

מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי |
התשפ"ג-2023



ביקורת מעקב

**המבקר ברשות
המקומית -
תפקידו
והתנהלותו -
ביקורת מעקב**



המבקר ברשות המקומית - תפקידו והתנהלותו - ביקורת מעקב

רקע

הביקורת הפנימית היא תפקידו העיקרי של מבקר הרשות המקומית - האמון על בדיקת פעילותה של הרשות ועל הגשת דין וחשבון שנתי על הביקורת שעשה. מעמדו של מבקר הרשות מורכב. מחד גיסא הוא עובד של הגוף המבוקר וכפוף לעיקרון ההיררכי המחייב אותו לציית להוראות הממונים עליו; מאידך גיסא, יכולתו למלא את תפקידו כהלכה קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול בעצמאות, בניטרליות וללא תלות בגורם כלשהו. לנוכח השפעתן הרבה של הרשויות המקומיות על חיי התושב והסיוע הממשלתי הרב הניתן להן, נודעת חשיבות לחיזוק מנגנוני הביקורת - החיצוניים והפנימיים - על המתרחש בהן כדי להבטיח את תפקודן התקין.



נתוני מפתח

19 (כ-28%) מתוך 67 העיריות שמסרו מידע בנושא לא העסיקו עובדי ביקורת נכון לספטמבר 2022 ולא הקצו את התקציב המזערי שנקבע בדין עבור לשכת המבקר בשנת הכספים 2021	40 (כ-57%) מתוך 70 העיריות שמסרו מידע בנושא לא העסיקו עובדי ביקורת נכון לספטמבר 2022	53-ב (כ-23%) מתוך 229 הרשויות המקומיות שבהן אוישה משרת המבקר כיהנה אישה במשרה זו נכון לספטמבר 2022	28-ב (כ-11%) מתוך 257 הרשויות המקומיות לא כיהן מבקר נכון לספטמבר 2022
63-ב (כ-53%) מתוך 119 העיריות והמועצות המקומיות שמסרו מידע בנושא לא נדון דוח הביקורת שהוגש בשנת 2021 בצוות לתיקון ליקויים נכון לספטמבר 2022	30-ב (כ-19%) מתוך 156 הרשויות המקומיות שמסרו מידע בנושא לא נדון דוח הביקורת שהוגש בשנת 2021 במועצת הרשות המקומית או בוועדת הביקורת נכון לספטמבר 2022	72-ב (כ-28%) מתוך 257 הרשויות המקומיות לא התכנסה ועדת הביקורת בשנת 2020	138 (כ-67%) מתוך 206 הרשויות המקומיות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת לשנת 2020 לא פרסמו באתר המרשתת שלהן את דוח הביקורת לשנה זו נכון ליוני 2022

פעולות הביקורת

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ובו ממצאי ביקורת בנושא "תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות" (הביקורת הקודמת)¹. בחודשים אפריל עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרד הפנים ושל מחוזותיו וכן את פעולותיהן של הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע לתפקידו ולהתנהלותו של המבקר ברשות המקומית



1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות", 365 - 417.



וכן בכל הנוגע לממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים (ביקורת המעקב).

תמונת המצב העולה מן הביקורת



ניהול אינטגרטיבי של נתונים לבחינת מועילות הביקורת - ביקורת המעקב העלתה כי הנתונים המצויים בידי משרד הפנים על המבקרים המכהנים ברשויות המקומיות, ובכלל זה על היקף משרתם ועל המשאבים המוקצים להם אינם מנוהלים, מאורגנים ומנותחים כראוי: (א) הנתונים נאספים במקביל על ידי אגפים שונים במטה משרד הפנים לצרכים שונים וכן על ידי מחוזותיו; (ב) הנתונים נאספים באופן ידני, אינם מתעדכנים באופן שוטף וניכרים פערים בין הנתונים שמחזיק כל אחד מהגורמים השונים - כך לדוגמה, בהשוואה בין הנתונים שהחזיק אגף הביקורת ובין הנתונים שהחזיק מחוז צפון של משרד הפנים נמצאו פערים בשמותיהם של שבעה מבקרים ובהיקף ההעסקה של שלושה מבקרים נוספים; (ג) קצב התחלופה המהיר של מבקרים ברשויות מסוימות מקשה עוד יותר את שמירת העדכניות של הנתונים; (ד) נתונים גולמיים המוחזקים בידי אגף אחד אך דרושים גם לאגפים אחרים לצורך הפקת תובנות וקבלת החלטות מושכלות יותר אינם מאוגמים ואינם מועברים באופן שוטף ליתר אגפי המשרד או למחוזותיו.



מינוי מבקרים ברשויות המקומיות - בביקורת הקודמת עלה כי בעיריית באקה אל-גרבייה, במועצות המקומיות ג'וליס, דיר חנא, ירכא וכפר מנדא ובמועצה האזורית מבואות החרמון לא כיהן מבקר שלא בהתאם לנדרש בדין לפחות ארבע שנים. נוסף על כך עלה כי למרות פרק הזמן הממושך שבו התנהלו הרשויות האמורות בלי למנות מבקר, הממונים על מחוזות משרד הפנים לא השתמשו בסמכות המסורה להם בדין למנות מבקר. ביקורת המעקב העלתה כי הליקוי תוקן במידה רבה: בעיריית באקה אל-גרבייה, במועצות המקומיות דיר חנא, ירכא ובמועצה האזורית מבואות החרמון אוישה משרת המבקר, אולם במועצה המקומית כפר מנדא לא אוישה משרת המבקר, ובמועצה המקומית ג'וליס מונה מבקר מאז הביקורת הקודמת אך הוא עזב את תפקידו, ובמועד סיום ביקורת המעקב לא כיהן מבקר במועצה. עוד עלה כי במועד סיום הביקורת במועצה המקומית פסוטה לא מכהן מבקר זה 14 שנים. נוסף על כך נמצא כי הממונים על מחוזות משרד הפנים עודם נמנעים מלעשות שימוש בסמכות המסורה להם בדין למנות מבקר ברשויות המתנהלות ללא מבקר זה שנים.



גיוון מגדרי באיוש משרת מבקר הרשות המקומית - נמצא כי שיעורן של הנשים המכהנות כמבקרות ברשויות המקומיות (כ-23%) נמוך משיעורן בכלל האוכלוסייה, וכי ברשויות מקומיות לא-יהודיות שיעור זה נמוך עוד יותר (כ-6%). נוסף על כך, מנתונים לשנת 2020 שהתקבלו מהממונה על השכר עלה כי שכרן של נשים המכהנות כמבקרות ברשויות מקומיות נמוך בכ-10% משכרם של גברים המכהנים בתפקיד זה.



הגשת דוחות ביקורת שנתיים - הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2015 - 2017 לא הוגשו בממוצע בכל שנה דוחות ביקורת בכ-9% מהרשויות המקומיות (22 רשויות), וכי ב-14 רשויות מקומיות לא הגיש מבקר הרשות דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או



יותר מהשנים 2015 - 2017. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה: בשנת 2020, בכ-8% מהרשויות המקומיות (20 רשויות) כיהן מבקר אך לא הוגש דוח ביקורת לשנה זו, ומבין הרשויות המקומיות שנמצא כי מבקרן לא הגיש דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017 או שהוא הגיש דוחות ביקורת דו-שנתיים בשנים הללו, נמצא כי בחמש רשויות מקומיות לא הגיש מבקר הרשות דוח ביקורת באחת או יותר מהשנים 2019 - 2021 (דוחות ביקורת לשנים 2018 - 2020) או שהגיש דוחות ביקורת דו-שנתיים בשנים הללו: בשלוש רשויות מקומיות - עיריית **ביתר עילית** והמועצות המקומיות **אפרת** ו**שגב שלום** - הגיש מבקר הרשות דוח ביקורת דו-שנתי, קרי לא הגיש דוח מדי שנה בשנה כנדרש בדין. כמו כן נמצא כי מבקרה של המועצה האזורית **גוש עציון** לא הגיש כלל דוח בשנת 2019 (דוח לשנת 2018) ובמועצה המקומית **בית ג'ן** נמצא כי מבקר הרשות לא הגיש דוח ביקורת ברציפות בשנים 2015 - 2021.

איכות דוחות הביקורת והיקפם - הביקורת הקודמת העלתה כי היו מבקרי רשויות מקומיות שהגישו דוחות דלי תוכן ודלי ממצאים, דוחות שהמלצותיהם אינן אפקטיביות ודוחות העוסקים בנושאים צדדיים שאינם מבטאים ראייה אסטרטגית של עבודת הביקורת המתבססת על סדרי עדיפויות ועל הערכת סיכונים. אומנם בביקורת המעקב נמצא שיפור בשיעורם של דוחות הביקורת השנתיים האיכותיים מתוך 143 הדוחות שנבדקו², אולם נמצאו 10 דוחות ביקורת שהיו דלי תוכן או דלי ממצאים; קצרי היקף; חזרו על ביקורות שנעשו בשנים קודמות או על ביקורות שנעשו באמצעות רואי החשבון החיצוניים; לא עסקו בתחומים שבהם הרשות חשופה לסיכונים; או שניכר כי לא היו בעלי ערך רב עבור הרשות: כך לדוגמה נמצא כי ברשות מקומית המשתייכת לאשכול חברתי-כלכלי 1, שגם בביקורת הקודמת נמצא כי מבקרה כתב דוחות דלי תוכן ודלי ממצאים, כתב מבקר הרשות, לפי המלצת משרד הפנים, דוח ביקורת על תאגיד עירוני, שממצאיו לא הלמו את היקפן הכספי המשמעותי של התקשרויות העירייה עם התאגיד בשנת הביקורת (קרוב לכ-50% מתקציב העירייה), ואף כי בסקירת הבקרה הפנימית של הרשות על ידי רואי החשבון החיצוניים נמצאו ליקויים ברשום ההוצאות בהתקשרויות הרשות עם התאגיד העירוני, הביקורת לא כללה התייחסות לתחום סיכון זה; ברשות מקומית אחרת נמצא כי מבקרת הרשות כתבה דוח ביקורת בנושא הקמת ועדות המועצה ותפקודן - אף שרואי החשבון החיצוניים מבצעים בכל שנה ביקורת בנושא; ברשות מקומית שלישית, שהייתה מצויה בתוכנית הבראה וכיהן בה חשב מלווה, כתב מבקר המועצה דוח ביקורת שעסק בטיפול המועצה המקומית בבקשות להנחה בתשלום הארנונה ובהתקשרויות המועצה עם חברת גבייה, בלי לכלול כל ממצאים או המלצות בעניין שיעור גביית הארנונה בגין יתרת הפיגורים שעמדה בשנת הביקורת על כ-97% מתקציב המועצה.

עבודה לפי תקנים מקצועיים - בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון מתן הנחיה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות לפעול על פי תקני הביקורת הנהוגים בעולם בתחום זה. משרד הפנים מסר אז כי ישקול בחיוב להנחות את המבקרים ברשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הפנימית הנהוגים בעולם. בביקורת המעקב עלה כי בחינת מועילות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ופרסום המלצות לביקורת בתחומי הליבה נכללו בתוכנית העבודה של משרד הפנים לשנים 2020 - 2021,

2 בבדיקה לא ניתן היה לכלול דוחות ביקורת שלצוות הביקורת לא הייתה גישה אליהם משום שהעתיקיהם לא הועברו למשרד הפנים והם גם לא פורסמו במרשתת.



אולם הוא לא הנחה את המבקרים ברשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הנהוגים בעולם ולא הפנה אותם אל עקרונות העבודה וההנחיות המקצועיות שקבע איגוד המבקרים.

פרסום ממצאי הביקורת - בביקורת הקודמת עלה מתוך התשובות על השאלונים, כי בשנים 2015 - 2017, בממוצע לשנה, כ-62% מהרשויות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת פרסמו לציבור את דוחות הביקורת באמצעות אתר המרשתת (אינטרנט) שלהן. עוד עלה כי כ-28% מהרשויות לא פרסמו את הדוח באתר המרשתת שלהן בשום שנה מהשנים 2015 - 2017. בביקורת המעקב עלה כי על פי הנתונים התקפים ביוני 2022, כ-42% מהרשויות המקומיות שהפעילו אתר מרשתת (108 מתוך 256) כלל לא פרסמו דוחות ביקורת באתר המרשתת שלהן. נוסף על כך, כ-67% מהרשויות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת לשנת 2020 (138 מתוך 206) לא פרסמו באתר המרשתת שלהן את דוח הביקורת לשנה זו. כך נמצא עוד כי כ-20% מהרשויות המקומיות פרסמו באתר המרשתת שלהן פרוטוקולים של ועדת הביקורת, אף כי אין חובה חוקית לפרסמם, אך רק שתיים מבין המפרסמות (כ-4%) פרסמו באתר המרשתת שלהן פרוטוקול בחצי השנה האחרונה שקדמה למועד הבדיקה (יוני 2022).

דיון בדוח הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים - בביקורת הקודמת עלה כי בשיעור ניכר של הרשויות המקומיות לא טופלו ממצאי הביקורת כראוי (בכרבע מהרשויות המקומיות לא נדון דוח הביקורת במועצת הרשות המקומית או בוועדת הביקורת, ובכחמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות לא דן הצוות לתיקון ליקויים בדוח הביקורת). בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן: שיעור הרשויות המקומיות שלא טיפלו בממצאי הביקורת כראוי נותר דומה - בכחמישית מהרשויות המקומיות לא נדון דוח הביקורת לשנת 2020 במועצה או בוועדת הביקורת, ובכחמחצית מהעיריות והמועצות המקומיות לא דן הצוות לתיקון ליקויים בדוח הביקורת לשנה זו. נוסף על כך עלה כי מבין הרשויות המקומיות שנמצא בהן כי ועדת הביקורת לא התכנסה או שהתכנסה בתדירות נמוכה מהמחויב בדיון בכל אחת מהשנים 2018 - 2020, בעיריות **טירה, נצרת וקלנסווה** ובמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אעבילין, בוקעאת'א, ג'יסר-א-זרקא, יסוד המעלה, מג'דל שמש, משהד, עין מאהל וערערה**, נמצא גם כי דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות הללו לא נדונו בכל אחת מהשנים האמורות בוועדת הביקורת או במליאת הרשות המקומית.

השוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים - בביקורת הקודמת עלה כי הוראות בדיון שנועדו להבטיח את מעמד המבקר ואת מועילות הביקורת הוחלו רק על חלק מסוגי הרשויות. בין היתר נקבעו תקנים ותקציב מזעריים ללשכת מבקר הרשות בעיריות אך לא במועצות מקומיות או במועצות אזוריות, כך שכ-70% מהרשויות המקומיות (180 מהן) אינן מחויבות בהעסקת עובדים ובהקצאת תקציב מזערי ללשכת מבקר הרשות. כן נקבעו תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת וחובת הקמת צוות לתיקון ליקויים בעיריות ובמועצות מקומיות (צו הכינון) אך לא במועצות אזוריות. נוסף על כך לא בוטלו הוראות קודמות בצו המועצות המקומיות באותם נושאים אך בהבדלים מסוימים, בין היתר בעניין היקף משרתו של המבקר, והן ממשיכות לחול במקביל באופן שיוצר אי-ודאות משפטית לגבי ההסדר הנורמטיבי שחל. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן: בחלוף 15 שנים ממועד תיקון פקודת המועצות המקומיות לא תוקן צו הכינון ומשרד הפנים נמנע מלהבהיר מהו ההסדר הנורמטיבי שחל על מועצות מקומיות. עוד נמצא כי משרד הפנים



לא פעל להאחדת האסדרה בדין של מנגנוני הביקורת הפנימיים, בשים לב למאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות.



מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם - בביקורת המעקב עלה כי משרד הפנים מיסד מנגנון ממוחשב לשיפור ההליך של העברת עותקים של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות וכן קבע כללים להגדלת היקף משרתו של מבקר ללא מכרז. נוסף על כך עלה כי משרד הפנים החל לקדם את בחינת תוכנם של דוחות הביקורת.

פרסום ממצאי הביקורת - משרד הפנים החל לקדם הליכי בקרה על פרסומם של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות באתרי המרשתת באמצעות רואי החשבון החיצוניים.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי משרד הפנים ימסד מנגנון ממוחשב לניהול אינטגרטיבי ושוטף של הנתונים על מינוי מבקרים ברשויות המקומיות, על היקף העסקתם ועל משך כהונתם וכן על תפקוד יתר מנגנוני הביקורת הפנימיים, וכי מידע זה יעמוד לרשות כל אגפי משרד הפנים, לרשות הממונים על מחוזות משרד הפנים ויתר הגורמים שמידע זה רלוונטי להם. כן מומלץ כי מסד הנתונים יכלול מידע על העסקת עובדי ביקורת בלשכת המבקר ועל התקציב המוקצה ללשכתו כדי שיוכל לשמש בעבודת הבקרה על יישום תקנות תקנים ותקציב. עוד מומלץ כי מיסודו של מנגנון איסוף הנתונים וניהולם וחלוקת האחריות לכך בין אגפי משרד הפנים ומחוזותיו ישקפו את מדיניותו בדבר חלוקת האחריות למעקב אחר תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות בין אגפיו ובין מחוזות משרד הפנים.

על המועצות המקומיות **ג'וליס, כפר מנדא ופסוטה** לאייש את משרת המבקר כנדרש. לנוכח עמדתו של משרד הפנים, ואם הוא סבור שההסדר הקיים בדין אינו מספק מענה הולם במקרים שבהם אי-איוש משרת המבקר נמשך פרקי זמן ממושכים, מומלץ כי יפעל לקביעת מנגנון חלופי ובר אכיפה בשים לב לחלוקת האחריות בנוגע להפעלת המנגנון בין ובין מחוזותיו.

לנוכח החשיבות שבהבטחת גיוון מגדרי, בפרט בתחום הביקורת הפנימית, מומלץ למשרד הפנים לקדם את יישום כלל המלצותיו של צוות המדיניות שהקים בנושא איתור, גיוס וקידום של נשים לתפקידים בכירים, ובין היתר להנחות את הרשויות המקומיות בדבר חובתן בדין לפעול לקידום ייצוג הולם לנשים, בפרט באיוש משרת מבקר הרשות, וכן לקבוע יעדים בעניין זה ולעקוב אחר עמידה בהם.

על מבקריהן של כלל הרשויות המקומיות, ובכללם מבקרי העירייה **ביתר עילית**, המועצות המקומיות **אפרת, בית גן ושגב שלום** והמועצה האזורית **גוש עציון**, להגיש דוחות ביקורת כנדרש.



מומלץ כי בבחירת נושאי הביקורת מבקריהן של כלל הרשויות המקומיות יתבססו על סקר סיכונים, יקפידו לעסוק בנושאים המצויים בליבת העשייה של הרשות המקומית מן ההיבטים הכספיים והציבוריים ויתמקדו בהיבטים החושפים את התנהלותה התקינה של הרשות לסיכונים משמעותיים - ויקפידו לבחון את ערכה המוסף של הביקורת לאורך הליך הביקורת כולו כדי להבטיח את איכותה ומועילותה של הביקורת באיתור וביזוי ליקויים ובהמלצה על תיקונם ואת תרומתה לשיפור תפקודה של הרשות. עוד מומלץ למשרד הפנים לפעול להסדרת בסיס אחיד ומחייב לעבודת הביקורת.



