות המוצבות בפניהם.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עלה כי כמחציתם מתקשים לקבל את הסיוע המקצועי הדרוש להם ממשרד הפנים. בצד זאת עלה כי חלק גדול מהיועצים המשפטיים פנו גם למשרדי ממשלה אחרים, ובראשם למשרד המשפטים, וכ-90% מפניותיהם נענו לשביעות רצונם ותוך פרק זמן סביר.

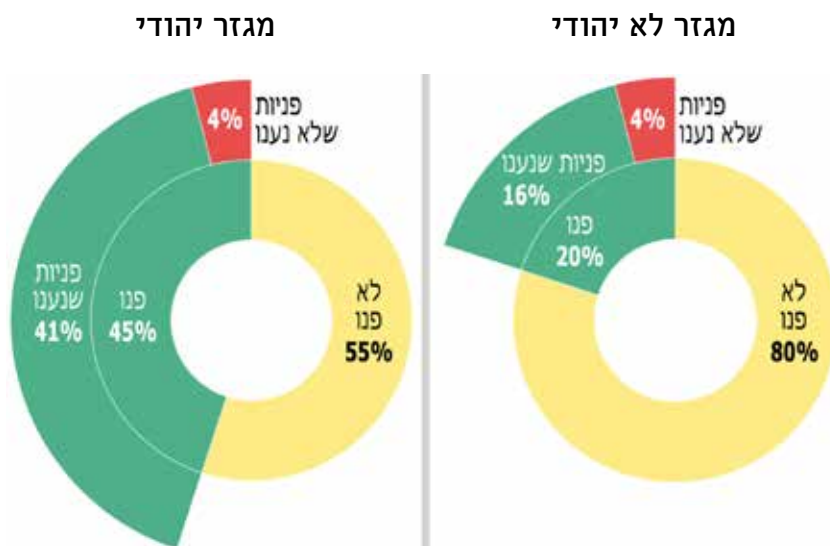
תרשים 23: שיעור היועצים המשפטיים שפנו למשרדי ממשלה בבקשת סיוע מקצועי



כמו כן, מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-80% מהיועצים המשפטיים בקרב המגזר הלא-יהודי לא פנו כלל למשרדי הממשלה בבקשת סיוע. עוד עלה כי רק 16% מפניות היועצים המשפטיים בקרב מגזר זה נענו, לעומת 41% מפניות היועצים המשפטיים במגזר היהודי שנענו.

מן הראוי כי משרד הפנים יבחן מדוע נמנעים יועצים משפטיים, בפרט במגזר הלא-יהודי, מלפנות לסיוע משרד הפנים.

תרשים 24: שיעור המענה של משרדי הממשלה לפניות היועצים המשפטיים, לפי מגזרים



כמחצית מהיועצים המשפטיים דיווחו כי לא מצאו מענה כשנדרשו לכך מהגורם המאסדר - משרד הפנים. במענה לפניות היועצים למשרדי הממשלה נמצאו פערים בין המגזר היהודי לבין המגזר הלא-יהודי. מתן גיבוי ליועצים המשפטיים ברשויות המקומיות ומענה בזמן אמת ישפר את תפקודם והתנהלותם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי היועצים המשפטיים לרשויות הם עצמאיים ואינם כפופים מקצועית ליועץ המשפטי לממשלה או למשרד הפנים, למעט בעת פעולתם כתובעים, ובהתאם להסמכת היועץ המשפטי לממשלה. מטעמים אלו, ובוודאי על רקע היקף כוח האדם של הלשכה המשפטית, אין המשרד יכול לטפל בכל שאלה וחוות דעת שמבקש יועץ משפטי של רשות מקומית. עם זאת, למרבית הפונים ניתן מענה.

3. במסגרת תפקידו מוטלת על היועץ המשפטי החובה למלא אחר הנחיות משרד הפנים בנושאים רבים ומהותיים לעבודת הרשות המקומית. חלק מההנחיות נוגעות לנושאים רגישים שהיועץ המשפטי עלול להתקשות לטפל בהם, בהיותו חלק מהמארג העירוני. לדוגמה, ברשויות מקומיות שבהן נפוצה תופעה של



העסקת קרובי משפחה¹⁹⁶ עלול היועץ המשפטי להתקשות למלא את האחריות המוטלת עליו בנוגע לבחינה ואישור של העסקת קרובי משפחה במנגנון העירוני, כפי שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים¹⁹⁷.