משהוגשו דוחות ביקורת של מבקרי כלל הרשויות המקומיות ובכללן העיריות **טירה, נצרת וקלנסווה** והמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אעבילין, בוקעאת'א, ג'יסר א-זרקא, יסוד המעלה, מג'דל שמש, משהד, עין מאהל וערעה**, על הרשויות האמורות להקפיד על כך שהם יידונו הן בוועדת הביקורת והן במליאת הרשות בהתאם להוראות הדין, כדי שהליקויים שעלו בביקורת יתוקנו כמחויב בדין, ומנגנון הביקורת הפנימית ברשות יוכל למלא את תפקידו. כך גם על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על כינוס הצוות לתיקון ליקויים בתדירות המחויבת בדין כדי להבטיח שהליך תיקון הליקויים יתנהל כראוי. נוסף על כך מומלץ למשרד הפנים לבחון מהם החסמים העיקריים הנוספים המפריעים להתכנסותה של ועדת הביקורת, ולתור אחר פתרונות ותמריצים אפשריים כדי לצמצם את היקפה של התופעה ולהגביר את מחויבותם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר לפעילותה התקינה של הוועדה.



מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יפעלו לפרסום דוחות הביקורת העדכניים באתר המרשתת שלהן ולפרסום הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת שבהם נדונו הדוחות. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים ישלים את בחינתם של מנגנונים אחרים למתן פומביות לממצאי הביקורת ויפעל להטמעתם. לדוגמה, מתן ביטוי לממצאי הבדיקה של רואי החשבון החיצוניים כחלק מהביקורת שהם נדרשים לעשות מדי שנה בשנה בנוגע לפרסום דוח הביקורת באתר המרשתת של הרשויות המקומיות, במסגרת התבחינים המשמשים את משרד הפנים עובר לקבלת החלטה על ביזור סמכויות לאותן הרשויות.



על משרד הפנים לפעול מכוח הסמכות שהוקנתה לו להבהרת המצב המשפטי לאשורו בנוגע להסדר הנורמטיבי שחל על מועצות מקומיות. כן מומלץ למשרד הפנים לפעול להאחדת האסדרה של כלל הנושאים הנוגעים למנגנוני הביקורת הפנימיים בכלל הרשויות המקומיות, בשים לב למאפייניהן השונים.





הרשויות המקומיות שבהן לא אוישה משרת המבקר ארבע שנים לפחות משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2021

סר שנים בהן לא כיהן מבקר בוצעו ביקורות*	מועד סיום הביקורת	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	שיעור המענק מתקציב הרשות	מענק אידון לנפש	הרשות המקומית
6	×	×	×	×	×	×	×	✓	13%	732	באקה אל-גרבייה
4	×	×	×	×	×	×	✓	✓	11%	1,320	בית שאן
5	✓	✓	×	×	×	×	×	✓	27%	1,323	בסמ"ה
5	×	×	×	×	×	✓	✓	×	23%	1,482	ג'וליס
4	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	7%	371	גדרה
5	✓	✓	✓	×	×	×	×	×	19%	1,213	דיר חנא
4	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	25%	1,331	זרדיר
7	×	×	×	×	×	×	×	✓	23%	1,852	יאנוח-ג'ת
6	✓	✓	×	×	×	×	×	×	21%	1,148	ירכא
12	×	×	×	×	×	×	×	×	16%	1,064	כפר מנדא
4	✓	✓	✓	✓	×	×	×	×	15%	1,570	מבואות החרמון
6	✓	✓	×	×	×	×	×	×	15%	1,364	מרום הגליל
8	×	×	×	×	×	×	×	×	25%	2,209	ר'ג'ר
14	×	×	×	×	×	×	✓	×	35%	2,420	פסוטה

רשויות שלא הוזכרו בתת-פרק זה בביקורת הקודמת ✓ משרת המבקר הייתה מאוישת ✗ משרת המבקר לא הייתה מאוישת

על פי ממצאי רואי החשבון החיצוניים ונתונים שהתקבלו ממשרד הפנים על איש משרת מבקר הרשות במועד סיום ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* בהתייחס לרשויות מקומיות שבהן לא כיהן מבקר עוד לפני שנת 2015 - הנתון מתייחס לתקופה המצטברת שבמהלכה לא כיהן מבקר ברשות.



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				הוראות בדין שנועדו להבטיח את מעמד המבקר ואת מועילות הביקורת הוחלו רק על חלק מסוגי הרשויות. נוסף על כך הוראות קודמות בצו המועצות המקומיות באותם נושאים אך בהבדלים מסוימים לא בוטלו והן ממשיכות לחול במקביל באופן שיוצר אי-ודאות משפטית לגבי ההסדר הנורמטיבי שחל	משרד הפנים	השוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים
				לא כיהן מבקר בניגוד לנדרש בדין - לפחות ארבע שנים	באקה אל-גרבייה, ג'וליס, דיר חנא, ירכא, כפר מנדא ומבואות החרמון	מינוי מבקרים ברשויות המקומיות
				הממונים על מחוזות משרד הפנים נמנעים מלעשות שימוש בסמכות המסורה להם בדין למנות מבקר ברשויות המתנהלות ללא מבקר מספר שנים	משרד הפנים ומחוזותיו	מינוי מבקרים ברשויות המקומיות
				לא היה בידי האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים מידע על רשויות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר במשרה חלקית	משרד הפנים	היקף משרתו של מבקר הרשות
				משרד הפנים לא איגם נתונים על היקף משרותיהם של המבקרים ברשויות המקומיות	משרד הפנים	היקף משרתו של מבקר הרשות



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				מבקר הרשות לא הגיש דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017	אופקים, אור עקיבא, אזור, אפרת, בית ג'ן, בסמת טבעון, גבעתיים, זרזיר, חורפיש, מזרעה, עמנואל, שגב שלום, שפרעם	הגשת דוחות ביקורת שנתיים
				היו מבקרי רשויות מקומיות שהגישו דוחות דלי תוכן ודלי ממצאים, דוחות שהמלצותיהם אינן אפקטיביות ודוחות העוסקים בנושאים צדדיים שאינם מבטאים ראייה אסטרטגית של עבודת הביקורת המתבססת על סדרי עדיפויות ועל הערכת סיכונים	רשויות מקומיות מסוימות	איכות דוחות הביקורת והיקפם
				כמחצית מהרשויות המקומיות לא שלחו עותק של דוחותיהן לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות	משרד הפנים ומחוזותיו	מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם
				משרד הפנים לא נקט פעולות שיטתיות לבירור הטעמים לאי-הגשת דוח ביקורת, ולא ננקטה כל סנקציה כלפי מבקר שלא הגיש דוחות ללא הסבר מספק	משרד הפנים ומחוזותיו	מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם
				אי-כתיבת דוחות ביקורת או כתיבת דוחות דלי תוכן ודלי ממצאים לא הובאה בחשבון בהחלטת משרד הפנים אם לתת אישור פרטני להגדלת משרתו של מבקר ללא מכרז	משרד הפנים	מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
				בשיעור ניכר של הרשויות המקומיות לא טופלו ממצאי הביקורת כראוי (בכרבע מהרשויות המקומיות לא נדון דוח הביקורת במועצת הרשות המקומית או בוועדת הביקורת, ובכחצית מהרשויות לא דן הצוות לתיקונים ליקויים בדוח הביקורת)	רשויות מקומיות מסוימות	דיון בדוח הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים



סיכום

מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות, ובראשם מבקר הרשות, הם מעגל ההגנה הראשון מפני פגיעה בתפקודן התקין של הרשויות המקומיות, ועל כן נודעת חשיבות עליונה לכך שהרשויות עצמן יבטיחו את תפקודם התקין של מנגנונים אלה ואת מועילותם. נוסף על כך, וכדי לצמצם את הצורך בהפעלת סמכויות ההתערבות הנתונות לו, הכרוכה לעיתים בהתערבות במנגנון הדמוקרטיה המקומית, מומלץ שמשרד הפנים ינקוט בכל הכלים העומדים לרשותו לחיזוק מועילותם של מנגנונים אלה ולהבטחת תפקודם התקין. הדברים אמורים ביתר שאת ברשויות קטנות, פריפריאליות ושאינן איתנות או אינן יציבות, שהיקף הסיוע הממשלתי הניתן להן (כ-78% מהכנסותיהן), ובכללו מענקי האיוון המוענקים להן, גבוה יותר, ושבהן נמצא שיעור גבוה יותר של ליקויים בתפקודם של מנגנוני הביקורת הפנימיים.



המבקר ברשות המקומית - תפקידו והתנהלותו - ביקורת מעקב

מבוא

לרשויות המקומיות תפקיד מרכזי בהספקת שירותים מקומיים וממלכתיים לתושביהן. תפקוד לקוי שלהן בהספקת השירותים, ובהם בתחומי החינוך, הרווחה והבריאות, ניהול לקוי של תקציביהן או התנהלות שלא בהתאם לכללי מינהל תקין עלולים להשפיע במידה רבה על חיי היומיום של התושב ועל עתידן של אוכלוסיות נרחבות בחברה. בשנת 2020 עמד תקציבן של הרשויות המקומיות על כ-75 מיליארדי ש"ח, מהם כ-70% (כ-52 מיליארדי ש"ח) הוצאו על אספקת שירותים מקומיים וממלכתיים לתושבים³. קרוב למחצית מהכנסות הרשויות לשנה זו (כ-35 מיליארדי ש"ח) היו ממקורות מימון ממשלתיים ומענקים, ובהם מענקי איון בסך של כ-3 מיליארדי ש"ח⁴. לנוכח השפעתן הרבה של הרשויות המקומיות על חיי התושב והסיוע הממשלתי הרב הניתן להן, נודעת חשיבות לחיזוק מנגנוני הביקורת - החיצוניים והפנימיים - על המתרחש בהן כדי להבטיח את תפקודן התקיין⁵.

מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית אחראים לביקורת רציפה ופרטנית על פעולותיה⁶. ייחודם הוא בכך שהם פועלים בגוף הנבחר באופן דמוקרטי⁷. ראש הרשות נבחר בבחירה ישירה בידי הציבור והוא משמש הן כמייצגה הבכיר של הרשות לפני מוסדות השלטון המרכזי והן כראש המדרג הניהולי של הרשות שבראשה הוא עומד. מנגנוני הביקורת הפנימיים משמשים מנגנוני איון ובקרה, אך מרבית העוצמה הניהולית והציבורית נתונה בידי ראש הרשות⁸.

הביקורת הפנימית היא תפקידו העיקרי של מבקר הרשות המקומית⁹ - האמון על בדיקת פעילותה של הרשות ועל הגשת דין וחשבון על הביקורת שעשה בכל שנה. עם מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית נמנים בין היתר, לצד מבקר הרשות, גם מועצת הרשות המקומית - המוסמכת לאשר את התקציב השנתי, למנות בעלי תפקידים בכירים ולאשר התקשוריות חוזיות

3 לפי הנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020. הנתונים אינם כוללים את תקציביהן של הרשויות המקומיות משהד, נצרת ועמק המעינות שלגביהן לא היו קיימים נתונים מבוקרים לשנה זו במועד סיום הביקורת.

4 מענק האיון הוא תקציב המועבר על ידי משרד הפנים לרשויות המקומיות מתוך מטרה לסייע להן לספק את השירותים הנדרשים לתושביהן. גובה המענק הוא ההפרש שבין ההוצאה הנדרשת לרשות כדי לספק לתושביה רמת שירותים מינימלית (ההוצאה הנורמטיבית) ובין ההכנסה הפוטנציאלית שלה.

5 אשר פרידברג, "ביקורת ציבורית ופנימית ברשויות המקומיות בישראל", **ביקורת המדינה בישראל - הלכה ומעשה**, עמ' 265 - 285 (1999), עמ' 266; בג"ץ 7805/00 אלוני נ' **מבקר עיריית ירושלים**, פ"ד נו(4) 577, 591 - 592 (2003) (להלן - עניין אלוני); שוקי אמרני, "פיקוח וביקורת משרד הפנים ברשויות מקומיות: סמכויות, מאפיינים ומגמות", **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, עמ' 113 - 130 (1999), עמ' 121 (להלן - אמרני).

6 עניין אלוני, הערה 5 לעיל.

7 י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ד' (2017), הערת שוליים 4 בעמ' 2336 (להלן - זמיר).

8 אמרני, לעיל הערה 5, עמ' 126.

9 זמיר, לעיל הערה 7, עמ' 2335.



וכן הוועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת הביקורת) - הדנה בממצאי הביקורת שהעלו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, משרד הפנים ומבקר הרשות המקומית, ועוקבת אחר תיקון הליקויים שהועלו¹⁰.

מעמדו של מבקר הרשות מורכב. מחד גיסא הוא עובד של הגוף המבוקר וכפוף לעיקרון ההיררכי המחייב אותו לציית להוראות הממונים עליו; מאידך גיסא, יכולתו למלא את תפקידו כהלכה קשורה קשר הדוק ליכולתו לפעול בעצמאות, בניטרליות וללא תלות בגורם כלשהו¹¹. לבעל תפקיד זה חובת נאמנות כפולה - מהצד האחד מוטלת עליו חובת נאמנות כלפי הרשות המקומית שהוא מייצג, ומהצד האחר מוטלת עליו חובת נאמנות כלפי ציבור התושבים ברשות.

לצד מנגנוני הביקורת הפנימיים פועלים מנגנוני ביקורת חיצוניים ובהם ביקורת המדינה ולצידה ביקורת חשבונאית ומינהלית מטעם משרד הפנים¹². בתוך כך אמור משרד הפנים לעקוב גם אחר התפקוד התקין של מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות ובהם מבקר הרשות¹³. משרד הפנים ממלא אפוא תפקיד מרכזי בחיזוק מועילות הביקורת ובסיוע להגשמת מטרות הרשות הן בכל הקשור לממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים והמשאבים העומדים לרשותם, והן בכל הקשור לאיכות עבודתם ולתפקודם של מבקר הרשות וצוותו.

פעולות הביקורת

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ובו ממצאי ביקורת בנושא "תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות" (להלן - הביקורת הקודמת)¹⁴. בחודשים אפריל 2022 עד ספטמבר 2022 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרד הפנים ושל מחוזותיו וכן את פעולותיהן של הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת בכל הנוגע לתפקידו ולהתנהלותו של המבקר ברשות המקומית וכן בכל הנוגע לממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים (להלן - ביקורת המעקב). הממצאים מתבססים על ניתוח הנתונים שהתקבלו מאגפי משרד הפנים ומחוזותיו וכן על נתונים מתוך דוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים שנעשו עבור משרד הפנים לשנים 2015 - 2020. כמו כן מתבססים הממצאים על נתונים שהעבירו 70 עיריות בנושא הקצאת תקציב והעסקת עובדי ביקורת בלשכת המבקר¹⁵ ועל מידע שהעבירו 163 רשויות מקומיות על הגשת

10 אמרני, לעיל הערה 5, עמ' 115.

11 בג"ץ 5682/02 פלוני נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד נז(3) 84, 92 (2003) (להלן - עניין פלוני); זמיר, לעיל הערה 7 לעיל, עמ' 2355.

12 באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות (להלן - האגף או אגף ביקורת) ובאמצעות רואי חשבון המתמנים מתוך מאגר רואי החשבון המנוהל באגף (להלן - רואי החשבון החיצוניים), כפי שיפורט בהרחבה בהמשך.

13 אמרני, לעיל הערה 5, עמ' 113.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "תפקידם והתנהלותם של המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשויות המקומיות", עמ' 365 - 417 (להלן - הביקורת הקודמת).

15 נעשתה פנייה בדואר האלקטרוני לאיסוף נתונים מ-80 עיריות, מהן שלוש עיריות לא העבירו נתונים כלל ושבע עיריות נוספות לא נכללו בניתוח הממצאים משום שהן אינן מחויבות להעסיק עובדים ולהקצות תקציב מזערי או משום שהן הוכרו כעיריות רק במהלך השנים 2021 או 2022.



דוחות הביקורת ועל הטיפול בממצאי הביקורת¹⁶. ניתוח הנתונים כלל בין היתר בחינה של התפלגות ממצאי הביקורת לפי מאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לסוף שנת 2020¹⁷.

מנגנוני הביקורת על הרשויות המקומיות

מרכז הכובד של הביקורת הפנימית ברשות המקומית הוא בבדיקת פעולותיה של הרשות במובן הרחב תוך התמקדות בבחינת תקינות הפעולות, בביצוען כדין בידי בעלי הסמכות לעשותן ובהקפדה על עקרונות טוהר מידות, היעילות והחיסכון בביצוען¹⁸.

על עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות חלה חובה בדין להעסיק מבקר לביצוע עבודת הביקורת הפנימית¹⁹. לפי הדין, על המבקר להגיש לראש הרשות דין וחשבון שנתי על ממצאי הביקורת שעשה²⁰ ולמסור העתק ממנו לוועדה לענייני הביקורת של הרשות, הנמנית עם ועדות החובה של הרשות. גם הערותיו של ראש הרשות יוגשו לוועדת הביקורת, והיא תדון בדוח ובהערותיו של ראש הרשות ותגיש למועצת הרשות את סיכומיה והצעותיה לאישור. דוח הביקורת וסיכומי ועדת הביקורת יידונו בדיון מיוחד במליאת מועצת הרשות, ובו יוחלט אם לאשר את הסיכומים וההצעות כאמור. אם לא העביר ראש הרשות את הערותיו על הדוח או אם לא הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה - על המבקר להמציא את עותק הדוח לכל חברי המועצה, והם ידונו בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש הרשות²¹.

16 נעשתה פנייה בדואר האלקטרוני לאיסוף מסמכים מ-190 רשויות מקומיות שבמועד הביקורת כיהן בהן מבקר שאמור היה להגיש דוח ביקורת באפריל 2021 (דוח ביקורת לשנת 2020). יצוין כי במהלך ביקורת המעקב הוכרז על הקמתה של רשות מקומית חדשה (שער שומרון), אך היא לא נכללה בה.

17 בדוח זה תיחשב רשות באשכול חברתי-כלכלי נמוך לרשות באשכולות 1 - 3 (80 רשויות שבהן מתגוררים כ-2.8 מיליון תושבים ושיעורם כ-30% מכלל האוכלוסייה); רשות פריפריאלית תיחשב רשות באשכולות פריפריאליות 1 - 5 (180 רשויות שבהן מתגוררים כ-3.8 מיליון תושבים ושיעורם כ-41% מכלל האוכלוסייה); כרשות קטנה תיחשב רשות שבתחומה פחות מ-20,000 תושבים (149 רשויות שבהן מתגוררים כ-1.4 מיליון תושבים ושיעורם כ-16% מכלל האוכלוסייה); רשות שאינה איתנה או יציבה היא רשות המסווגת כנתונה בתוכנית הבראה, בהמראה, בהתייעלות או בסיווג ביניים לפי נוהל משרד הפנים לסיווג הרשויות המקומיות (יולי 2021) (168 רשויות שבהן מתגוררים כ-4.6 מיליון תושבים ושיעורם כ-50% מכלל האוכלוסייה); רשות מהמגזר הלא-יהודי היא רשות שבתחומה רוב התושבים אינם יהודיים (85 רשויות מקומיות שבהן כ-1.3 מתגוררים מיליון תושבים ושיעורם כ-14% מכלל האוכלוסייה).

18 סעיף 170א(1) לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) שהוחל מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן: פקודת המועצות המקומיות) גם על מועצות מקומיות ואזוריות וכן עניין אלוני, לעיל הערה 5, עמ' 592. ראו והשוו גם בג"ץ 531/79 **סיעת הליכוד בעיריית פתח-תקוה נ' מועצת עיריית פתח-תקוה ואח'**, פ"ד לד(2) 566 (1980), פסק דינו של ח' כהן (להלן - עניין סיעת הליכוד).

19 בפקודת העיריות; בצו המועצות המקומיות, התש"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות); בפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התש"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

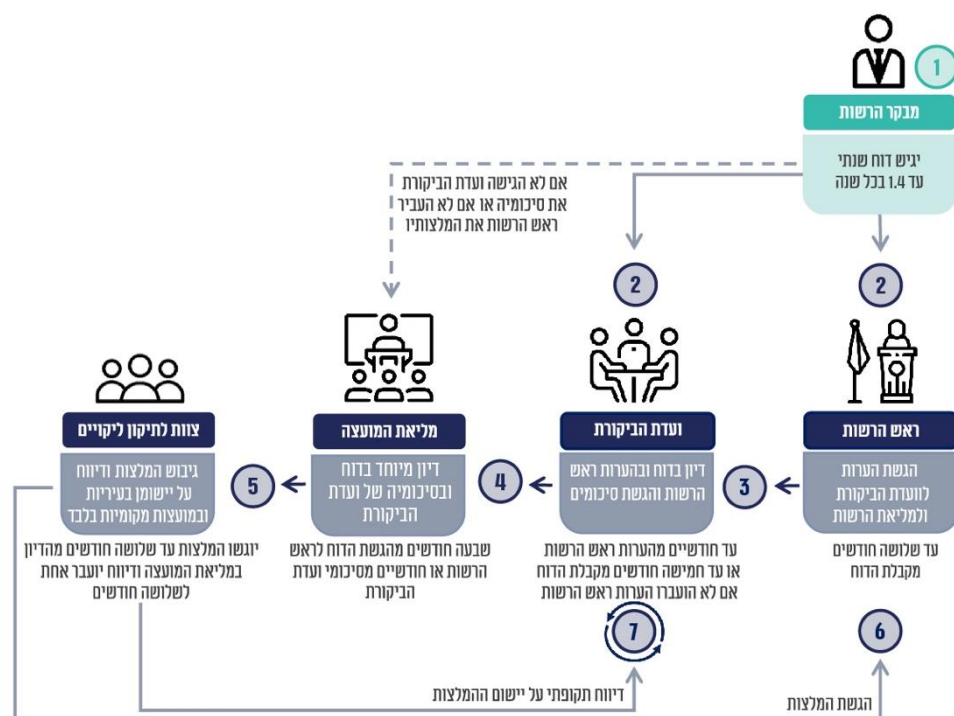
20 עד 1 באפריל כל שנה, לפי סעיף 170ג לפקודת העיריות שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות. יצוין כי בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974 (להלן - תקנות דין וחשבון מבקר העיריה) נקבע כי מבקר העיריה יגיש לראש העיריה את דוח הביקורת לא יאוחר מ-1 באוגוסט בכל שנה. מבקר המדינה העיר על כך בדוחות קודמים, ראו: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2010), "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות", עמ' 159 (להלן - דוח הביקורת משנת 2010) וכן הביקורת הקודמת.

21 ההסדר בדבר הטיפול בממצאי הביקורת מעוגן בסעיף 170ג(ה)(2) לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.



הצוות לתיקון ליקויים בעיריות ובמועצות המקומיות - אך לא במועצות האזוריות - הממונה לפי סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ידון בתיקון הליקויים שמצאה ביקורת המדינה ובדרכים לתיקון הליקויים שהעלה דוח מבקר הרשות לאחר שזה נדון במועצת הרשות ובדרכים למניעת הישנותם²². הצוות יגיש את המלצותיו לראש הרשות, ואחת לשלושה חודשים ידווח לוועדת הביקורת על יישומן. ממשק העבודה בין הנהלת הרשות ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים מוצג בתרשים 1 שלהלן.

תרשים 1: ממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים בה



על פי הוראות הדין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מאפייניה הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מאלצים את מבקר הרשות לעמוד לא אחת בפני לחצים והשפעות חיצוניות, הגוברים ככל שהביקורת היא בעניינם של נבחרים ציבוריים²³. לחצים אלה עלולים להגביר את עוצמת הקונפליקט התמידי שבו מצוי המבקר: בין

22 סעיף 170א(ב) לפקודת העיריות שהוחל מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות על מועצות מקומיות אך לא על מועצות אזוריות.

23 עניין אלוני, לעיל הערה 5, עמ' 590 ועמ' 595. ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה** (2002), "ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות המקומיות", עמ' 85.



המחויבות למקצועו ובין המחויבות למעסיקו²⁴. יש חשש כי לחצים אלה יחזקו את המחויבות של המבקר למעסיקו על פני המחויבות למקצועו ויובילו לפגיעה במועילות הביקורת - כלומר לכתיבת דוחות בנושאים שאינם בליבת העשייה של הרשות או בתחומי הסיכון שלה, לכתיבת דוחות דלי תוכן או דלי ממצאים, ובמקרים מסוימים אף להימנעות מוחלטת מכתיבת דוחות.

ככל שרבה יותר מחויבות המבקר למקצוע ולאמות המידה המקצועיות, כך תהיה איתנה יותר עמידתו מול הנהלת הרשות והלחצים המופעלים מצידה. עם זאת, בהיעדר תמיכה של הנהלת הרשות, קטנים הסיכויים שתיושמה המלצות הביקורת. היעדר התמיכה אף עלול להוביל להתנכלות מצד הנהלת הרשות כלפי המבקר שתתבטא בפגיעה בתנאי העסקתו או במניעת גישתו למידע ותגביר את הפגיעה במועילות הביקורת - בין במישרין ובין בעקיפין. תופעה זו מבטאת את המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות והיא מודגמת בתרשים 2 שלהלן.

24 ראו:

Solomon E. Asch, "Opinion and Social Pressure", *Scientific American* 193(5), pp. 31 – 35 (להלן - Asch);

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

Adrian Harrell, Martin Taylor and Eugene Chewning, "An Examination of Management Ability to Bias the Professional Objectivity of Internal Auditors", *Accounting Organizations and Society*, 14(3)(1989), pp. 259 - 269 (להלן - Harrell, Taylor & Chewning);

Aaron Cohen & Gabriel Sayag, "The Effectiveness of Internal Auditing: An Empirical Examination of its Determinants in Israeli Organizations", *Australian Accounting Review* 54/20 Issue 3 (Cohen & Sayag - להלן).

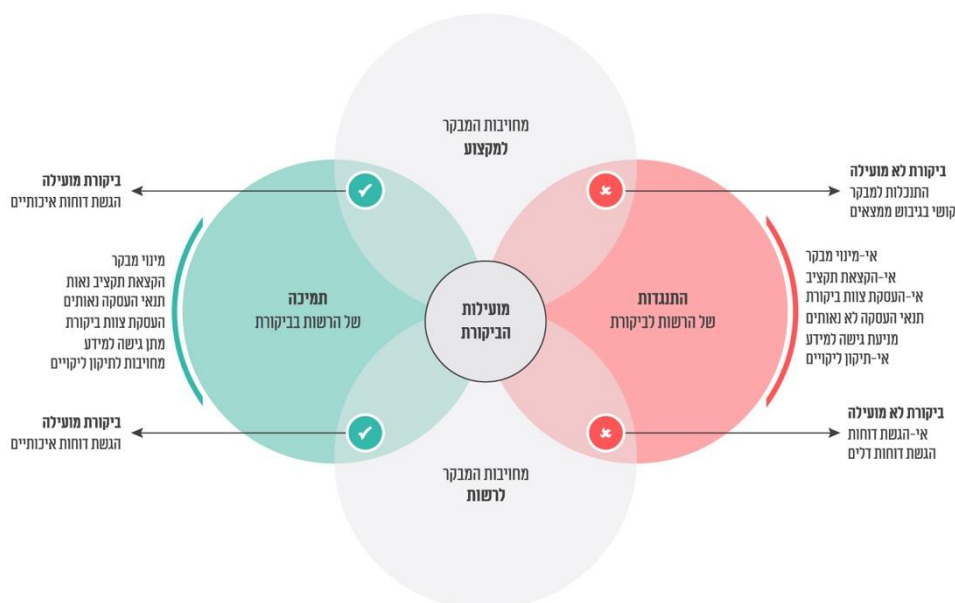
ראו גם:

A. W. Gouldner, "Cosmopolitans and Locals: Toward an Analysis of Latent Social Roles". *Administrative Science Quarterly* 2 (1957), 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 and M. R. Leary, "The Need to Belong: Desire for Interpersonal Personal Attachments as a Fundamental Human Motivation", *Psychological Bulletin* 117(3) (1995), pp. 497 - 529.



תרשים 2: השפעת המתח המובנה במנגנון הביקורת הפנימית על מועילות הביקורת



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנגנוני הביקורת הפנימיים עשויים לשמש כלי עזר חשוב למנגנוני הביקורת החיצוניים, למשל אלה של משרד הפנים²⁵. הביקורת החיצונית של משרד הפנים על כלל הרשויות המקומיות נעשית בעיקרה באמצעות אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות (להלן - האגף או אגף הביקורת), והיא נועדה לאתר ליקויים במצבה הכספי של הרשות, בתפקודה התקין או בטוהר המידות בה, ואז עשויה להידרש התערבות²⁶.

הביקורת החיצונית של אגף הביקורת נעשית באמצעות רואי חשבון המתמנים מתוך מאגר רואי החשבון המנוהל באגף (להלן - רואי החשבון החיצוניים)²⁷. רואי החשבון החיצוניים מגישים לאגף דין וחשבון שנתי על הביקורת שעשו, בין היתר בתחום מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות (להלן

25 ראו והשוו: בג"ץ 2000/19 ר"ח קובי נבון נ' מנהל רשות החברות הממשלתיות, פס' 10 לפסק דינה של השופטת ד' ברק-ארז (פורסם במאגר ממוחשב, 18.11.19).

26 ראו והשוו: שלום זינגר, **דיני שלטון מקומי - הווה ועתיד** (2013), עמ' 250 - 251 (להלן - זינגר).

27 מסמך עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים.



- הדוח (המפורט)²⁸. דוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים נועדו לשמש כלי ניהולי מרכזי בתהליכי קבלת ההחלטות של משרד הפנים ושל משרדי ממשלה אחרים²⁹.

בהוראות הדין הוקנו לשר הפנים סמכויות להסדיר היבטים מסוימים בתחום הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות³⁰, ומתוקף סמכותו זו הוא קבע בתקנות הוראות מפורטות בעניין העסקת עובדים והקצאת תקציב מזערי ללשכת המבקר בעיריות - אך לא במועצות מקומיות או אזוריות³¹. נוסף על כך למשרד הפנים, כמו לכל רשות מינהלית, סמכות טבועה להתוות הנחיות בכל תחום שבו הוענקו לו סמכויות פעולה³². משרד הפנים מפעיל סמכות זו לצורך מתן הנחיות פעולה כלליות בין היתר באמצעות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים³³. בתחום הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים קובעים הוראות מפורטות בנושאים הנוגעים לממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית לבין המבקר ולמשאבים העומדים לרשותו של מנגנון הביקורת לביצוע משימותיו³⁴ (להלן - מעטפת הביקורת). כמו כן הם קובעים הוראות כלליות בנושאים הנוגעים לתפקוד המבקר וצוותו ולאיכות עבודתם (להלן - ליבת הביקורת)³⁵. בכלל זה קובעים חוזרי המנכ"ל וההנחיות של משרד הפנים הוראות בעניין היקף ההעסקה של מבקר הרשות ושכרו³⁶, הגדלת היקף משרתו של המבקר ללא מכרז³⁷, תנאי הכשירות מהמועמדים

28 נוסף על כך מגשים רואי החשבון לאגף דוח כספי שנתי מבוקר המתאר את מצבה הפיננסי של הרשות המקומית; דוח חצי-שנתי מסוקר שהוא דוח כספי לחצי שנה במתכונת מצומצמת שאינו מבוקר ודוח מדדי ביצוע המתבסס על הנתונים הכספיים שבדוח הכספי השנתי ועל נתונים נוספים הנאספים ברשות.

29 "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון - ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2020", אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים (יוני 2021), בעמ' 11 (להלן - הנחיות מקצועיות לרואה החשבון).

30 בעיריות - סעיפים 170(ה), 170א(ה) ו-347 לפקודת העיריות ובמועצות מקומיות ואזוריות - סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות. נוסף על כך, במועצות מקומיות מוסמך שר הפנים לקבוע תקנים להעסקת עובדים בלשכת המבקר לפי סעיף 145 לצו המועצות המקומיות.

31 מכוח סעיפים 170(ה), 170א(ה) ו-347 לפקודת העיריות.

32 הסמכות לקבוע הנחיות קיימת גם במקום שהרשות המינהלית מוסמכת מפורשות בדין להתקין תקנות בנושא מסוים. ראו: יואב דותן, **הנחיות מינהליות** (תשנ"ו), עמ' 109 - 111 ועמ' 461.

33 זינגר, לעיל הערה 26, עמ' 130.

34 בין היתר - מינוי המבקר, היקף משרתו ותנאי שכרו; מידת עצמאות המבקר בעבודתו - העסקת עובדים ויועצים, גישה מלאה למידע ושיקול דעת בבחירת נושאים לביקורת והטיפול בממצאי הביקורת ופרסומם.

35 בין היתר, עבודה לפי תקנים מקצועיים; ביצוע סקר סיכונים לרשות; גיבוש תוכניות עבודה שנתיות; מתאם בין סקרי הסיכונים ותוכניות העבודה לנושאים הנבדקים; הגשת דוחות הביקורת; איכות הנושאים הנבדקים והיקף הממצאים שעלו.

36 חוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 בנושא "חוזים אישיים להעסקת נושאי משרה ותפקידי אמן ברשויות מקומיות שנחתמו לאחר 1.1.2010", בפרק בעניין "העסקת עובדים נושאי משרה בחוזה אישי", סעיף 2.10 (פברואר 2011) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011) וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 בנושא "היקפי המשרות ואחוזי השכר לנושאי משרה ברשויות המקומיות - תיקונים והבהרות" (אוגוסט 2011) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011). חוזרי מנכ"ל אלה, לצד חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2002 בנושא "איסור עבודה נוספת למבקר פנים ברשויות המקומיות" (אוקטובר 2002) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2002) וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 בנושא "מינוי מבקר פנימי במועצה אזורית" (מרץ 2008) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008), מסדירים גם את האפשרות לאשר למבקר הרשות לעסוק בעיסוק פרטי או בעבודה פרטית.

37 בעקבות הביקורת הקודמת הסדיר משרד הפנים בכללים את כל הקשור להחלטה הנוגעת לבקשה להגדלת משרתו של מבקר כדי להתאימה להוראות הדין וקבע בין היתר כי בעת ההחלטה בבקשה כאמור ייבחן אם הגיש המבקר דוחות ביקורת. ראו להלן בתת-הפרק בנושא "מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם".



לכהן במשרת מבקר הרשות³⁸, חובת המבקר לערוך סקר סיכונים ולהכין תוכנית עבודה שנתית³⁹ וכן חובתו להעביר עותק מדוח הביקורת למשרד הפנים לאחר שהותר פרסומו⁴⁰.

תחומי האסדרה העיקריים של משרד הפנים בנושא מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות מוצגים בתרשים 3 שלהלן.

תרשים 3: תחומי האסדרה העיקריים של משרד הפנים בנושא מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות



על פי מידע שנאסף בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה ציין בביקורת הקודמת כי הפעולות שנקט משרד הפנים לאורך השנים לחיזוק מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות ולאסדרתם התמקדו בהיבטים שונים של מעטפת הביקורת. עם זאת, נודעת חשיבות גם לחיזוק ליבת הביקורת - ובכלל זה קביעת תקנים מקצועיים לעבודת הביקורת וביצוע בקורות סדירות ושיטתיות על עצם הגשת הדוחות ועל איכותם לשם הבטחת מילוי תפקידו של מבקר הרשות כמבצע ביקורת מועילה. זאת לצד עמידה על קיום הוראות הדין בכל הנוגע למינוי המבקר ולטיפול בממצאי הביקורת בכל הרשויות.

38 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008; חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009 בנושא "ניסיון נדרש למועמד למשרת מבקר פנים" (מרץ 2009) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009); חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011.

39 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 "מבקר פנימי בעיריות ובמועצות מקומיות" (מאי 2004) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004).

40 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 בנושא "הגשת דוח מבקר הרשות המקומית למשרד הפנים" (מרץ 2002) (להלן - חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002) וכן חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004.



השוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים

כדי ליצור אחידות בדינים החלים על כל סוגי הרשויות המקומיות⁴¹ הוחלו הוראות מסוימות מפקודת העיריות בנושאים הנוגעים לביקורת הפנימית בעיריות גם על המועצות המקומיות ועל המועצות האזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות⁴². רוב ההוראות החלות על מבקר העירייה והמסדירות את מעמדו ותפקידיו חלות גם על מבקרי המועצות המקומיות והאזוריות, בשינויים מסוימים, אולם האחדת הדינים אינה מלאה. ניכרת שונות בחובות החלות על רשויות מקומיות מסוגים שונים, אף כי לא בכל מקרה מאפייניהן השונים מצדיקים שונות זו⁴³.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי הוראות בדין שנועדו להבטיח את מעמד המבקר ואת מועילות הביקורת הוחלו רק על חלק מסוגי הרשויות, ובין היתר נקבעו תקנים ותקציב מזעריים ללשכת מבקר הרשות בעיריות אך לא במועצות מקומיות או במועצות אזוריות⁴⁴, וכך, בין היתר כשני שלישים מהרשויות המקומיות אינן מחויבות בהעסקת עובדים ובהקצאת תקציב מזערי ללשכת מבקר הרשות. כן נקבעו תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת וחובת הקמת צוות לתיקון ליקויים בעיריות ובמועצות מקומיות אך לא במועצות אזוריות. נוסף על כך, לא בוטלו הוראות קודמות בצו המועצות המקומיות (להלן גם - צו הכינון) באותם נושאים אך בהבדלים מסוימים, בין היתר בעניין היקף משרתו של המבקר, והן ממשיכות לחול במקביל באופן שיוצר אי-ודאות משפטית לגבי ההסדר הנורמטיבי שחל⁴⁵.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי על פי חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד הפנים מאוגוסט 2020 (להלן - חוות הדעת המשפטית) בעקבות תיקון לפקודת המועצות המקומיות משנת 2007⁴⁶, לא ניתן עוד לפעול במישור המשפטי על פי הוראות צו הכינון ולאשר העסקה של מבקרים במועצות המקומיות במשרה חלקית. עם זאת נמצא כי משרד הפנים ממשיך

41 דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) (מינוי מבקר וועדת ביקורת), התשס"ז-2007, ה"ח 137, עמ' 101.

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

43 הוראות מסוימות מפקודת העיריות הוחלו גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח פקודת המועצות המקומיות. הוראות לעניין מועצות מקומיות בתחומי אזור יהודה ושומרון (להלן - אי"ש) מעוגנות בפרק 4 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), התשמ"א-1981 (להלן - תקנון המועצות המקומיות), והוחלו מכוח סעיף 155 לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979 (להלן - תקנון המועצות האזוריות) גם על המועצות האזוריות באי"ש, בשינויים מסוימים.

44 תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018 חלות רק על העיריות, למעט ארבע עיריות המצויות בשטחי י"ש.

45 סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות וסעיפים 145א - 145ו לצו המועצות המקומיות.

46 חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47), התשס"ז-2007.