כך גם, בהתאם לנוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים של עובדי הרשויות המקומיות¹⁹⁸ ולעקרונות שנקבעו בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ומנחות את הרשויות המקומיות¹⁹⁹, על היועץ המשפטי של רשות מקומית לבחון מקרים שיש בהם חשש לניגוד עניינים, ולערוך הסדרים מתאימים כאשר הוא סבור כי אכן קיים חשש כזה.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלון עלה כי כ-22% מהם לא ערכו הסדרי ניגוד עניינים לעובדי הרשות המקומית משנת 2015, מרביתם במועצות מקומיות; עוד עלה מהתשובות כי קרוב למחצית היועצים המשפטיים טרם השלימו את עריכת הסדרי ניגוד העניינים לכלל בעלי התפקידים ברשות; וכחמישית מהיועצים המשפטיים ברשויות המקומיות השיבו כי נתקלו בקשיים לערוך הסדרי ניגוד עניינים. במעט מהרשויות המקומיות טרם הוסדרו ניגודי העניינים של בעלי תפקידים מרכזיים, כמו ראש הרשות, המנכ"ל, מהנדס הרשות ומבקרה.

סעיף 44ג לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, קובע כי על היועץ המשפטי של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה לקבוע אם מתקיים ניגוד עניינים בין עיסוקיו ותפקידיו של מי שעומד להתחיל לכהן כחבר מוסד תכנון או מכהן כחבר מוסד תכנון לבין ענייניו האישיים.

מתשובות היועצים המשפטיים לשאלונים עלה כי כ-41% מהם לא ערכו הסדרי ניגוד עניינים בוועדה המקומית לתכנון ובנייה וכי כרבע מהיועצים המשפטיים נתקלו בקשיים בהסדרת ניגוד עניינים בקרב חברי הוועדה המקומית. עוד עלה מהתשובות כי היועצים המשפטיים בוועדות המקומיות ברשויות הגדולות או במרכז הארץ ערכו הסדרי ניגוד עניינים לחברי הוועדה יותר מאשר היועצים המשפטיים בפריפריה וברשויות הקטנות, כמפורט בתרשים להלן.

196 לעניין זה ראו: מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017, "עיריית בית שמש - ניהול כוח אדם העירייה", וכן דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019, "עיריית רמלה - מצב פיננסי וניהול ההון האנושי".

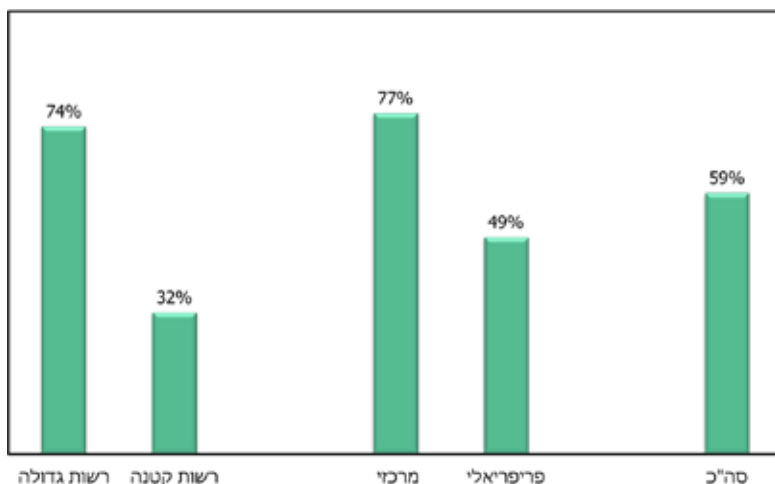
197 חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 2/2011 ו-6/2018.

198 שם.

199 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה מס' 1.1555 "עריכת הסדרים למניעת ניגוד עניינים בשירות הציבורי", יוני 2006 (עדכון אחרון יוני 2019).