להתדיין בנושא זה עם מרכז השלטון המקומי, ובד בבד ממשיך לפעול על פי הוראות צו הכינון ולאשר העסקה של מבקרים במועצות מקומיות במשרה חלקית⁴⁷.

ההבדלים העיקריים במנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות מופיעים בלוח 1 שלהלן.

לוח 1: ההבדלים העיקריים בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים בתחום הביקורת הפנימית

	עירייה	מועצה מקומית	מועצה אזורית
1 חובת מינוי מבקר	●	●	●
2 טיפול בדשנות שלא מינתה מבקר	●	●	●
3 תנאי הכשירות של המבקר	●	●	●
4 מגבלות על כהונת המבקר	●	●	●
5 מגבלות על עבודה בעיסוק נוסף	●	●	●
6 היקף העסקה	●	●	●
7 תקציב מזערי עבור לשכת המבקר	●	●	●
8 מינוי עובדים ללשכת המבקר ותנאי כשירותם	●	●	●
9 תקינה מזערית להעסקת עובדים בלשכת המבקר	●	●	●
10 תפקידי המבקר וקביעת תוכנית עבודה לביקורת	●	●	●
11 הכנות ואישור תקציב המבקר	●	●	●
12 מועד הגשת דוח הביקורת השנתי	●	●	●
13 טיפול בממצאי הביקורת	●	●	●
14 חובת המצאת מסמכים למבקר	●	●	●
15 תוכני דוח הביקורת השנתי	●	●	●
16 חובת המבקר לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלה	●	●	●
17 חובת העברת עותק מדוח הביקורת לשר הפנים	●	●	●
18 תדירות התכנסות ועדת הביקורת	●	●	●
19 קביעת נושאים לביקורת על ידי ועדת הביקורת	●	●	●
20 הקמת צוות לתיקון ליקויים	●	●	●

על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים מחילים הוראות נוספות בחלק מהנושאים המצוינים לעיל אך ללא הבחנה נוספת בין סוגי הרשויות; משרד הפנים החל לקדם מהלך חקיקה להאחדת הדינים בחלק מהנושאים אך המהלך טרם הושלם⁴⁸.

47 ראו להלן גם בתת-הפרק בנושא "היקף משרתו של מבקר הרשות". יצוין כי עוד בשנת 2009, בחזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009, נכתב במפורש בקשר לתנאי כשירותו של המבקר כי משלא תוקן צו המועצות המקומיות בכל הנוגע לתנאי הכשירות, ועל אף ההוראות הקבועות בצו, יחול ההסדר הקבוע בפקודת המועצות המקומיות החל ב-10.4.09.

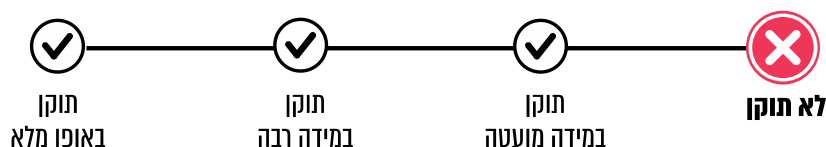
48 טיוטת צו לתיקון צו המועצות המקומיות, התשפ"א-2021.



נמצא כי בחלוף 15 שנים ממועד תיקון פקודת המועצות המקומיות טרם תוקן צו הכינון ומשרד הפנים נמנע מלהבהיר מהו ההסדר הנורמטיבי שחל על מועצות מקומיות. עוד נמצא כי משרד הפנים לא פעל להאחדת האסדרה בדין של מנגנוני הביקורת הפנימיים, בשים לב למאפייניהן השונים של הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים לפעול מכוח הסמכות שהוקנתה לו להבהרת המצב המשפטי לאשורו בנוגע להסדר הנורמטיבי שחל על מועצות מקומיות. כן מומלץ למשרד הפנים לפעול להאחדת האסדרה של כלל הנושאים הנוגעים למנגנוני הביקורת הפנימיים בכלל הרשויות המקומיות, בשים לב למאפייניהן השונים.

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2023 כי בשל המורכבות המשפטית בעניין הדין החל בכל הנוגע להיקף משרתם של מבקרים במועצות מקומיות והמשמעויות התקציביות והניהוליות הנלוות לכך, הוא סבר כי ראוי להסדיר נושא זה בחקיקה שתבטא את מדיניותו בנושא. בעקבות ממצאי ביקורת המעקב הוחלט כי הדרג המקצועי במשרד הפנים, בשיתוף הלשכה המשפטית, יגבש הצעות למתווה שיוכלו לשמש בסיס להחלטות בנושא זה.

מינוי מבקרים ברשויות המקומיות והיקף העסקתם

מינוי מבקר הרשות

1. חובת מינוי מבקר לרשות המקומית נקבעה בפקודת העיריות והוחלה גם על המועצות המקומיות והאזוריות⁴⁹. מינוי מבקר לרשות הוא תנאי מקדמי לעצם קיומה של ביקורת ולהבטחת מועילותה.

2. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2017, בכל שנה בממוצע לא כיהן מבקר ב-17 מהרשויות המקומיות (כ-7% מהן). נוסף על כך, בתשע רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים הרצופות 2015 - 2017.

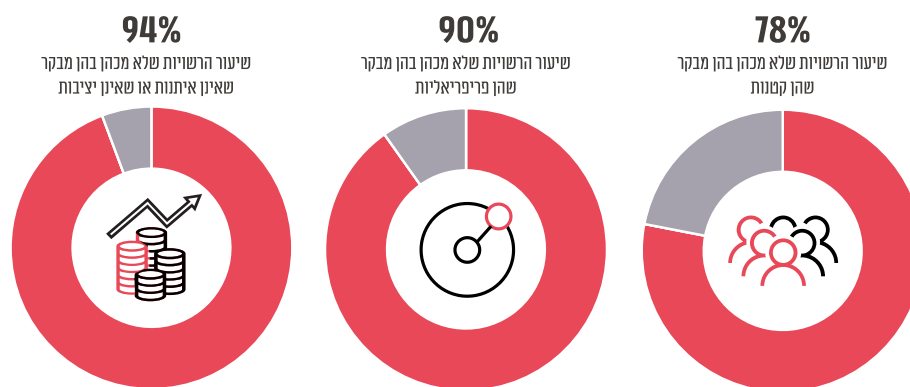
49 סעיף 167(ב) לפקודת העיריות, סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, סעיפים 66 ו-140 לתקנון המועצות המקומיות וסעיף 155 לתקנון המועצות האזוריות.



ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנים 2018 - 2020 לא כיהן מבקר, בכל שנה בממוצע, ב-24 מתוך 257 מהרשויות המקומיות (כ-9% מהן). נוסף על כך, ב-12 רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש השנים הרצופות 2018 - 2020. במועד סיום ביקורת המעקב בספטמבר 2022 נמצא כי ב-28 מתוך 257 רשויות מקומיות (כ-11% מהן) אין מכהן מבקר.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים, בכל שנה בממוצע בשנים 2015 - 2020 לא כיהן מבקר בחלק מהרשויות, רובן קטנות, פריפריאליות ואינן איתנות או אינן יציבות. הנתונים מובאים בתרשים 4 שלהלן.

תרשים 4: שיעורן הממוצע של הרשויות המקומיות בעלות מאפיינים מסוימים שלא כיהן בהן מבקר מתוך כלל הרשויות שבהן לא כיהן מבקר, 2015 - 2020



על פי ממצאי רואי החשבון החיצוניים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

3. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת עלה עוד כי בעיריית באקה אל-גרבייה, במועצות המקומיות ג'וליס, דיר חנא, ירכא וכפר מנדא ובמועצה האזורית מבואות החרמון לא כיהן מבקר שלא בהתאם לנדרש בדיון ארבע שנים לפחות.

ביקורת המעקב: במועד סיום ביקורת המעקב בספטמבר 2022 עלה כי אף שחלפו למעלה משנתיים מאז הביקורת הקודמת, לא אוישה משרת המבקר בעיריית באקה אל-גרבייה ובמועצה המקומית כפר מנדא⁵⁰. במועצה המקומית ג'וליס מונה מבקר מאז הביקורת הקודמת אך הוא עזב את תפקידו, ובמועד סיום ביקורת המעקב נמצא כי לא כיהן מבקר במועצה.

עוד עלה כי במועד סיום ביקורת המעקב, נוסף על הרשויות המקומיות שהוזכרו בביקורת הקודמת, גם במועצות המקומיות יאנוח-ג'ת, ר'ג'ר ופסוטה לא כיהן מבקר ארבע שנים

50 במועד סיום ביקורת המעקב בספטמבר 2022, בעיריית באקה אל-גרבייה לא כיהן מבקר כשש שנים ובמועצה המקומית כפר מנדא לא כיהן מבקר כ-12 שנים.



לפחות⁵¹. בחמש רשויות אחרות אומנם הייתה משרת מבקר הרשות מאוישת במועד סיום ביקורת המעקב, אך נמצא כי היא לא אוישה במשך ארבע שנים לפחות במהלך השנים 2015 - 2020. ריכוז הממצאים מובא בלוח 2 שלהלן.

**לוח 2: הרשויות המקומיות שבהן לא אוישה משרת המבקר
ארבע שנים לפחות משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת
בספטמבר 2022**

הרשות המקומית	מענק אידון לנפש	שיעור המענק מתקציב הרשות	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	מספר משרות הביקורת	סך שנים בהן לא כיהן מבקר ברציפות ברשות*
באקה אל-גרבייה	732	13%	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	6
בית שאן	1,320	11%	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	1	4
בסמ"ה	1,323	27%	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	5
ג'וליס	1,482	23%	✗	✓	✓	✗	✗	✗	✗	1	5
גדרה	371	7%	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	1	4
דיר חנא	1,213	19%	✗	✗	✗	✗	✗	✓	✓	1	5
דודר	1,331	25%	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	1	4
יאנוח-ג'ת	1,852	23%	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	7
ירכא	1,148	21%	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	1	6
כפר מנדא	1,064	16%	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	12
מבואות החרמון	1,570	15%	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	1	4
מרום הגליל	1,364	15%	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✓	1	6
ר'ג'ר	2,209	25%	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	1	8
פסוטה	2,420	35%	✗	✓	✗	✗	✗	✗	✗	1	14

רשויות שלא הודרכו בתת-פרק זה בביקורת הקודמת ✓ משרת המבקר הייתה מאוישת ✗ משרת המבקר לא הייתה מאוישת

על פי ממצאי רואי החשבון החיצוניים ונתונים שהתקבלו ממשרד הפנים על איזש משרת מבקר הרשות במועד סיום ביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה. הנתונים על מענקי האידון מתייחסים לשנת 2020.

* בהתייחס לרשויות מקומיות שבהן לא כיהן מבקר עוד לפני שנת 2015 - הנתון מתייחס לתקופה המצטברת שבמהלכה לא כיהן מבקר ברשות.

51 במועד סיום ביקורת המעקב בספטמבר 2022, במועצה המקומית יאנוח-ג'ת לא כיהן מבקר כשבע שנים; במועצה המקומית ר'ג'ר לא אוישה משרת המבקר לסירוגין כשמונה שנים, ובמועצה המקומית פסוטה לא כיהן מבקר כ-14 שנים.



נמצא כי בשנים 2018 - 2020 עלה שיעור הרשויות המקומיות שבהן לא כיהן מבקר, בכל שנה, ומלוח 2 עולה כי ישנן רשויות שבהן לא אוישה משרת המבקר כנדרש זה שנים.

עיריית **באקה אל-גרבייה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי העירייה רואה ערך רב לביקורת, וכי לאחר הליכים משפטיים שגרמו לעיכוב באיוש המשרה, בדצמבר 2022 החל לכהן מבקר בעירייה.

עיריית **בית שאן** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי לאחר פרישתה של מבקרת העירייה הקודמת מתפקידה במרץ 2017 פרסמה העירייה מכרז ביוני 2020 לאיוש משרת המבקר. לאחר שהמועמדת היחידה שעמדה בתנאי הסף הסירה את מועמדותה פרסמה העירייה מכרז נוסף, ובנובמבר 2022 החלה לכהן מבקרת בעירייה.

המועצה המקומית **גדרה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי החל בשנת 2015 ועד שנת 2018 נמנע מהמועצה לאייש את משרת המבקר בשל צו מניעה שיפוטי. לאחר סיום ההליכים המשפטיים והסרת המניעות, בשנת 2019, איישה המועצה את המשרה.

המועצות המקומיות **ג'וליס ופסוטה** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי לאורך השנים נתקלו בקושי באיתור מועמדים שלווה בהליכים משפטיים, חלקם ממושכים, בעקבות טענות לניגוד עניינים או לאי-עמידה בתנאי הסף, וכי מועמדים שנבחרו פרשו מתפקידם בשל כך או בשל נסיבות אישיות אחרות. המועצה המקומית ג'וליס מסרה עוד כי בימים אלה מתקיים הליך מכרזי נוסף לאיוש המשרה, והמועצה המקומית פסוטה הוסיפה כי היא תפעל בהקדם האפשרי לפרסום מכרז נוסף. משרד הפנים עמד בתשובתו מינואר 2023 על עיקרי הדברים שעלו מתשובת המועצה המקומית פסוטה והוסיף כי הממונה על מחוז צפון עוקבת באופן שוטף אחר ניסיונות המועצה לאייש את המשרה. בתשובתו הנוספת של משרד הפנים ממאי 2023 הוא מסר כי בסמוך לאחר תשובתו הקודמת פרסמה המועצה המקומית פסוטה מכרז חדש לאיוש משרת המבקר, וכי היא עודנה מצויה בהליך מיון המועמדים שניגשו למכרז. עוד הוסיף משרד הפנים כי ועדת הבחינה לאיוש משרת המבקר במועצה המקומית ג'וליס צפויה להתכנס בתוך זמן קצר, לאחר שנגרם עיכוב בהתכנסותה בעקבות סוגיית ניגוד עניינים שעלתה בנוגע לנציג השר בוועדה.

מתשובותיהם של המועצה המקומית **יאנוח-ג'ת** ומשרד הפנים מפברואר ומינואר 2023 עלה כי העיכוב באיוש משרת המבקר נבע מהימשכות ההליכים המכריעים וההליך המשפטי שנלווה לאחד מהם, וכי בסמוך למועד מתן התשובה החלה לכהן במועצה מבקרת, ועם תחילת כהונתה היא החלה לקדם את תוכנית עבודתה.

מתשובותיהם של המועצה המקומית **כפר מנדא** ומשרד הפנים מינואר 2023 עלה כי העיכוב באיוש משרת המבקר נבע מסוגיית ניגוד העניינים שעלתה בנוגע למועמד שנמצא עומד בתנאי הסף במכרז לאיוש המשרה שהמועצה פרסמה בשנת 2019. בתשובתו הנוספת ממאי 2023 מסר משרד הפנים כי בסמוך לאחר מתן תשובתו הקודמת פרסמה המועצה מכרז חדש לאיוש משרת המבקר, וכי ועדת הבחינה למשרה צפויה להתכנס בתוך זמן קצר.



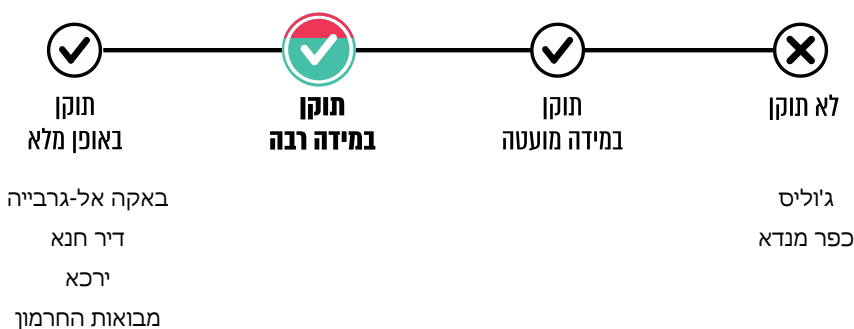
מתשובותיהם של המועצה המקומית ר'ג'ר ומשרד הפנים מינואר 2023 עלה כי ניסיונותיה של המועצה לאורך השנים לאייש את משרת המבקר נתקלו בקשיים בשל מיקומה המרוחק והכרזתה עד לאחרונה כאזור צבאי סגור. במהלך השנים פרסמה המועצה יותר משמונה מכרזים לאיוש המשרה, מהם רק לשלושה ניגשו מועמדים מתאימים, אולם אחד מהם התפטר בתוך זמן קצר, והעסקתה של אחרת לא התאפשרה על פי נוהלי משרד הפנים. בסוף 2022 בחרה המועצה מועמד מתאים שצפוי להתחיל בעבודתו בפברואר 2023 לאחר שיינתן אישור משרד הפנים להעסקתו.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל (להלן - איגוד מבקרי הרשויות המקומיות) מסר בתשובתו מינואר 2023 כי הנהלת האיגוד מצויה בקשר עם משרד הפנים ומתריעה בפניו על רשויות מקומיות שלא מונה בהן מבקר.

מתשובותיהן של הרשויות המקומיות עולה כי בעיריית **באקה אל-גרבייה** ובמועצות המקומיות **דיר חנא** ו**ירכא** החל לכהן מבקר לאחר מועד סיום ביקורת המעקב, ואילו במועצות המקומיות **ג'וליס**, **כפר מנדא** ו**פסוטה** טרם אוישה משרת המבקר במועד תשובתן.

על כלל הרשויות המקומיות להקפיד על רציפות באיוש משרת המבקר כנדרש. על המועצות המקומיות **ג'וליס**, **כפר מנדא** ו**פסוטה** לאייש את משרת המבקר כנדרש.

מידת תיקון הליקוי



מעקב משרד הפנים אחר איוש משרת המבקר

בדין נקבע כי במקום שבו לא מינתה מועצת הרשות מבקר, ראשי הממונה על המחוז במשרד הפנים למנות מבקר לאחר שדרש ממנה בצו למנות מבקר והיא לא עשתה כן⁵².

52 סעיפים 167(ב) ו-167א(ב) לפקודת העיריות וסעיף 13ה(א) לפקודת המועצות המקומיות ולגבי רשויות מקומיות ביו"ש סעיף 66כז לתקנון המועצות המקומיות שהוחל מכוח סעיף 55 לתקנון המועצות האזוריות גם על מועצות אזוריות ביו"ש.



הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה כי למרות פרק הזמן הממושך שבו התנהלו בין היתר עיריית באקה אל-גרבייה והמועצות המקומיות ג'וליס וכפר מנדא בלי למנות מבקר, הממונים על מחוזות משרד הפנים לא השתמשו בסמכות המסורה להם בדין למנות מבקר, וכך רשויות אלה התנהלו שנים ארוכות ללא ביקורת פנימית.

משרד הפנים מסר בתגובה לביקורת הקודמת כי בעקבותיה חידד מנכ"ל המשרד את ההנחיות בנושא והבהיר לממונים על המחוזות כי עליהם לזמן לבירור רשות שתתעכב במינוי מבקר ללא סיבה מוצדקת. הממונים על מחוזות הצפון וחיפה במשרד הפנים מסרו אז כי הם מנהלים מעקב תמידי ושוטף לזירוז ההליכים למינוי מבקרים ברשויות המקומיות, וכי בחלק מהרשויות ההליכים התמשכו בשל בירורים משפטיים שארכו זמן רב.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב נמצא כי על אף תשובותיהם של משרד הפנים והממונים על המחוזות בביקורת הקודמת, מלבד המועצות המקומיות ג'וליס וכפר מנדא גם המועצה המקומית פסוטה ממשיכה להתנהל לפחות חמש ועד 14 שנים ללא מבקר (ראו לוח 2 לעיל) ובה בעת הממונים על מחוזות משרד הפנים עודם נמנעים מלהשתמש בסמכות המסורה להם בדין למנות מבקר ברשויות הללו. לצד זאת, יש ממונים המשתמשים בכלי אכיפה מתונים יותר ברשויות שאינן מאיישות את משרת המבקר, כדוגמת השהיית הטיפול בבקשות בנושאי תקציב עד לקידום המינוי על ידי הרשות.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי משרד הפנים לא קבע מנגנון סדור להפעלת הסמכות בידי הממונים על המחוזות, וכי היעדרו של מנגנון כאמור עלול להוות משום חסם בפניהם מלהפעיל את הסמכות המוקנית להם בדין. בכלל זה לא נקבע פרק הזמן שבו לא מכהן מבקר ושלאחריו ראוי כי תופעל הסמכות ולא הובהרו הנסיבות שבהתקיימן ראוי כי תופעל הסמכות; לא נקבע האופן שבו תופעל הסמכות ובפרט דרך בחירת המבקר על ידי הממונה על המחוז, ולא נקבע הגוף שיישא בעלות ההליך; וכן לא הוסדרה סמכותו של הממונה על המחוז לחייב את הרשות להעסיק את המבקר גם אם לא אישרה מועצת הרשות את הסכם השכר של המבקר לאחר בחירתו וכיוצא באלה.

יצוין כי משרד הפנים פועל לקידום איש משרת מבקר הרשות המקומית בין היתר גם באמצעות תבחינים שקבע לדירוג הרשויות המקומיות לפי רמת תפקודן בתחום ההון האנושי ושעל בסיסו מוצעות להן סמכויות בתחום זה (להלן - מדד בקרת ההון האנושי או המדד). על פי התבחינים שקבע משרד הפנים, ברשויות שבהן לא אוישו המשרות הסטטוטוריות ובהן משרת המבקר, יינתן לרשות ניקוד נמוך יותר בתבחין (משקלו של תבחין זה הוא 20% מהניקוד הכולל). אם לא אוישה משרת המבקר יותר מארבעה חודשים רצופים, לא תתאפשר כלל האצלת סמכויות בתחום ההון האנושי. עם זאת, ביקורת המעקב העלתה כי כמחצית מהרשויות המקומיות שבהן לא מכהן מבקר במועד סיום הביקורת הן רשויות שמונה להן חשב מלווה או רשויות המסווגות כנתונות בתוכנית הבראה או התייעלות, ועל כן הן אינן מועמדות כלל לבחינה להאצלת סמכויות בתחום ההון האנושי⁵³.

53 "האצלת סמכויות במסגרת מדד הון אנושי" אגף בכיר לבקרת ההון האנושי במשרד הפנים (פברואר 2022).



מומלץ כי משרד הפנים יקבע מנגנון מפורט למקרים שבהם ראוי כי הממונים על המחוזות יפעילו את הסמכות המוקנית להם בדין למנות מבקר ברשות שלא עשתה כן⁵⁴. מומלץ כי המנגנון יכלול גם הסדרת מדרג של כלי אכיפה, כדי שלרשותם של הממונים על המחוזות יעמדו גם כלי אכיפה מתונים יותר לפעול למינוי מבקרים, כדוגמת השהיית הטיפול בבקשות בנושאי תקציב עד לקידום המינוי על ידי הרשות. כן מומלץ לקבוע מתי יש להשתמש בכלים השונים. בהתאם למנגנון שימסד, על המשרד לבחון את הצורך להשתמש בסמכויות הממונים על המחוזות למנות מבקרים במועצות המקומיות **ג'וליס, כפר מנדא ופסוטה** שלא מינו מבקר כנדרש על פי חוק לפחות חמש ועד 14 שנים (ראו לוח 2 לעיל).

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הפעלת הסמכות המוקנית בדין לממונים על המחוזות למנות מבקר ברשות מקומית שלא עשתה כן מעוררת קושי משום שהיא מחייבת שיתוף פעולה מצד הרשות הן בהיבטים הנוגעים לאמצעים ולמשאבים העומדים לרשות המבקר (כגון הקצאת משרד ומחשב) והן בהיבטים הנוגעים לממשק העבודה בינו ובין הרשות (כגון מתן גישה למידע ולמערכות ממוחשבות ברשות). משרד הפנים מסר עוד כי הוא סבור שאכיפת החובה למנות מבקר באמצעות השהיית בקשות בעניין תקציב מחייבת הוראת הסמכה בחקיקה, אך הוא יבחן את האפשרות להסדיר מנגנוני אכיפה אחרים המתאימים לטיפול במקרים שבהם לא עלה בידי הרשות למנות מבקר במשך שנים ארוכות. הממונה על מחוז צפון הוסיפה כי ראוי לשקול מתן מענה רוחבי למקרים שבהם על אף ניסיונותיהן של הרשויות לאייש את משרת המבקר, לא עולה בידן לאישה לאורך זמן, בין היתר בשל התמשכות ההליכים המרכזיים וריבוי ההליכים המשפטיים הנלווים להם, וכי במקרים כאלה אין מקום להפעלת סמכות הממונה על המחוז למנות מבקר במקומן.

לנוכח עמדתו של משרד הפנים, ואם הוא סבור שההסדר הקיים בדין אינו מספק מענה הולם במקרים שבהם אי-איש משרת המבקר נמשך פרקי זמן ממושכים, מומלץ כי יפעל לקביעת מנגנון חלופי ובר אכיפה בשים לב לחלוקת האחריות בנוגע להפעלת המנגנון בינו ובין מחוזותיו.

54 ראו בעניין זה: ע"מ 9187/07 **אורי לחון נ' משרד הפנים**, פס' 38 - 39 לפסק דינו של השופט י' דנציגר (פורסם במאגר ממוחשב, 24.7.08); יואב דותן, "פרסום הנחיות מינהליות", **משפט וממשל** ג' 475 (תשנ"ו), עמ' 476; י' זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך ב' (התשנ"ו), עמ' 778 - 779.



גיוון מגדרי באיוש משרת המבקר

עקרון השוויון הוכר זה מכבר במשפט הישראלי כעקרון-על וכערך יסוד שעל פיו מצווה כל רשות ציבורית לנהוג, ופגיעה בו עשויה להיחשב פגיעה חוקתית בכבוד האדם⁵⁵. עקרון השוויון הוא אגד של עקרונות ובהם עקרון השוויון המגדרי, האוסר על הפליה בין האישה והגבר⁵⁶. עיקרון זה הוא אבן יסוד להבטחת כלכלה משגשגת ובת-קיימה⁵⁷ ולחיוק החוסן העירוני⁵⁸. קידומו הוכר כאחד מיעדי הפיתוח הבר-קיימה (The Sustainable Development Goals) שקבע האו"ם ובכך הוכרה חיוניותו להבטחת רווחתם ואיכות חייהם של הדורות הנוכחיים והעתידיים⁵⁹.

כדי לקדם שוויון מהותי בין גברים ונשים עוגנה בדין, בין היתר, חובת מתן ייצוג הולם לנשים בגופים ציבוריים, ובכלל זה ברשויות המקומיות⁶⁰. חובת מתן הייצוג ההולם לנשים פורשה כמחייבת את בחינת הייצוג לעומקו ולרוחבו של השירות הציבורי: הן את בדיקת שיעורי הייצוג בין המינים בכל הדרגות בגוף מסוים או ביחידה מסוימת (חיתוך אנכי) והן את בדיקת שיעור הנשים בדרגה ובדירוג מקצועי מסוימים בכלל היחידות והגופים (חיתוך אופקי)⁶¹. מלבד החובה החוקית המעוגנת בדין והמחייבת מתן ייצוג הולם לנשים, בתחום הביקורת הפנימית עשוי גיוון מגדרי לתרום לאיכות הביקורת בשל השונות בין נשים לגברים ובזכות מגוון המיומנויות ותכונות האופי שנשים מביאות לידי ביטוי בתפקידים בתחומי הבקרה והביקורת שהן ממלאות⁶².

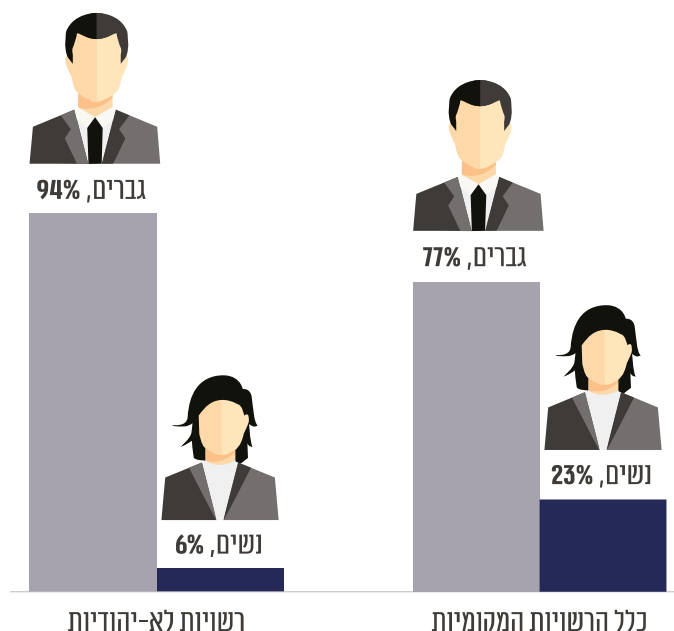
נוכח חשיבות העניין, הורחבה ביקורת המעקב גם לבחינת הגיוון המגדרי באיוש משרת המבקר.

- 55 יצחק זמיר ומשה סובל, "השוויון בפני החוק", **משפט וממשל** ה (תש"ס-2000), עמ' 165, 213; בג"ץ 453/94 **שדולת הנשים בישראל נ' ממשלת ישראל**, פ"ד מח(5) 501, 529 (1994) (להלן - עניין שדולת הנשים).
- 56 השוו: בג"ץ 2671/98 **שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה ואח'**, פ"ד נב(3) 630, 651 - 652 (1998).
- 57 The OECD, The Pursuit of Gender Equality (2017), ;The OECD, Closing the Gender Gap - Act Now (2012), p. 24 p. 3.
- 58 מושג "החוסן העירוני" משמעו יכולתה של המערכת העירונית לחזור לתפקודה הקודם לאחר התרחשות אירועי קיצון, כתלות בין היתר במידת הפגיעות של האוכלוסייה ובפיזור הנזקים וההפסדים בה. ראו לעניין זה: Lawrence J. Vale, Shomon Shamsuddin, Annemarie Gray and Kassie Bertumen, "What Affordable Housing Should Afford: Housing for Resilient Cities", **Cityscape: A Journal of Policy Development and Research** 16 (2014), pp. 21-49. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן לאומי** (2016), עמ' 225.
- 59 יעדי הפיתוח הבר-קיימה באתר האו"ם: www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals.
- 60 סעיף 6 לחוק שיווי זכויות האשה, התשי"א-1951 וכן סעיף 15א(א) לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירות המדינה (מינויים)) שהוחל גם על הרשויות המקומיות בהחלטת הממשלה 2434 בנושא "חוק שירות המדינה (מינויים) - ייצוג הולם של שני המינים במעצות המקומיות" (10.8.97).
- 61 בג"ץ 5755/08 **יעל ארן נ' ממשלת ישראל**, פס' 8 לפסק דינו של השופט א' א' לוי (פורסם במאגר ממוחשב, 20.4.09). ראו והשוו גם: יופי תירוש "ייצוג הולם לבני שני המינים בשירות המדינה", **משפטים** ל 183 (1998), עמ' 195.
- 62 ראו: Diane Breesch and Joel Branson, "The Effect of Auditor Gender on Audit Quality", *The Icfai University Journal of Accounting Research and Audit Practices* (2009), pp.78 - 107; Josep Garcia-Blandon, Josep Maria Argiles-Bosch and Diego Ravenda, "Is There a Gender Effect on the Quality of Audit Services", *Journal of business Research* 96 (2019), pp. 238 - 249. כמו כן ראו והשוו: Y. Chen et al., "Board Gender Diversity and Internal Control Weaknesses", *Advances in Accounting* 33 (2016), pp. 11 - 19.



הביקורת העלתה כי במועד סיומה בספטמבר 2022 ב-53 רשויות מקומיות מתוך 229 רשויות שבהן אוישה משרת המבקר (ב-23% מהן) כיהנה אישה במשרה זו⁶³. עוד נמצא כי בארבע מתוך 67 הרשויות המקומיות הלא-יהודיות שבהן אוישה משרת המבקר כיהנה אישה במשרה זו (ב-6% מהן). נוסף על כך, מנתונים לשנת 2020 שהתקבלו מהממונה על השכר עולה כי שכרן של נשים המכהנות כמבקרות ברשויות מקומיות נמוך בכ-10% משכרם של גברים המכהנים בתפקיד זה⁶⁴. הנתונים הנוגעים לאיש משרת המבקר מובאים בתרשים 5 שלהלן.

תרשים 5: התפלגות המגדרים בקרב המבקרים בכלל הרשויות המקומיות ובקרב רשויות מקומיות לא-יהודיות, ספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הפנים על מינוי מבקרים ברשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ניתוח הנתונים בביקורת המעקב העלה עוד כי בקרב המבקרים המכהנים בתפקידם במועד סיום הביקורת ושהתמנו החל משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2022, היה שיעורן של

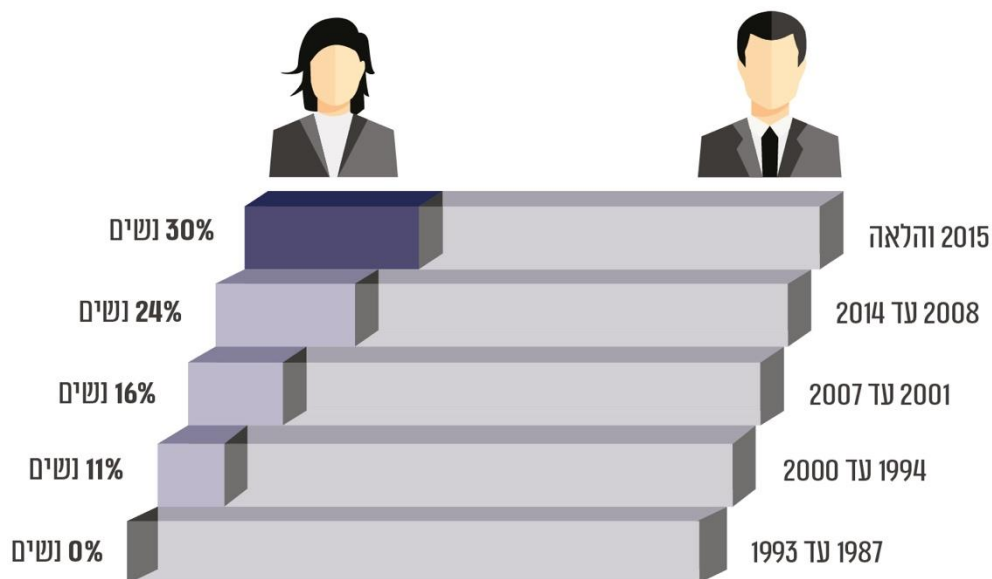
63 כך עולה גם מהדוח של משרד האוצר על הוצאות השכר בגופים ציבוריים לשנת השכר 2020 (יולי 2022). בדוח צוין כי שיעור הנשים במשרות הבכירות באשכול הרשויות המקומיות (על פי רשימת המשרות המנויה בתוספת החמישית לפקודת העיריות), שעמין נמנית משרת מבקר הרשות, עמד בשנת 2020 על כ-40% ואילו שיעורן של הנשים במשרת מבקר הרשות עמד על כמחצית מכך - כ-21%.

64 שכרם החודשי הממוצע (ברוטו) של גברים המכהנים כמבקרים עומד על כ-34,619 ש"ח ואילו שכרן החודשי הממוצע (ברוטו) של הנשים במשרה זו עומד על 31,544 ש"ח. החובה בדיון לקדם שוויון ולמנוע הפליה בין המינים בכל הנוגע לשכר או לכל גמול אחר בקשר לעבודה עוגנה בחוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996.



הנשים (30% מהם) פי 1.6 משיעורן בקרב מבקרים שהתמנו לפני שנה זו (19% מהם). הנתונים מובאים בתרשים 6 שלהלן.

תרשים 6: שיעור הנשים מקרב המבקרים המכהנים ברשויות המקומיות, לפי שנת תחילת כהונה, ספטמבר 2022



על פי נתוני משרד הפנים על מינוי מבקרים ברשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נמצא כי שיעורן של הנשים המכהנות כמבקריות ברשויות המקומיות (כ-23%) נמוך משיעורן בכלל האוכלוסייה (כ-51%), וכי ברשויות מקומיות לא-יהודיות שיעור זה נמוך עוד יותר (כ-6%). נוסף על כך, שיעורן של נשים המכהנות כמבקריות ברשויות המקומיות נמוך יותר בקרב מבקרים ותיקים שהחלו לכהן בתפקידם לפני שנת 2015.

גם במחקר שערך גוף הידע המשותף של הביקורת הפנימית העולמית (The Global Internal Audit Common Body of Knowledge - CBOK) נמצא פער בין המגדרים בתפקידי ביקורת פנימיים באזורים שונים בעולם, אך נמצא גם כי הוא הולך ומצטמצם עם השנים⁶⁵.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות נקט פעולות שונות לקידום גיוון מגדרי בהעסקה בתפקידים בכירים ברשויות המקומיות. בין היתר, בעקבות המלצותיו של צוות מדיניות בנושא איתור, גיוס וקידום נשים לתפקידים בכירים ברשויות המקומיות מאפריל 2021 (להלן - צוות המדיניות), הוחלט על תוספת ניקוד לרשויות מקומיות המעסיקות שיעור גבוה יותר של נשים במשרות סטטוטוריות לצורך דירוגן במדד בקרת ההון

⁶⁵ Margaret Christ, "Women in Internal Auditing: Perspectives from Around the World", The Global Internal Audit Common Body of Knowledge (2015), p. 10.



האנושי. כמו כן, בעבודה משותפת של משרד הפנים עם משרד האוצר, נקבע כי בטרם יועברו לאישור חוזים אישיים בשכר הגבוה מהשכר התחילי, על הרשויות המקומיות לוודא כי אלה עומדים בדרישות חוק שכר שווה לעובדת ולעובד, התשנ"ו-1996, וכן כי בעת מינוי נציגי שר הפנים לוועדות בחינה למשרות סטטוטוריות ניתנת עדיפות למינוי נשים כנציגות השר. משרד הפנים מסר עוד בתשובתו כי כיום לא מוגדר באגף בכיר לבקרת ההון האנושי תקן ייעודי לטובת קידום הנושא על אף הצורך בתקן כאמור.

צוות המדיניות התייחס בהמלצותיו לנושאים נוספים - חלקם מיועדים ליישום על ידי הרשויות המקומיות עצמן, חלקם על ידי משרד הפנים וחלקם מיועדים ליישום משותף - בין היתר, קידום תרבות פנים-ארגונית ברשויות המקומיות המקדמת שוויון מגדרי; קביעת יעדים ברורים, מדידים ותחומים בזמן לאיזו משרות ניהול בכירות בידי נשים; פיתוח עתודה ניהולית לנשים; שיפור תהליכי המיון, הגברת השקיפות והעברת המידע בנוגע למשרות ניהול המיועדות לאיזו; וכן בחינת תפקיד היועצת לקידום מעמד האישה⁶⁶ וסמכויותיה במסגרת צוות ייעודי.