תרשים 25: שיעור הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה שבהן דיווח היועץ המשפטי של הוועדה כי ערך הסדרי ניגודי עניינים, לפי מאפייני הרשות



על היועצים המשפטיים ברשויות מקומיות ובוועדות המקומיות לתכנון ובנייה לפעול לקיים את הנחיות משרד הפנים, בשיתוף פעולה עם הנהלת הרשות המקומית. ראוי כי משרד הפנים יחזק את התמיכה ביועצים המשפטיים שאמונים על יישום הנחיות משרד הפנים ברשויות, וכאמור ניצבים בפני קשיים נוכח היותם חלק מהמארג העירוני ברשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הלשכה המשפטית במשרד עושה ככל יכולתה כדי לתמוך ביועצים המשפטיים של הרשויות ולסייע להם. עם זאת, ועל אף הקושי והמורכבות, הגורם הנדרש לטפל בענייני הרשות המקומית הוא היועץ המשפטי שלה.





מינוי היועץ המשפטי נדרש על פי חוק ועליו ללוות את פעילותה של הרשות מההיבט המשפטי. לצד תפקידו בקידום ובמימוש של יעדי הרשות, הוא נדרש לוודא כי פעילות הרשות תתנהל על פי דין והוא משמש כאחד ממנגנוני הבקרה המרכזיים ברשות.

לאורך השנים השתנה מעמדו של היועץ המשפטי מיועץ בלבד לשותף פעיל בתהליכי קבלת ההחלטות ברשות. על כן מתחדד הצורך בבחינה עיתית של המשך מתן השירות על ידי יועץ משפטי חיצוני ברשויות שאינן מחויבות בהעסקת יועץ משפטי עובד הרשות.

מהשאלונים עלה כי קיים שיתוף פעולה בין מרבית ראשי הרשויות והיועצים המשפטיים, וכי ראשי הרשויות אף העידו על שביעות רצון מתפקודם של היועצים המשפטיים. עם זאת בביקורת עלה כי לעיתים היועצים המשפטיים נתקלים בקשיים בשמירה על המינהל התקין והאינטרס הציבורי. ראוי כי משרד הפנים יפעל לחיזוק התמיכה ביועצים המשפטיים.

מינויים של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי הפנימי

בסעיף 170(ב) לפקודת העיריות²⁰⁰ נקבע כי מינוי נושאי משרה ייעשה בדרך של מכרז פומבי, ועל מינויים אלה הוחלו תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ס-1979. בין המשרות המנויות בפקודה זו משרותיהם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי. על פי התקנות, ראש העירייה הוא שמפרסם את המכרז ולפיכך גם קובע את תנאיו.

על אף החובה האמורה לקיים מכרז פומבי, עלה מתשובות בעלי התפקידים לשאלונים כי 10% מהמבקרים, 18% מהגזברים וכ-19% מהיועצים המשפטיים לא נבחרו לתפקידם בדרך זו.

בפקודת העיריות נקבע כי יש להקים ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים²⁰¹ והיא אמורה לבחון את המועמדים ולהעביר את המלצותיה למועצה. בוועדה חברים ראש העירייה או נציגו מקרב סגניו, חבר נוסף מהקואליציה העירונית ומנכ"ל העירייה. עוד חברים בה נציג אופוזיציה ונציג שר הפנים שהוא בעל תפקיד מקביל לתפקיד נשוא המכרז בעירייה אחרת. היועץ המשפטי של הרשות המקומית הוא בעל מעמד של משקיף בוועדה²⁰².

200 החל גם על המועצות המקומיות והאזוריות לפי סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות.

201 סעיף 167 לפקודת העיריות.

202 סעיף 169ב(ד) לפקודת העיריות.



יודגש כי במועצות המקומיות והאזוריות המצב שונה²⁰³. אומנם גם בהן חלה חובה לקיים מכרז לצורך מינוי של עובדים בכירים²⁰⁴, אולם הרכב ועדת הבחינה נקבע באמצעות ראש מינהל השירות, שהוא מינוי של שר הפנים. כמו כן חברים בוועדה, לצד נציגי הרשות המקומית, גם נציגים ממשרדי ממשלה, נציגי ועד העובדים ונציגי ציבור²⁰⁵.

בדוח הצוות לחיזוק שלטון החוק נמצא כי קיימים פערים משמעותיים בין רשויות מקומיות בנושא מינוי עובדים בכירים: אם בעירייה האחראית לכך מוטלת בעיקר על העומד בראשה, ומנגנוני הבקרה על שיקול דעתו מצומצמים, במועצות המקומיות המנגנון כולל ריכוזיות ומעורבות של משרד הפנים²⁰⁶.

הרכב ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים בעיריות אמור להבטיח כי ראש הרשות אכן יוכל לבחור את מי שהוא סבור שמתאים לצורכי העירייה, אך הוא יבצע את תהליך הבחירה בשקיפות ויאפשר הבעת ביקורת עניינית. על פי המצב החוקי, מינוים של בכירי העירייה מותנה בכך שראש העירייה יכריז על המשרה בפומבי. הליך מינוי מורכב זה, שגובש בחקיקה ובפסיקה במשך שנים רבות, מנסה להתמודד עם המתח המובנה שמאפיין את השלטון המקומי. סמכויות הביצוע נתונות לראש הרשות המקומית, ולכן יש לאפשר לו ליטול חלק מכריע בבחירת הסגל הבכיר האמור לעבוד איתו בהרמוניה, אך לצד זאת יש למנוע פוליטיזציה של מינויים ולהבטיח בקרה מקצועית ופוליטית על הליכי הבחירה. משום כך מתבצעת הבקרה המקצועית על ידי נציג שר הפנים בוועדה, לצד מעמדו של היועץ המשפטי כמשקיף²⁰⁷.

עולה כי קיים פער משמעותי בין עיריות לבין מועצות אזוריות ומקומיות ביחס לכוחו של ראש הרשות המקומית במינוי עובדים²⁰⁸.

203 המינוי נעשה בהתאם לצו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962, וצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.

204 סעיף 170(ב) לפקודת העיריות חל על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות.

205 סעיף 61 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים). סעיף 1 לצו מחיל את הצו גם על מועצות אזוריות.

206 דוח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, בראשות המשנה ליועמ"ש עו"ד דינה זילבר, מינואר 2016, עמ' 35 - 36.

207 לעניין זה ראו: שלום זינגר, דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד, עמ' 383 (2013).

208 שם.



משך הכהונה של מבקרים, גזברים ויועצים משפטיים ברשויות המקומיות

משרות המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי הן בין המשרות שהנושאים בהן זכאים להיות מועסקים בחוזי בכירים. שכרם של מבקר, גזבר ויועץ משפטי ברשויות המקומיות עומד לפי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים על 85% - 95% משכר מנכ"ל רשות מקומית²⁰⁹. אף כי העסקה בחוזה בכירים מחייבת את הרשויות לשלם לבעלי תפקידים אלה, המשמשים גם שומרי סף, שכר גבוה יותר בהשוואה לשכר שנקבע בחוקת העבודה החלה על שאר העובדים ברשויות המקומיות, היא מאפשרת גמישות בהעסקתם. קרי, השכר הגבוה נקבע כנגד אובדן הביטחון התעסוקתי של העובד ויתור על ייצוגו מטעם ועד עובדים.

משך הכהונה בחוזה הבכירים קבוע בדרך כלל לחמש שנים²¹⁰. עם זאת, בפועל כהונתם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי אינה קצובה, ובסיום תקופה זו, אם החוזה לא מוארך, מדובר למעשה בפיטורים. כדי לפטר גזבר, מהנדס או יועץ משפטי על מועצת הרשות לקבל החלטה ברוב מיוחד של שני שלישים, וכדי לפטר את המבקר יש לקבל החלטה ברוב של שלושה רבעים.