לנוכח החשיבות שבהבטחת גיוון מגדרי, בפרט בתחום הביקורת הפנימית, מומלץ למשרד הפנים לקדם את יישום כלל המלצותיו של צוות המדיניות, ובין היתר להנחות את הרשויות המקומיות בדבר חובתן בדין לפעול לקידום ייצוג הולם לנשים, בפרט באיזו משרת מבקר הרשות, וכן לקבוע יעדים בעניין זה ולעקוב אחר עמידה בהם⁶⁷.

היקף משרתו של מבקר הרשות

1. הוראות הדין מסדירות את היקף משרתו של המבקר בהתאם לסוג הרשות - עירייה, מועצה מקומית או מועצה אזורית, ואת סמכויותיו של שר הפנים בתחום זה.

קביעת היקף המשרה המזערי של מבקר הרשות נועדה להבטיח את קיום הביקורת הנדרשת לשם תפקודה התקין של הרשות⁶⁸. אישור שר הפנים להעסיק מבקר בהיקף משרה קטן מהיקף המשרה המזערי ייתן במקרים חריגים, לפי שיקולי יעילות ויכולת כלכלית של הרשות⁶⁹.

היקף משרתו של המבקר ברשות המקומית, על פי סוג הרשות, בהתאם להוראות הדין, מוצג בתרשים 7 שלהלן.

66 תפקידיה של היועצת לקידום מעמד האישה הם לפעול בתחום הרשות המקומית, בקרב אוכלוסיית הרשות המקומית ובקרב עובדיה, לקידום מעמד האישה והשוויון. לפי חוק הרשויות המקומיות (יועצת לקידום מעמד האישה), התש"ס-2000 חלה חובה על כלל הרשויות המקומיות למנות יועצת לקידום מעמד האישה.

67 בדומה להסדר שנקבע בסעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים).

68 ראו דברי ההסבר של קביעת היקף העסקה המזערי למבקר בעירייה: דברי ההסבר להצעת החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 39), התש"ן-1989, הצעות חוק 1954, עמ' 3, 11.10.89.

69 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, בסעיף 2.10.



תרשים 7: היקף משרתו של המבקר ברשות המקומית, על פי סוג הרשות



על פי מידע שנאסף במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה. לעניין עיריות חל סעיף 167(ב) לפקודת העיריות⁷⁰; לעניין מועצות מקומיות חלים סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות וכן סעיפים 145(ב)-(ג) לצו המועצות המקומיות, ושורר חוסר ודאות משפטית לגבי ההסדר המשפטי החל עליהן⁷¹; לעניין מועצות אזוריות חלים סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות וסעיף 57א לצו המועצות האזוריות⁷².

* הדין החל על מועצות מקומיות על פי חוות הדעת המשפטית⁷³.

** תוקפן של הוראות אלו אינו ברור מבחינה משפטית, אך משרד הפנים ממשיך לפעול על פיהן.

*** לא חל במועצות אזוריות בשטחי יו"ש.

70 לעניין עיריות בשטחי יו"ש חל סעיף 140 לתקנון המועצות המקומיות.

71 כמפורט בתת-הפרק בנושא "השוני בדינים החלים על רשויות מקומיות מסוגים שונים". הסדר דומה הוחל על מועצות מקומיות בשטחי יו"ש, והסמכות לאשר העסקה של מבקר בהיקף העסקה קטן ניתנה לממונה על מחוז יהודה ושומרון (סעיף 66כז לתקנון המועצות המקומיות).

72 הסדר דומה הוחל גם על מועצות אזוריות בשטחי יו"ש והסמכות לאשר העסקה של מבקר בהיקף העסקה קטן ניתנה לממונה על מחוז יהודה ושומרון, אולם לא נקבע הסדר מיוחד לרשויות שבתחומן מתגוררים פחות מ-5,000 תושבים (סעיף 55ד לתקנון המועצות האזוריות).

73 על פי חוות הדעת המשפטית, בעקבות התיקון לפקודת המועצות המקומיות, לא ניתן עוד לפעול במישור המשפטי על פי הוראות צו הכינון ולאשר העסקה של מבקרים במועצות המקומיות במשרה חלקית.



עלה כי סמוך למועד שלאחר סיום הביקורת הקודמת החל משרד הפנים לקדם תיקון חקיקה שנועד להחיל חובה למנות מבקר במשרה מלאה בכל רשות שבתחומה מעל 10,000 תושבים, ללא קשר לסוג הרשות; במועצות מקומיות ואזוריות שבתחומן מתגוררים פחות מ-10,000 תושבים יכהן מבקר בהיקף משרה שלא יפחת מ-50% משרה, ובמועצות מקומיות ואזוריות שבתחומן מתגוררים פחות מ-5,000 תושבים, ראשי יהיה השר לאשר העסקת מבקר בהיקף שלא יפחת מ-25% משרה.

עם זאת, במועד סיום ביקורת המעקב משרד הפנים לא השלים את המהלך לתיקון החקיקה.

משרד הפנים מסר בתשובתו מינואר 2023 כי עוד בשנת 2016, בעקבות הנחיה של שר הפנים דאז, הוא החל לקדם מהלך לתיקון החקיקה בכל הנוגע להיקף משרתם של המבקרים. בינואר 2021 פורסמו להערות הציבור תיקוני חקיקה מוצעים שאמורים היו להיכנס לתוקף כעבור שנה אך המהלך לא הושלם בעקבות חילופי השלטון. בעקבות ביקורת המעקב הנושא יובא לבחינה מחודשת לפני הנהלת משרד הפנים לצורך קבלת החלטות אופרטיביות בנושא.

2. כ-85% מכלל הרשויות המקומיות (219 מתוך 257 הרשויות) נדרשות להעסיק על פי הדין מבקר במשרה מלאה. לפי צווי הכינון, אך לא לפי חוות הדעת המשפטית, כמחצית מהרשויות המקומיות (123 רשויות מקומיות, מהן 106 רשויות קטנות) רשאיות להעסיק מבקר במשרה חלקית אם ניתן לכך אישור שר הפנים (ראו תרשים 7 לעיל).

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי רובן המכריע של הרשויות הגדולות (כ-90%) העסיקו מבקר במשרה מלאה, וכי רוב הרשויות הקטנות (קרוב ל-80%) העסיקו מבקר במשרה חלקית⁷⁴. עוד עלה כי בכ-31% מכלל הרשויות המקומיות היקף משרת המבקר היה קטן מכפי שהדין מחייב, אך העסקה בהיקף זה הייתה מותרת אם ניתן לה אישור שר הפנים.

בעת הביקורת לא היה בידי האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים מידע על רשויות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר בהיקף משרה קטן מכפי שהדין מחייב. לכן לא היה אפשר לדעת אם הרשויות שהעסיקו מבקר במשרה בהיקף קטן מהנדרש בדין אכן קיבלו אישור זה.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי שיעורן של הרשויות הגדולות המעסיקות מבקר במשרה מלאה נותר דומה (כ-92%) אך שיעורן של הרשויות המקומיות הקטנות המעסיקות מבקר במשרה מלאה (13 רשויות) מתוך כלל הרשויות הקטנות המעסיקות מבקר (125 רשויות) עלה (כ-10%).

74 לפי תשובות הרשויות המקומיות על השאלונים בביקורת הקודמת.



עוד נמצא כי עיריית **חריש** (שהוכרה כעירייה ביוני 2022), המועצה המקומית **יסוד המעלה** והמועצות האזוריות **מבואות החרמון**, **מגילות ים המלח** ו**משגב** מעסיקות מבקר בהיקף העסקה קטן מכפי שמחייב הדין. ריכוז מאפייניהן של הרשויות האמורות מוצג בלוח 3 להלן.

לוח 3: ריכוז מאפייניהן של הרשויות המקומיות המעסיקות מבקר בהיקף העסקה קטן מכפי שמחייב הדין

חריש	יסוד המעלה	מבואות החרמון	מגילות ים המלח	משגב	
100%	25%	50%	50%	100%	היקף משרת המבקר (לפי הדין)
75%	12%*	33%	25%	50%	היקף משרת המבקר (בפועל)
עירייה	מועצה מקומית	מועצה אזורית	מועצה אזורית ב"ש	מועצה אזורית	סוג הרשות
19,600	1,800	7,500	2,000	29,600	מספר התושבים
בתוכנית הבראה	בתוכנית התיעלות	סיווג ביניים	יציבה	יציבה	מדד הניהול הפיננסי

על פי נתוני משרד הפנים (נכון למועד סיום הביקורת) והלמ"ס (לסוף שנת 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* על פי נתוני משרד הפנים המבקר מועסק ב-20% משרה, אך מתשובת מבקר המועצה עלה כי הוא מועסק ב-12% משרה בלבד.

יצוין כי בהתייחס למועצה האזורית **מגילות ים המלח** מסר משרד הפנים במהלך הביקורת כי למועצה ניתן אישור היסטורי להעסקת המבקר בהיקף העסקה מצומצם.

עיריית **חריש** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי הגדלת משרתו של המבקר, המחייבת קבלת אישור משרד הפנים, לא התאפשרה בפרק הזמן הקצר שחלף מאז הוכרה כעירייה.

המועצה האזורית **משגב** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי לאורך השנים היא הביעה לפני משרד הפנים את עמדתה כי היקף משרתו של המבקר מספק ומבטא את סדרי העדיפויות התקציביים של המועצה, ובכך שמשרד הפנים לא הביע התנגדות לעמדה זו יש לראות משום הסכמתו בשתיקה. עם זאת, במהלך דיוני התקציב לשנת העבודה הקרובה תשוב ותבחן המועצה את הצורך להגדיל את היקף המשרה או לבקש את אישור משרד הפנים להיקף המשרה הנוכחי. על כל פנים מסרה המועצה כי היא סבורה שעל המדינה לממן את תוספת העלויות הכרוכות בהגדלת המשרה.



המועצות האזוריות **מבואות החרמון ומגילות ים המלח** מסרו בתשובותיהן מפברואר ומינואר 2023 כי משרד הפנים אישר את הסכם העסקתם של מבקריהן, ובתוך כך את היקף משרתם הנוכחי.

מבקר המדינה מציין כי לפי הוראות הדין למשרד הפנים לא מוקנית סמכות לאשר את היקף העסקתם הנוכחי של המבקרים בעיריית חריש, במועצה המקומית **יסוד המעלה** ובמועצות האזוריות **מבואות החרמון, מגילות ים המלח ומשגב**. על הרשויות האמורות שבהן מועסק מבקר בהיקף משרה הקטן מכפי שמחייב הדין לפעול להגדלתו על פי הנוהל שקבע משרד הפנים לעניין זה⁷⁵.

3. בביקורת המעקב עלה עוד כי ב-60 רשויות מקומיות שבהן מועסק המבקר בחלקיות משרה הדין מחייב קבלה של אישור שר הפנים להעסקתו כאמור. עם זאת, לא ניתן היה לדעת אם לחלק מהרשויות או לכולן ניתן אישור השר משום שמשרד הפנים אינו מאגם נתונים אלה. אומנם ביחס לחלק מהרשויות האמורות נמצא כי משרד הפנים אישר את פרסום ההליך המכריז לאיוש משרת המבקר בחלקיות משרה או את הסכם העסקתו של המבקר לאחר בחירתו, אך בעת מתן אישור בדבר פרסום הליך מכריז או בדבר הסכם העסקתו של המבקר לאחר בחירתו לא בהכרח נשקלו שיקולי יעילות והיכולת הכלכלית של הרשות כפי שמורה חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011⁷⁶. זאת, אף כי על הרשויות האמורות נמנות גם רשויות גדולות או כאלה המוגדרות כרשויות איתנות או יציבות.

עוד עלה כי מאז אוגוסט 2020 מונו ב-15 מועצות מקומיות מבקרים במשרה חלקית אף שלפי האמור בחוות הדעת המשפטית היה צריך למנות בהן מבקר במשרה מלאה. בתחומן של חמש מבין הרשויות האמורות מתגוררים יותר מ-10,000 תושבים, ועל כן במכרזים שפרסמו צוין כי היקף משרתו של המבקר יוגדל עם החלת תוקפו של תיקון החקיקה שמקדם משרד הפנים ועל פי גודלה של הרשות. גם בנוגע לרשויות אלו לא נמצא בידי משרד הפנים אישור השר למנות מבקר במשרה חלקית.

על הרשויות המקומיות שבהן מועסק מבקר בהיקף משרה הקטן מכפי שמחייב הדין, אך הדין מאפשר זאת באישור השר, לפעול להסדרת העסקתו על פי המנגנון הקבוע בדין.

מומלץ למשרד הפנים להקפיד כי אישור להעסקה של מבקר רשות בחלקיות משרה יינתן בהתאם לשיקולי יעילות ויכולת כלכלית של הרשות כפי שקבע בהנחיותיו⁷⁷.

4. ניתוח הנתונים של משרד הפנים בביקורת המעקב על משך כהונתם של מבקרים מכהנים במועד סיום הביקורת העלה כי משך הכהונה הממוצע של המבקרים (עשר שנים) ברשויות קטנות קצר יותר בהשוואה למשך הכהונה הממוצע ברשויות בינוניות וגדולות (12 שנים), וכי

75 ראו להלן בתת-הפרק בנושא "מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם".

76 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, בסעיף 2.10.

77 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, בסעיף 2.10.



הפער ניכר במועצות אזוריות קטנות (שבע שנים) בהשוואה למועצות מקומיות קטנות (11 שנים). מכאן עולה כי קצב תחלופת המבקרים ברשויות הקטנות גבוה, ובייחוד ברשויות קטנות שהן מועצות אזוריות, והדבר עלול להעיד על קושי באיוש משרת המבקר לאורך זמן ועל קושי בהבטחת רציפות בעבודת הביקורת באותן רשויות.

שכרם המרבי של נושאי משרה סטטוטוריים - ובהם מבקר הרשות המקומית - נקבע על פי גודלה של אוכלוסיית הרשות: ככל שאוכלוסיית הרשות גדולה יותר כך גבוה יותר שכרו המרבי⁷⁸. ניתוח נתונים שהתקבלו בביקורת המעקב מהממונה על השכר לשנת 2020 מראים ששכרו של המבקר ברשויות קטנות נמוך יותר משכרו החודשי (ברוטו) של מבקר ברשויות בינוניות וגדולות (27,364 ש"ח לעומת 37,566 ש"ח, בהתאמה)⁷⁹. נוסף על כך, היקף העסקתם הממוצע של המבקרים ברשויות מקומיות קטנות נמוך יותר מהיקף העסקתם הממוצע של מבקרים ברשויות בינוניות וגדולות (55%-ו-96%, בהתאמה), ובשל כך הם עשויים להידרש להשלים את משרתם בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת או בעיסוק פרטי אחר, כפוף למגבלות שנקבעו בדין בעניין זה. יצוין כי על פי הנתונים התקפים באוגוסט 2022, מבקריהן של 15 מועצות אזוריות מכהנים במקביל ביותר מרשות מקומית אחת⁸⁰.

מאחר שקצב התחלופה של המבקרים ברשויות קטנות גבוה בהשוואה לזה שברשויות בינוניות וגדולות ושיעור ניכר מקרב הרשויות המקומיות שלא מכהן בהן מבקר במהלך תקופה ממושכת הן רשויות קטנות (כ-78%)⁸¹, מומלץ למשרד הפנים לבחון מהם המאפיינים הייחודיים של רשויות קטנות המשפיעים על יכולתן לאישי את המשרה לאורך זמן ולבחון פתרונות אפשריים ברשויות המתקשות לאישי את המשרה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בהתאם להמלצת משרד מבקר מדינה הוא יבחן את הנתונים שהעלתה ביקורת המעקב בעניין משך כהונת המבקרים.

מעקב משרד הפנים אחר שיעור משרתו של המבקר

1. אישור שר הפנים להעסיק מבקר במשרה חלקית: כאמור, במקרים מסוימים מוקנית לשר הפנים סמכות בדין לאשר העסקה של מבקרים במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות במשרה חלקית (ראו תרשים 7 לעיל).

הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה כי לא היה בידי האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים מידע על רשויות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר במשרה חלקית.

78 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, בסעיף 1.8.

79 נתונים שהתקבלו מהממונה על השכר עבור 158 רשויות מקומיות לשנת 2021. לצורך חישוב שכרם הממוצע של מבקרים המכהנים במשרות חלקיות חושב מקדם לשכר בהתאם להיקף משרתם של המבקרים, והשכר החודשי הוכפל במקדם זה לצורך חישוב תיאורטי של שכרם החודשי עבור משרה מלאה.

80 ראו להלן בתת-הפרק בנושא "מעקב משרד הפנים אחר שיעור משרתו של המבקר".

81 ראו לעיל בתת-הפרק בנושא "מינוי מבקר הרשות".

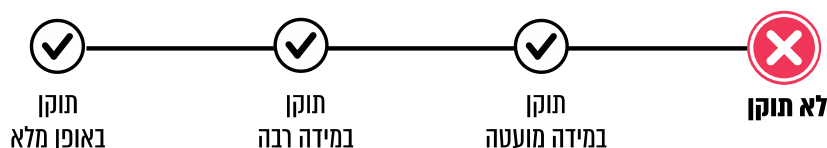


ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים ממשיך להימנע מאיגום הנתונים על רשויות מקומיות שקיבלו את אישור שר הפנים להעסקת מבקר במשרה חלקית וממילא אינו עוקב אחר המשך נחיצותם של אישורים אלה.

בהיעדר אסדרה מפורשת ובהיעדר מסד נתונים מלא על היקף העסקתם של המבקרים, חלוקת האחריות בין משרד הפנים ומחוזותיו בכל הקשור לאכיפת היקפי העסקה המזעריים שנקבעו בדין איננה ממצה, ולא נקבע גורם המוסמך לנקוט פעולות שיטתיות וסדורות להתאמת היקף משרתם של מבקרים להוראות הדין.

מומלץ כי משרד הפנים יסדיר באופן מפורש את חלוקת האחריות בינו ובין מחוזותיו באשר לאיסוף וניתוח נתונים על אישורים שניתנו להעסקת מבקרים במשרה חלקית ולטיפול במקרים שבהם מועסק מבקר בהיקף משרה קטן מכפי שנקבע בדין ואת מדרג כלי האכיפה שיוכלו לשמש במקרים שבהם הרשות אינה פועלת כנדרש להתאמת היקף משרתו של המבקר להוראות הדין⁸². בהתאם לחלוקת האחריות ולמדרג כלי האכיפה שייקבעו מומלץ למשרד הפנים ולמחוזותיו, לפי העניין, לפעול לאכיפת היקפי העסקה המזעריים המחויבים על פי הדין.

מידת תיקון הליקוי



2. עיסוק או עבודה נוספים: בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2002 בנושא "איסור עבודה נוספת למבקרי פנים ברשויות המקומיות" נקבע כי מבקר ברשות מקומית המועסק במשרה חלקית אינו רשאי לעבוד בעבודה נוספת מחוץ לרשות המקומית, בין כשכיר ובין כעצמאי, אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, באישור מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים⁸³.

עם זאת, בתיקון לפקודת המועצות המקומיות שפורסם לאחר פרסומו של חוזר המנכ"ל, נקבע כי במועצות המקומיות והאזוריות רשאי מבקר הרשות המועסק במשרה חלקית להשלים את משרתו בעיסוק או בעבודה נוספים מחוץ לרשות, כפוף לאישור מועצת הרשות ושר הפנים, ובלבד שבעיסוק הנוסף אין כדי לפגוע במילוי תפקידו או במעמדו כמבקר; הוא אינו מעורר חשש לניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר או אין בו משום התחרות בלתי הוגנת

82 עבר העיר משרד מבקר המדינה על ליקויים באסדרה של חלוקת האחריות בין מטה המשרד ובין מחוזותיו ועל עמימות בהגדרת סמכויות המחוזות. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 554** (2003), "הדרג המחוזי במשרדי הממשלה", עמ' 41 - 81.