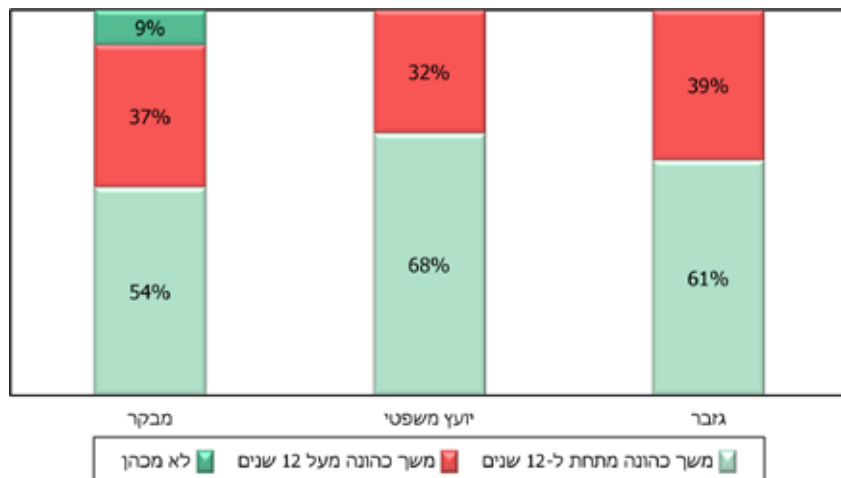
ההצדקות להסדר החקיקתי המתואר לעיל, הסדר המצריך את אישור המליאה ברוב מיוחד לצורך פיטורי בעלי תפקידים אלה, המשמשים גם שומרי סף, פורטו בהרחבה בפרקים לעיל. יש להבטיח עצמאות ואי-תלות של הנושאים בתפקידים הללו ולהגן עליהם כדי שיוכלו למלא תפקידם ללא מורא ובדרך הטובה ביותר.

בתרשים 26 מובאים נתונים על משך הכהונה של גזברים, מבקרים, גזברים ויועצים משפטיים כפי שדווח בשאלון.

209 חוזר מנכ"ל 4/2011 מ-21.8.11, "היקפי המשרות ואחוזי השכר לנושאי משרה ברשויות המקומיות - הבהרות ותיקונים".

210 חוזר מנכ"ל 1/2011 מ-15.2.11, "חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמון ברשויות המקומיות שנחתמו לאחר ה-1.1.2010".

תרשים 26: משך כהונתם של מבקרים, גזברים ויועצים משפטיים²¹¹ המדווח בשאלון



מהתרשים עולה כי יותר מ-30% מבקרים, גזברים ויועצים משפטיים ברשויות המקומיות מועסקים יותר מ-12 שנים. זאת ועוד, מהתשובות לשאלונים עולה כי כ-13% מהגזברים וכ-3% מהיועצים המשפטיים הם בעלי ותק של 25 שנים ויותר.

מהמענה לשאלון עולה אם כן כי מבקרים, גזברים ויועצים משפטיים רבים מועסקים משכי זמן ארוכים בתפקידם.

בשירות הציבורי בעולם נהוגות שתי גישות עיקריות לקליטת עובדים: מערכת מבוססת קריירה (Career-Based), שעובד נכנס לשירות בה לאחר סיום לימודיו לתפקיד ראשוני וממשיך לשרת בה ולהתקדם בה עד פרישתו; ומערכת מבוססת תפקיד (Position-Based), המבטאת גישה חדשנית ומוכוונת ביצועים בשירות הציבורי, ולפיה מגייסים את העובד המתאים ביותר לתפקיד, בין אם הוא מועסק בתוך השירות הציבורי ובין אם מחוצה לו. קציבת כהונות היא מאפיין מובהק של מערכות מבוססות תפקיד²¹².

²¹¹ הנתונים התקבלו משאלוני הגזברים, היועצים המשפטיים וראשי הרשויות.

²¹² OECD, Trends in Human Resources Management Policies in OECD Countries: An Analysis of The Results of the OECD Survey on Strategic Human Resources. Paris, 2004.



הרפורמה בשירות המדינה

בדצמבר 2011 החליטה ממשלת ישראל על ביצוע רפורמה מקיפה בניהול ההון האנושי בשירות המדינה, במטרה לחולל שינוי משמעותי במנגנון שירות המדינה, בין היתר במאפייני הרכב ההון האנושי בו ובמנגנוני תכנון כוח האדם (להלן - הרפורמה)²¹³. ביוני 2013 אימצה הממשלה²¹⁴ את המלצות הוועדה לתכנון הרפורמה שהקימה לצורך העניין. בהחלטה נוספת ממרץ 2015²¹⁵ קבעה כי יש לקדם את יישום ההמלצות להקמת מנגנונים לרוטציה ולתקופות כהונה קצובות במשרות הבכירות בשירות המדינה, מכוח התפיסה כי העסקה ממושכת עלולה להוביל לשחיקה, לקיבועון תפיסתי ולסטגנציה מקצועית²¹⁶.

יישום חלק מהרפורמה שעליה הוחלט בשירות הציבורי החל עם הקמת מינהל הסגל הבכיר²¹⁷. בשנת 2014 נמצא כי 37% מהמכהנים בסגל הבכיר בשירות המדינה הועסקו באותו תפקיד יותר מ-12 שנה, אך כבר בשנת 2017 יותר מ-60% מבעלי המשרות הניהוליות הבכירות בשירות המדינה נמצאו בקדנציה קצובה העומדת על שש שנים.

על פי נתוני ה-OECD, השיטה המקובלת בישראל לפני הרפורמה הייתה קרובה יותר לשיטת גיוס מבוסס קריירה, אך הרפורמה מקדמת את ישראל לכיוון של מערכת העסקה מבוססת תפקיד. על פי מחקר שהוגש למשרד הפנים, בקרב מדינות ה-OECD קיים רוב למדינות שבהן מערכת העסקה בשירות הציבורי כוללת, ולו חלקית, קציבת כהונות לגבי חלק מהמשרות או לגבי כולן²¹⁸.

213 הדוח המלא לוועדת הרפורמה לשיפור מנגנוני ניהול ההון האנושי בשירות המדינה, מיום 25.6.13.

214 החלטת הממשלה 481 (30.6.13).

215 החלטת הממשלה 2464 (8.3.15).

216 שם.

217 הסגל הבכיר אמוץ על עריכת חוזים אישיים למנכ"לים, למוקבלים למנכ"לים ולעובדים הבכירים בסגל הבכיר בשירות המדינה; טיפול בסגל הבכיר בשירות המדינה בנושאי פרט שונים וליווי; ניהול רשימת הסגל הבכיר המוביל בהתאם להחלטת הממשלה מס' 2464 ממרץ 2015; ריבוד משרות הסגל הבכיר המוביל; תכנון, הובלה ויישום של מנגנוני הרוטציה של הסגל הבכיר המוביל; עתודה וניהול קריירה; אחריות לפיתוח והכשרתו של הסגל הבכיר, לרבות איתור דרכים, גיבוש תוכניות היגוי וגיוס מועמדים; ותכנון מסלולי קריירה לתפקידי הסגל הבכיר המוביל.

218 אהוד סגל, עמותת מעש לחיזוק והתחדשות השירות הציבורי בישראל, קציבת משך כהונת בכירים ברשויות מקומיות כמרכיב משמעותי בשיפור התפקוד הרשות.

התכנסות הצוות לבחינת תנאי קליטה במשרד הפנים

ביולי 2016 הקימה הכנסת ועדה מיוחדת לנושא הרפורמה בשירות המדינה. בדוח הוועדה בעניין המשך יישום הרפורמה הודגש כי גם השלטון המקומי חייב לפעול לביצוע רפורמה מקיפה בתחום ההון האנושי, בפרט בקרב הפקידות הבכירה, באופן דומה ככל הניתן לרפורמה בשירות המדינה. עוד המליצה הוועדה לבחון את האפשרות של מעבר עובדים מהשלטון המקומי ומתאגידים סטטוטוריים לשלטון המרכזי, באמצעות הרחבת המכרזים הבין-משרדיים ופתיחתם גם לעובדים אלו²¹⁹.

בעקבות הדוח האמור, ולצורך חיזוק המבנה הארגוני ויצירת שינוי חיובי בניהול הסגל הבכיר ברשויות המקומיות, הקים משרד הפנים במרץ 2017 צוות לבחינת תנאי קליטה ומשך כהונה לעובדים בכירים ברשויות המקומיות, בתפקידים סטטוטוריים²²⁰. הצוות נדרש להגיש את מסקנותיו ואת המלצותיו ביחס לצעדים הנדרשים לקידום הנושא עד סוף שנת 2017. על אף חשיבות הנושא הופסקה עבודת הצוות בראשיתה ולא גובשו כלל המלצות בעניין.

מניירות עמדה שהגישו איגודי הגזברים, היועצים המשפטיים, המהנדסים²²¹ והמבקרים²²² לקראת התכנסותו הראשונה והיחידה של הצוות עלה, כי אלו מתנגדים נחרצות, בנימוקים שונים, לסוגיית הגבלת כהונה של עובדים בכירים ברשויות המקומיות.