83 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2002.



עם מי שאינו עובד הרשות, וכפוף להצהרתו של המבקר על התמורה שיקבל בעבור העיסוק או העבודה⁸⁴.

לצד ההסדר הפרטני הנוגע למבקרים ברשויות המקומיות, קבע משרד הפנים הסדר כללי החל על כלל נושאי המשרות הסטטוטוריות ומשרות האמון⁸⁵. מדיניות משרד הפנים, כפי שבאה לידי ביטוי בהסדר הכללי היא כי עובדים המועסקים בחוזה אישי במשרה שהיקפה עולה על 75% אינם רשאים לעבוד בעבודה פרטית נוספת, וכי בכל מקרה לא יתאפשר לעבוד בהיקף של יותר ממשרה מלאה (100%)⁸⁶. עוד קובע ההסדר כי אם יותר לעבוד לעסוק בעבודה נוספת, מספר שעות העבודה השבועיות ברשות ובעבודה הנוספת לא יעלה על 60 והמשכורת הכוללת מעבודתו ברשות ומעבודתו הנוספת לא תעלה על 150% מהשכר שהיה משולם לו אילו עבד ברשות במשרה מלאה.

בביקורת המעקב נמצא כי ההנחיות שקבע משרד הפנים לאורך השנים בעניין ההיתר של מבקר הרשות לעסוק בעבודה נוספת אינן אחידות ויוצרות חוסר בהירות בדבר ההסדר הנורמטיבי החל על המבקרים.

מומלץ כי משרד הפנים יפעל לעדכון והאחדה של הנחיותיו בעניין האפשרות להשלמת משרתו של מבקר בעיסוק או בעבודה נוספים ויודיע על כך בחוזרי המנכ"ל.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יבחן את המלצת משרד מבקר המדינה בנוגע להאחדת הנחיותיו בעניין מתן אישור לעיסוק נוסף למבקרים ברשויות המקומיות.

3. איגום נתונים על היקף משרתם של המבקרים: איגום נתונים על מכלול עיסוקיהם של המבקרים והיקף משרתם הכרחי כדי להבטיח שאין ניגוד עניינים בעבודתם ושאינן בעיסוק או בעבודה הנוספים כדי לפגוע במילוי תפקידם או במעמדם.

הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה כי משרד הפנים אינו מאגם נתונים על היקף משרותיהם של המבקרים ברשויות המקומיות, וכך התאפשר להעסיקם בכמה רשויות בו בזמן תוך חריגה מהיקף ההעסקה המרבי שקבע המשרד.

84 סעיף 13(ב)(1)-(2) לפקודת המועצות המקומיות. הסדר זה עוגן גם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008. במועצות המקומיות והאזוריות ביו"ש חל הסדר דומה למבקרים במועצות שבתחומן פחות מ-10,000 תושבים. ברשויות שבתחומן מעל 10,000 תושבים יוכל המבקר להשלים את משרתו רק בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, וכפוף לאישור הממונה על מחוז יו"ש (סעיף 66(ב) לתקנון המועצות המקומיות שהוחל מכוח סעיף 55ד לתקנון המועצות האזוריות גם על מועצות אזוריות ביו"ש).

85 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011, בסעיף 4.12.

86 מדיניות זו הוצגה גם במענה על העתירה לבג"ץ שהוגשה נגד החלטת משרד הפנים שלא להתיר למבקר רשות מקומית לעסוק בעיסוק נוסף לצד כהונתו בתפקידיו כמבקר. ראו: בג"ץ 2100/22 **רן שלום אורפני נ' משרד הפנים ואח'**, פס' 7 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 7.8.22).



ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים החל לאגם נתונים על מבקרים המכהנים בכמה רשויות מקומיות ועל היקף משרתם, אולם הנתונים מנוהלים באופן ידני ואינם מתעדכנים באופן שוטף⁸⁷.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי משרד הפנים אינו מאגם נתונים על מבקרים שהגישו בקשה לעסוק בעיסוק נוסף או בעבודה נוספת מחוץ לרשות המקומית, לרבות כמבקרים ברשויות מקומיות אחרות, וגם אינו מאגם נתונים על מבקרים שקיבלו אישור לעסוק בעיסוק או בעבודה נוספים. נמצא כי מבין 22 מבקרים המכהנים בכמה רשויות מקומיות, במועד סיום הביקורת לא עלה בידי משרד הפנים להציג אישורים לעבודה נוספת עבור כשליש מהם (שמונה מבקרים)⁸⁸.

המועצה המקומית **אפרת** מסרה בתשובותיה מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי בדצמבר 2021 פנתה לקבלת אישור משרד הפנים להעסקתו של המבקר בעבודה נוספת אך האישור טרם התקבל. המועצות המקומיות **בית אריה-עופרים** ו**שוהם** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי בעקבות ממצאי ביקורת המעקב הן פנו לקבלת אישור משרד הפנים להעסקתו של המבקר בעבודה נוספת.

המועצות המקומיות **כעבייה-טבאש-חג'אג'רה** ו**שבלי - אום אל-גנם** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי מליאת המועצה המקומית כעבייה-טבאש-חג'אג'רה טרם אישרה את חוזה העסקתו של המבקר, וכי במועד האישור היא תפעל על פי הנחיות משרד הפנים לעניין אישור העסקתו בעבודה נוספת.

המועצות המקומיות **שלומי ומעלה יוסף** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי אומנם מליאתן אישרה את העסקת המבקר בעבודה נוספת אך אין בידיהן אישור משרד הפנים להעסקה האמורה. המועצות המקומיות **להבים, מעליא, עומר, שעב וקריית טבעון** מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי מליאותיהן אישרו את העסקתם של מבקריהן בכמה רשויות מקומיות, וכי משרד הפנים היה מודע להעסקתם כאמור. מבקר המועצה המקומית **תל שבע** מסר בתשובתו מינואר 2023 כי הוא לא נדרש להציג אישור לעבודה נוספת כאמור.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי יש מבקרים של רשויות מקומיות המשמשים נוסף על כך גם כרואי חשבון חיצוניים מטעם משרד הפנים ברשויות מקומיות אחרות. עם זאת, האגפים האמונים על הנושא במשרד הפנים אינם מאגמים את המידע על בקשות או אישורים שניתנו לרבות אם הוגשה בקשה כדין לעסוק בעיסוק נוסף, אם נבדק שהעיסוק הנוסף אינו מעורר חשש לניגוד עניינים או לפגיעה במילוי תפקידם כמבקרים ברשויות המקומיות ואם אושרה בקשתם, והם לא המציאו במהלך ביקורת המעקב מידע בנושא. בשל כך לא ניתן לדעת אם אותם מבקרים הגישו בקשה לעיסוק נוסף ואם ניתן להם אישור כאמור.

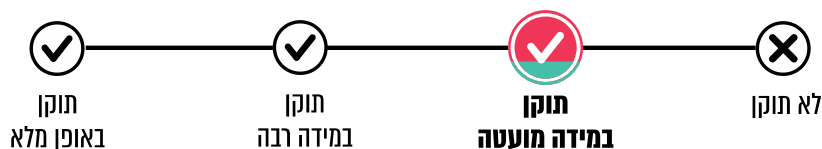
87 ראו להלן בתת-הפרק בנושא "ניהול אינטגרטיבי של נתונים לבחינת מועילות הביקורת".

88 מבקרים המכהנים ברשויות המקומיות מעלה יוסף, שלומי, מרום הגליל, קריית טבעון, לקיה, תל שבע, מעליא, שעב, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, שבלי - אום אל-גנם, בית אריה, להבים, עומר, אפרת ושוהם.



לנוכח החשיבות המיוחדת שבמניעת ניגוד עניינים להבטחת אי-תלותו ועצמאותו של מבקר הרשות⁸⁹ ולהבטחת מועילות עבודתו, מומלץ כי משרד הפנים יאגם גם את הנתונים בנוגע לבקשות להעסקה בעיסוק נוסף או בעבודה נוספת ואת ההחלטות שהתקבלו בגינן. בנוגע למבקרים המועסקים בעבודה נוספת ואינם מחזיקים באישור משרד הפנים לכך, על משרד הפנים לבחון אם אלה אכן מועסקים בהלימה לשיקולים ולמגבלות שקבע בהוראותיו, ובהתאם לכך עליו להסדיר את המשך העסקתם בעבודה הנוספת.

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יפעל לאיסוף מידע מהיחידות המקצועיות הרלוונטיות במינהל השלטון המקומי לצורך בניית מסד נתונים אחיד שיוכל לשמש למעקב אחר היקף משרתם של המבקרים ואחר האישורים שניתנו להם לעיסוק נוסף.

הקצאת תקציב והעסקת עובדים בלשכת המבקר

1. מאפייני הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מחייבים את מבקר הרשות לעמוד לא אחת בפני לחצים ובפני השפעות חיצוניות⁹⁰. העסקת עובדים קבועים התומכים במנגנון הביקורת עשויה להפחית את עוצמת הלחצים⁹¹ ולחזק את עמידת מבקר הרשות מולם⁹², והיא עשויה גם לצמצם את תלותו בתקציב שמקצה לו הרשות ולאפשר את השמירה על בסיס הידע והניסיון הנצברים ברשות.

89 ראו והשוו: עניין פלוני, לעיל הערה 11, עמ' 92.

90 ראו בתת-הפרק בנושא "מנגנוני הביקורת על הרשויות המקומיות".

91 Shachter, לעיל הערה 24.

92 Asch, לעיל הערה 24.



היעזרות המבקר בעובדים קבועים חשובה גם כדי למנוע תלות אישית במבקר. כאשר הרשות אינה מעסיקה עובדי ביקורת קבועים, ואם נסיבות אישיות או בעיות משפטיות באיזו משרת המבקר, כגון היעדרות ממושכת על רקע מחלה או הליכים משפטיים ממושכים סביב הליך בחירתו של המבקר, אינן מאפשרות למנות מבקר - מנגנון הביקורת ברשות אינו יכול לתפקד. לכך יש להוסיף כי העסקת עובדים לצד המבקר עשויה להגביר את מועילות הביקורת, בייחוד משום שעל פי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, מבקר הרשות אמור לשמש גם הממונה על תלונות הציבור בה, אלא אם כן קיימים טעמים מיוחדים שלא לעשות כן⁹³.

לצד האמור, נודעת חשיבות לחופש פעולה של המבקר להשתמש בתקציב שניתן לו גם לצורך רכישת שירותי ייעוץ חיצוניים בעת הצורך כדי להסתייע בהם בביקורתו בנושאים מורכבים המצריכים ידע ומומחיות מיוחדים.

2. משנת 1990 ועד שנת 2002 גובשו בדיון 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 כי מינוי עובדים על ידי ראש המועצה ייעשה בהסכמת המבקר לפי תקנים שיקבע שר הפנים, אך לא נקבעה חובה להתקנים⁹⁴.

ביולי 2018 הותקנו תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018 (להלן - תקנות תקנים ותקציב), ובינוי 2019 הן נכנסו לתוקפן. בתקנות נקבע כי ראש העירייה, בהסכמת המבקר⁹⁵, ימנה עובדים נוספים ללשכת המבקר לפי מספר תושבי העיר או לפי היקף התקציב השנתי של העירייה, וכי היקף התקציב השנתי של לשכת המבקר, כפי שיכין ויגיש מבקר העירייה לראש העירייה, לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה ומסכום קבוע שנקבע בתקנות, לפי מספר תושבי העיר ולפי היקף התקציב השנתי של העירייה. נוסף על כך קבע משרד הפנים דרישות סף ותחומי אחריות לבעלי תפקידים בלשכת המבקר והבהיר כי קביעת התפקידים לאיזו התקנים המזעריים הקבועים בתקנות תיעשה על פי שיקול דעתו של המבקר ובהתאם לתקציב שהקצתה לו העירייה. המדרגות שנקבעו בתקנות לעניין התקנים והתקציב המזעריים ושיעורן של העיריות בכל מדרגה מובאים בלוח 4 ובלוח 5 שלהלן⁹⁶.

93 לפי סעיף 2א(1) לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, הרשות המקומית תמנה את מבקר הרשות גם לתפקיד הממונה על תלונות הציבור בה.

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

95 יצוין כי יש עיריות שסברו שלשון התקנות מותירה שיקול דעת למבקר הרשות אם להעסיק עובדי ביקורת בלשכתו. סוגיה זו אף הובאה לפתחו של בית המשפט המחוזי והוא לא קיבל עמדה זו, בין היתר גם לנוכח עמדתו של משרד הפנים בנושא. ראו בעניין זה עת"מ 49633-12-21 **עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' ראש עיריית נצרת ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.4.22).

96 הנתונים כוללים עיריות בשטחי יו"ש אף כי טרם הוחלו עליהן התקנות. כן הם כוללים רשויות מקומיות שהוכרו כעיריות במהלך השנים 2021 - 2022 (באר יעקב, חריש ומע"אר).



לוח 4: התפלגות העיריות לפי מספר העובדים שעליהן להעסיק לפי תקנות תקנים ותקציב

פירוט	לוח 4א: מספר העיריות ושיעורן במדרגה לפי היקף האוכלוסייה *	לוח 4ב: מספר העיריות ושיעורן במדרגה לפי התקציב **
עובד אחד במשרה חלקית או מלאה	64 (80%)	46 (58%)
2 עד 5 עובדים	7 (9%)	23 (29%)
6 עד 9 עובדים	8 (10%)	9 (11%)
10 עובדים ומעלה	1 (1%)	2 (2%)

כולל עיריות ביו"ש ועיריות שהוכרזו ככאלה במהלך השנים 2021 - 2022.

* לפי נתוני הלמ"ס לסוף שנת 2020.

** לפי הדוחות הכספיים של העיריות לשנת 2020. הנתונים הכספיים עבור עיריות חריש ונצרת נלקחו מהדוחות הכספיים לשנת 2019.

לוח 5: התפלגות העיריות שעליהן להקצות תקציב ללשכת המבקר לפי תקנות תקנים ותקציב, לפי סכום התקציב ושיעור

סך התקציב השנתי (המזערי)		שיעור התקציב השנתי מתקציב העירייה	
לוח 5ב: מספר העיריות במדרגה	הסכום	לוח 5א: מספר העיריות ושיעורן במדרגה	השיעור
40 (50%)	0.75 עד 1 מיליון ש"ח	42 (53%)	0.160%
29 (36%)	1 עד 1.4 מיליון ש"ח	1 (1%)	0.207%
2 (3%)	1.4 עד 2.1 מיליון ש"ח	14 (18%)	0.230%
7 (9%)	2.1 עד 5 מיליון ש"ח	8 (10%)	0.313%
2 (3%)	5 מיליון ש"ח ומעלה	13 (16%)	0.450%
		2 (3%)	0.533%

כולל עיריות ביו"ש ועיריות שהוכרזו ככאלה במהלך השנים 2021 - 2022.

המקור: הדוחות הכספיים של העיריות לשנת 2020. הנתונים הכספיים עבור עיריות חריש ונצרת נלקחו מהדוחות הכספיים לשנת 2019.



תקנות תקנים ותקציב נכנסו לתוקפן במהלך הביקורת הקודמת ולכן מידת יישומן נבדקה אז באופן מצומצם. בביקורת המעקב הורחבה הבדיקה של יישום התקנות.

ביקורת המעקב לגבי התפלגות העיריות לפי המדרגות השונות (לוח 4 ולוח 5 לעיל) ממחישה את המורכבות הרבה של יישום התקנות, בפרט משום שבכל אחד מהתחומים - העסקת עובדים והקצאת תקציב - נקבעו שתי מדרגות שונות ובלתי תלויות זו בזו. כך לדוגמה, באשר להעסקת עובדים קובעות התקנות כי מספר העובדים המזערי שעל העירייה להעסיק ייקבע לפי המדרג הנמוכה מבין השתיים, אך בפועל נמצא כי בכל העיריות מדרגת האוכלוסייה (לוח 4א) היא הנמוכה יותר ולכן מדרגת התקציב מתייתרת (לוח 4ב).

לנוכח החשש כי מורכבותו של ההסדר היא חסם בפני מימושו ואכיפתו מומלץ למשרד הפנים לשקול דרכים לפישוט ההסדר, ובכלל זה לפרסם הבהרות בעניין יישומו.

3. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת עלה מתוך התשובות על השאלונים כי בכ-82% מהרשויות המקומיות לא מונו עובדים נוספים בלשכת המבקר וכי כ-19% מהעיריות אינן פועלות לקיום ההוראות הנוגעות לתקנות תקנים ותקציב⁹⁷.

ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי במועד סיום הביקורת בכ-69% מהעיריות (48 מהן) מתוך 70 העיריות שהעבירו מידע על הנושא, מספר העובדים המועסקים היה נמוך מכפי שמחויב בתקנות, ובכ-57% מהעיריות (40 עיריות, מהן 27 עיריות שאינן איתנות או שאינן יציבות) לא הועסקו עובדי ביקורת, אף שעל פי תקנות תקנים ותקציב אמורה כל עירייה להעסיק עובד ביקורת אחד לפחות⁹⁸. בשלוש מהעיריות נמצא כי בשנת 2021 לא כיהן מבקר, וכי מאחר שלא הועסקו עובדי ביקורת בלשכת המבקר, לא הוקצה תקציב עבור ביקורת פנימית בעיריות אלו בשנה זו ומנגנון הביקורת הפנימית לא פעל⁹⁹.

עיריית עכו מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי לאחר סיום ביקורת המעקב אוישה משרת עובד הביקורת, והקצאת התקציב עבור לשכת המבקר נעשתה בהתאם לתקנות.

פער נמצא גם בהקצאת התקציב ללשכת מבקר הרשות. עלה כי בכ-31% מהעיריות (21 עיריות, מהן 18 עיריות שאינן איתנות או שאינן יציבות) מתוך 67 העיריות שהעבירו מידע על הנושא, היה תקציב לשכת המבקר שהוקצה בשנת 2021 נמוך בכ-20% לפחות מהתקציב המזערי שנקבע בתקנות תקנים ותקציב. עוד נמצא כי בכ-49% מהעיריות (33 מתוך 67) היה תקציב לשכת המבקר שנוצל בפועל בשנת 2021 נמוך בכ-20% לפחות מהתקציב המזערי שנקבע בתקנות תקנים ותקציב.

97 לפי התשובות על השאלונים בביקורת הקודמת.

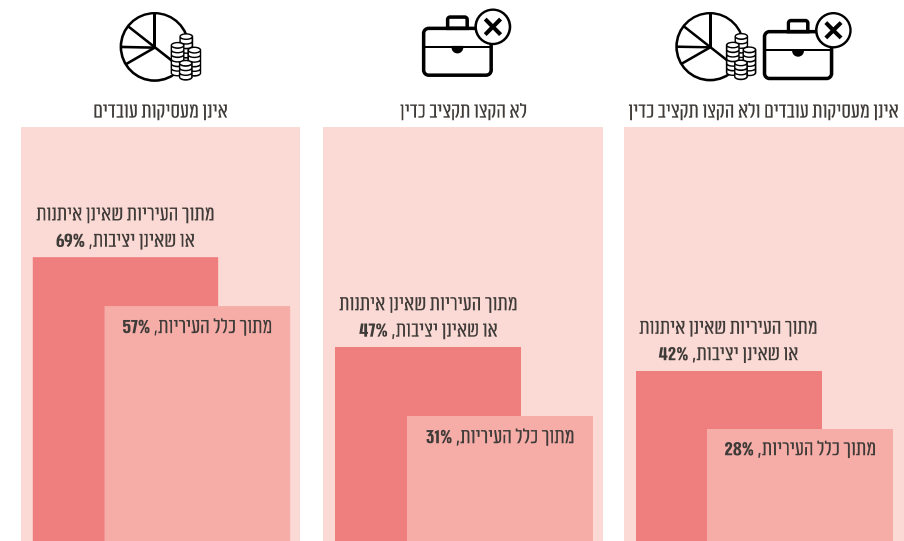
98 בחמש עיריות מהן לא מועסקים עובדי ביקורת כנדרש, אך העירייה פועלת לאיוש המשרות.