נוכח המורכבות הגדולה של יישום קציבת כהונה למשרות בכירות ברשויות המקומיות והשתלבות העובדים הבכירים ברשויות המקומיות גם במערך השירות הציבורי הכללי במדינה, מומלץ כי משרד הפנים ישקול לבצע עבודת מטה מקיפה, בדומה למהלך שקדם להחלטה על הרפורמה בשירות המדינה, תוך כדי בחינת חלופות.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה במאי 2020 כי הוא רואה חשיבות רבה בבחינה יסודית של סוגיית קציבת כהונה למשרות בכירות ברשויות המקומיות, ובהתאם לכך הקים בשנת 2019, במסגרת פרויקט "נקודת ראות", צוות המשך לבחינת נושא הרפורמה בכוח אדם ברשויות המקומיות. במסגרת זו יקבל הצוות החלטות על משך כהונת בעלי תפקידים סטטוטוריים ברשויות המקומיות.

219 ב-25.1.16 אישרה מליאת הכנסת את החלטת ועדת הכנסת בדבר הקמת ועדה מיוחדת לבחינת נושא הרפורמה בשירות המדינה. הוועדה הוציאה דוח המלצות ביולי 2016. הדוח עסק במעקב אחר יישומה של החלטת הממשלה לעניין שיפור תפקוד המערכת הציבורית למען אזרחי המדינה.

220 כתב מינוי לצוות לבחינת תנאי קליטה ומשך כהונה של בכירים ברשויות המקומיות מ-30.3.17.

221 עמדת איגודי היועצים המשפטיים, הגזברים והמהנדסים ברשויות המקומיות מ-2.7.17.

222 עמדת איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל בפני הצוות לבחינת תנאי קליטה ומשך כהונת בכירים ברשויות המקומיות, מ-22.6.17.



סיכום

המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי אמורים לסייע במימוש מטרות הרשות ויעדיה, כפי שאלה הוגדרו על ידי הדרג הנבחר בה והמנהל אותה. לצד זאת הם אמורים לשמש מנגנוני בקרה פנימיים שתפקידם להבטיח כי פעילות הרשות תתנהל בכפוף לכל דין. תפקידם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי כמנגנוני בקרה פנימיים מעמיד אותם לא אחת בקונפליקט מול הנהלת הרשות המקומית ועובדיה, שעלול לסכל את יכולתם למלא באופן מיטבי את תפקידם כשומרי האינטרס הציבורי.

הרוב המכריע של ראשי הרשויות ובעלי התפקידים - המבקרים, הגזברים והיועצים המשפטיים - שענו על שאלוני משרד מבקר המדינה, דיווחו על שיתוף פעולה טוב ביניהם, וראשי הרשויות אף העידו על שביעות רצון מתפקודם של בעלי התפקידים. ביקורת המדינה העלתה כי יש רשויות מקומיות שבהן יש ליקויים בתפקוד של חלק ממנגנוני הבקרה, וכי ליקויים אלה עלולים לסכל את יכולתם של המבקר, הגזבר או היועץ המשפטי לבצע את תפקידם כמנגנוני בקרה. אם הליקויים נמצאים ביותר ממנגנון בקרה אחד, הם עלולים לפגוע בתפקודה המערכתית של הרשות המקומית.

לאורך השנים נעשו מאמצים מצד המאסדר לחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות המקומיות, אך לא היה בהם כדי לצמצם די הצורך את ההשפעות על החלטות מקצועיות ולהבטיח התמודדות מיטבית של מנגנונים אלה במצבים של קונפליקט. הפתרונות לקשיים המובנים שעיינו מתמודדים המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית קשורים בחלקם לסדרי המינהל הפנימיים ברשויות המקומיות, לחיזוק התמיכה המקצועית שהם זוכים לה ולהגברת המעורבות של המאסדר כמנגנון בקרה חיצוני.

ביקורת המדינה העלתה ליקויים בפרט בנוגע לרשויות קטנות, שהן לרוב גם פריפריאליות, במדד חברתי-כלכלי נמוך ומהמגזר הלא-יהודי. הדבר מחייב התייחסות מוגברת ומוקדנת מצד משרד הפנים, כדי להבטיח את תפקודם ומועילותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי כמנגנוני הבקרה הפנימיים ברשויות אלו, ולהרחיב את מנעד הכלים שיועמדו לרשותם.