99 עיריות בית שאן, מעלות-תרשיחא ועכו.



נוסף על כך, כ-28% מהעיריות (19 עיריות, מהן 16 עיריות שאינן איתנות או שאינן יציבות) מתוך 67 העיריות שהעבירו מידע על הנושא, לא העסיקו עובדי ביקורת ולא הקצו את התקציב המזערי שנקבע בדין, ולכן ייתכן שגם לא התקבל סיוע ממשי לעבודת הביקורת מצד נותני שירותים חיצוניים¹⁰⁰. הנתונים מובאים בתרשים 8 שלהלן.

תרשים 8: עיריות שלא העסיקו עובדי ביקורת במועד סיום הביקורת או לא הקצו תקציב כנדרש בתקנות תקנים ותקציב בשנת הכספים 2021, לפי מדד ניהול פיננסי*



על פי מידע שנאסף מהעיריות במהלך הביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
* הקצאת תקציב שלא כדין היא הקצאת תקציב הנמוך בשיעור של יותר מ-20% מהתקציב המזערי שנקבע בתקנות.

100 ממציאים דומים עלו מבדיקה שעשתה עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין. ראו: עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין, "יישום תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה)", התשע"ח-2018 - תמונת מצב וסיכום ביניים" (יולי 2022).



על העיריות שעליהן חלות תקנות תקנים ותקציב להקפיד על קיום הוראות הדין - להעסיק עובדי ביקורת ולהקצות תקציב כנדרש מהן כדי להבטיח תפקוד מיטבי של הביקורת הפנימית בהן. בעיקר מודגשת החשיבות שבהעסקת עובדי ביקורת בלשכת המבקר לנוכח ממצאי הביקורת שמהם עולה כי בנסיבות שבהן לא מועסקים עובדי ביקורת ולא מוקצה כל תקציב ללשכת המבקר וכן לא מכהן כלל מבקר בעירייה בעקבות עזיבתו או פרישתו או שמשרת המבקר אינה מאוישת באופן זמני בשל נסיבות אישיות או עיכוב באיוש המשרה, לא ניתן להבטיח את המשכיות מנגנון הביקורת.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי קיימת חשיבות לאפשר למבקר הרשות הסתייעות בשירותי ייעוץ חיצוניים בין היתר בתחומים המחייבים מומחיות מיוחדת, ובהם עריכת סקר סיכונים לביקורת, הנדסה וקונסטרוקציה, אבטחת מידע וסייבר, בטיחות סביבתית ונגישות. מסיבה זו האיגוד פנה למשרד הפנים כדי שיקבע בתקנות כי קיימת אפשרות להסיט תקציב המיועד להעסקת עובדים קבועים בלשכת המבקר לצורך רכישת שירותי ייעוץ חיצוניים ולהפך, וזאת על פי שיקול דעתו הניהולי של המבקר ובשים לב לצורכי הביקורת וליעדיה. איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר עוד כי הוראות הדין אינן מאפשרות לעובדי ביקורת בלשכת המבקר למלא את מקומו של המבקר בהיעדרו.

מומלץ למשרד הפנים לבחון דרכים להבטחת המשכיותו של מנגנון הביקורת בכלל הרשויות המקומיות במקרים שבהם נמנע ביצועה של עבודת הביקורת בעקבות עזיבתו או פרישתו של המבקר או באופן זמני בשל נסיבות אישיות או עיכוב באיוש המשרה, לדוגמה באמצעות מינוי ממלא מקום זמני למשרת מבקר הרשות¹⁰¹.

4. אף שבקביעת שיעור מזערי לתקנים ולתקציב בתחום הביקורת יש משום חיזוק מהותי לאי-תלותו של המבקר, תקנות אלו אינן חלות על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי הוא מסכים שיש להחיל את ההוראות לעניין תקנים ותקציב מזעריים גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, "אך האפשרויות לגיוס תקציב מהאוצר בתקופה משברית זו מצומצמות ביותר עד בלתי ריאליות".

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי בחלוף שנתיים מהביקורת הקודמת לא פעל משרד הפנים לקביעת שיעור מזערי לתקנים ולתקציב בתחום הביקורת במועצות המקומיות והאזוריות.

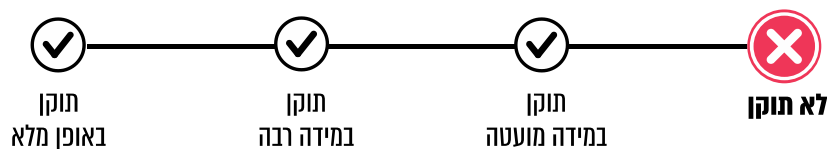
101 על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011 בנושא "העסקת ממלא מקום ברשויות המקומיות" וחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 בנושא "העסקת עובדים במילוי מקום", במקרים חריגים רשאית הרשות להעסיק ממלא מקום זמני לתקופה של שלושה חודשים, ובמקרה של איוש משרה של נושא משרה סטטוטורי - עד שישה חודשים. יצוין עוד כי בפקודת העיריות נקבעו הוראות בעניין מינוי ממלא מקום זמני לגזבר הרשות (סעיף 167(ה)2) לפקודת העיריות שהוחל גם על מועצות מקומיות ומועצות אזוריות לפי סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות.



משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים לבחון את הצורך בהחלת הוראות לעניין תקינת עובדים והקצאת תקציב מזעריים גם על המועצות המקומיות והאזוריות, שרובן הגדול (כ-81% מהן) הן רשויות קטנות שבהן נטייה רבה יותר לכשלים במנגנוני הביקורת הפנימיים - כפי שהעלו הביקורת הקודמת וביקורת המעקב - הן בתחומים הנוגעים למעטפת הביקורת (מינוי המבקר והיקף משרתו) והן בתחומים הנוגעים לליבתה (הגשת דוח הביקורת וטיפול בממצאי הביקורת).

משרד הפנים מסר בתשובתו כי בשל המורכבות המשפטית בנוגע לדין החל בכל הנוגע למבקרים במועצות מקומיות, ראוי כי קביעת תקינת עובדים והקצאת תקציב מזערי במועצות מקומיות ואזוריות ייעשו כחלק מהמהלך הרחב לתיקון החקיקה שיבטא את מדיניות משרד הפנים בנושא.

מידת תיקון הליקוי



מעקב משרד הפנים אחר יישום תקנות תקנים ותקציב

במסגרת אישור תקנות תקנים ותקציב החליט משרד הפנים כי עיריות שזיכוחו על פי פרמטרים אחידים שנקבעו לצורך כך כי הן מיישמות את ההסדר שנקבע בתקנות, יהיו זכאיות לקבלת תקציב תוספתי (להלן - התקציב התוספתי).

הביקורת הקודמת: בתשובת משרד הפנים על הביקורת הקודמת נאמר כי במסגרת התקנות הוחלט על מתן התקציב התוספתי לצורך חיזוק יחידות לשכת המבקר בעירייה ועל הגדלת מצבת כוח האדם כפי שנקבע. הוא הוסיף כי התקציב התוספתי יינתן לעירייה שהוכיחה כי עמדה בתנאים שנקבעו בתקנות, וכי המשרד ואיגוד מבקרי הרשויות המקומיות ישתפו פעולה בבקרה בעניין זה ובמתן תקציב תוספתי בהתאם.

ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי במהלך שנת 2020 חילק משרד הפנים את התקציב התוספתי באופן חד-פעמי כפוף לתנאים אלה: איש משרת המבקר בהיקף המשרה המחויב בדין; אישור המבקר שקיבל תקציב ותקנים על פי המחויב בתקנות; הגשת דוח ביקורת שנתי על ידי המבקר לשנת 2018¹⁰².

102 התקיימות התבחינים נבדקה לתקופה שבין יולי 2019 עד דצמבר 2019. לעניין איש משרת המבקר בלבד נקבע כי המחוז יהיה רשאי לאשר באופן חריג להקצות את התקציב התוספתי גם אם לא אושרה המשרה במועד הגשת הבקשה ובלבד שאושרה קודם לכן.



נמצא כי התקציב חולק לכ-44% מהעיריות (32 מהן), שלמעלה ממחציתן (18 מהן) לא העסיקו עובדי ביקורת במועד סיומה של ביקורת המעקב. עוד נמצא כי באחת מהעיריות שהוקצה להן התקציב התוספתי לא הגיש מבקר הרשות דוח ביקורת שנתי כנדרש בשנה שבה הוקצה התקציב התוספתי (2020) וכך גם בשנה שקדמה להקצאת התקציב (2019), וזאת לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים.

אומנם משרד הפנים התנה את הקצאת התקציב התוספתי במסירת נתונים על הקצאת התקציב ללשכת המבקר בעיריות וכן על העסקת עובדי ביקורת, אולם במועד סיומה של ביקורת המעקב הוא לא המציא נתונים אלה וכן לא המציא מידע ונתונים על התקציב התוספתי שהוקצה לעיריות ועל הבקרה שנעשתה על עמידתן בתבחינים לצורך קביעת זכאותן¹⁰³.

על משרד הפנים להקפיד על קיום בקרה סדורה על יישום תקנות תקנים ותקציב וכן לפעול לאכיפת התקנות בעיריות שאינן פועלות ליישומן כנדרש. למעורבות משרד הפנים בהבטחת יישום התקנות נודעת חשיבות רבה, בייחוד לנוכח שיעור היישום הנמוך יותר שנמצא בקרב עיריות שאינן איתנות או אינן יציבות (כ-42% מהן אינן מעסיקות עובדי ביקורת ולא הקצו את התקציב המזערי שנקבע בדיון), שבהן גם קיים צורך רב יותר בהקפדה על הקצאת משאבים מספקת עבור מנגנוני הבקרה הפנימיים לשם הבטחת פעילותם התקינה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא יפעל לאיסוף נתונים על מידת יישום תקנות תקנים ותקציב על ידי הרשויות המקומיות לצורך קיום בקרה על יישום התקנות, בפרט בנוגע לרשויות מקומיות שמשרד הפנים הקצה להן תקציב תוספתי.

הגשת דוחות ביקורת שנתיים, איכותם והעמדתם לעיון הציבור

הגשת דוחות ביקורת שנתיים

לפי הדין על מבקר הרשות להגיש לראש הרשות ולוועדת הביקורת דין וחשבון שנתי המפרט את ממצאי הביקורת שעשה ואת המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעת הישנותם¹⁰⁴. בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974 (להלן - תקנות דין וחשבון מבקר העיריה), החלות על העיריות בלבד, נקבע כי על הדוח לעסוק בשנת הכספים שקדמה להגשתו ובו יסכם

103 נתונים על הקצאת התקציב ועל אישום תקנים מצויים בידי שר הפנים ובידי הממונים על המחוזות בתוקף סמכותם לאשר את תקציבן של העיריות, של המועצות המקומיות ושל המועצות האזוריות, לפי העניין, לפי סעיף 206(ג) לפקודת העיריות שהוחל מכוח סעיף 27 לפקודת המועצות המקומיות גם על המועצות המקומיות והאזוריות. לפי סעיף 207 לפקודת העיריות וסעיף 29 לפקודת המועצות המקומיות, שר הפנים או הממונה על המחוז, לפי העניין, רשאים, בנסיבות מתאימות, לשנות או לדחות פריט בתקציב השנתי וכן להוסיף פריט לתקציב אם לדעתם הוספתו חיונית לטובת הציבור מחמת נסיבות חורגות מהרגיל הקשורות בעירייה או במועצה המקומית בהתאמה.

104 סעיף 170ג(א) לפקודת העיריות, סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות וכן תקנות דין וחשבון מבקר העיריה החלות רק על עיריות.



המבקר את פעולותיו, את הליקויים שעלו ואת ההמלצות לתיקון הליקויים ולמניעתם בעתיד¹⁰⁵. על מבקר העירייה לפרט בדוח גם את המעקב אחר התיקון של הליקויים שהופיעו בממצאי הביקורת בדוחותיו הקודמים ושל הליקויים שהועלו בממצאי הביקורת של מבקר המדינה בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של המבקר ועליו לציין אם הליקוי שעליו הצביעו תוקן¹⁰⁶.

גיבוש דוח הביקורת השנתי הוא משימתו העיקרית של המבקר והיא מצויה בליבת עשייתו. מסיבה זו אי-הקפדה שיטתית על הגשת דוח הביקורת עשויה להוות עבירת משמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978 (להלן - חוק הרשויות המקומיות (משמעת))¹⁰⁷. לצד הקפדה על עצם הגשת הדוח, נודעת חשיבות רבה גם להקפדה על הגשתו במועד, שכן הגשת הדוח באיחור ניכר עלולה להפחית מהעדכניות של הממצאים ומהרלוונטיות שלהם ולעכב את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת - ובכך לפגוע במועילותה.

1. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2015 - 2017 לא הוגשו בממוצע בכל שנה דוחות ביקורת בכ-9% מהרשויות המקומיות (22 רשויות), מהן כ-70% (16 רשויות) היו רשויות קטנות. נוסף על כך, ב-11 רשויות לא הוגשו דוחות ביקורת בשלוש השנים הרצופות 2015 - 2017. מתשובות המבקרים על השאלונים בביקורת הקודמת עלה גם שכ-13% מהם הגישו בעשר השנים שקדמו למילוי השאלון דוחות דו-שנתיים, קרי, לא הגישו דוח בכל שנה כמחויב על פי דין.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים, מספרן של הרשויות המקומיות שבהן כיהן מבקר אך לא הוגש דוח ביקורת לשנים 2018 - 2019 עלה ועמד על 27 רשויות ו-29 רשויות, בהתאמה (כ-11% מהן). נוסף על כך, ב-20 רשויות מקומיות (כ-8% מהן) כיהן מבקר אך לא הוגש דוח ביקורת לשנת 2020, מהן כ-59% (13 רשויות) היו רשויות קטנות.

2. **הביקורת הקודמת:** הביקורת הקודמת העלתה עוד כי ב-14 רשויות מקומיות לא הגיש מבקר הרשות דוחות ביקורת כמתחייב על פי דין באחת או יותר מהשנים 2015 - 2017.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב נמצא כי מבין הרשויות האמורות מבקרה של המועצה המקומית **בית ג'ן** לא הגיש דוחות ביקורת ברציפות גם בשנים 2018 - 2020 ומבקר המועצה המקומית **אפרת** הגיש שני דוחות דו-שנתיים לשנים 2018 - 2019 ולשנים 2020 - 2021. ביקורת המעקב העלתה עוד כי מבקר המועצה האזורית **גוש עציון** לא כתב דוח ביקורת לשנת 2018 וממצאי רואי החשבון החיצוניים עלה כי את הדוחות שכתב הוא לא הגיש לראש המועצה. נוסף על כך נמצא כי בעיריית **ביתר עילית** הגיש המבקר שני דוחות דו-שנתיים לשנים 2017 - 2018 ולשנים 2019 - 2020, וכי מבקר המועצה המקומית **שגב שלום** הגיש בשנת 2021 דוח דו-שנתי לשנים 2019 - 2020. ריכוז הממצאים מובא בלוח 6 שלהלן.

105 תקנות 1 - 3 לתקנות דין וחשבון מבקר העירייה.

106 תקנה 4 לתקנות דין וחשבון מבקר העירייה.

107 סעיף 29(2) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת) קובע כי עובד רשות מקומית אשם בעבירת משמעת אם "לא קיים את המוטל עליו כעובד הרשות המקומית על פי חוק, תקנה, נהג, הוראה כללית או הוראה מיוחדת שניתנה לו כדין, או התרשל בקיום המוטל עליו כאמור".



לוח 6: רשויות מקומיות שבהן לא הגיש מבקר הרשות דוח ביקורת שנתי באחת או יותר מהשנים 2015 - 2021

שנים הדוחות שהוגשו בשנים הבדוקות * סה"כ	ביקורת המעקב			הביקורת הקודמת				שנת הביקורת (שנת הגשה)
	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	
	(2021)	(2020)	(2019)	(2018)	(2017)	(2016)	(2015)	
3 (מתוך 7 דוחות)	✓	✗	!	✗	✗	✗	✓	אופקים
6 (מתוך 7 דוחות)	✓	✓	✓	!	!	!	✓	אור עקיבא
7 (מתוך 7 דוחות)	✓	✓	!	!	!	✓	✓	אזור
4 (מתוך 7 דוחות)	!	!	!	!	!	!	!	אפרתה
0 (מתוך 7 דוחות)	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	בית ג'ן
3 (מתוך 7 דוחות)	!	!	!	!	!	!	✗	ביתר עילית
1 (מתוך 4 דוחות)	⊘	⊘	!	!	✗	✗	⊘	בסמת טבעון
3 (מתוך 4 דוחות)	✓	✓	✓	✗	⊘	⊘	⊘	גבעתיים
6 (מתוך 7 דוחות)	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	גוש עציון
2 (מתוך 2 דוחות)	✓	✓	⊘	⊘	⊘	⊘	⊘	זרזיר
2 (מתוך 6 דוחות)	⊘	✓	✓	✗	✗	✗	✗	חורפיש
4 (מתוך 6 דוחות)	✓	⊘	✗	✓	!	!	!	עמנואל
4 (מתוך 7 דוחות)	!	!	!	!	!	!	!	שגב שלום

⊘ לא היה מבקר בשנת הביקורת

⊘ לא נמסר מידע

! רשויות שלא הודעו בתת-פרק זה בביקורת הקודמת

✗ לא הוגש דוח

✓ הדוח הוגש במועד

! הדוח הוגש באיחור או שהוגש כחלק מדוח דו-שנתי

על פי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנים 2015 - 2020 ונתונים שמסרו הרשויות המקומיות בביקורת הקודמת ובביקורת המעקב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בבדיקה לא נכללו רשויות מקומיות שבהן המבקר הנוכחי החל לכהן לאחר יולי 2019 או שלא כיהן כלל מבקר בשנים הרצופות 2018 - 2020, אלא אם כן אלו רשויות שהזכרו בביקורת הקודמת. כמו כן, לא נכללו בבדיקה רשויות מקומיות שלא הזכירו בביקורת הקודמת ושמבקריהן הגישו דוחות ביקורת בשנת 2020.

* החישוב נעשה מתוך השנים שבהן כיהן מבקר ברשות המקומית, ואינו כולל שנים שלגביהן לא נמסר מידע.

עיריית אופקים מסרה בתשובתה מאפריל 2023 כי היא פעלה לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת, וכי מבקר העירייה הנוכחי שהחל לכהן בתפקידו במרץ 2020 מקפיד על הגשת דוחות ביקורת מדי שנה בשנה.

המועצה המקומית אפרת ומבקר המועצה מסרו בתשובותיהם מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי מבקר המועצה אומנם כתב בשנים 2014 - 2020 ארבעה דוחות דו-שנתיים, אך דוחות אלה היו חריגים בהיקפם, וחלקם עסקו בנושאים שנהוג לכלול בכמה דוחות נפרדים, וכי בכתיבתם לא הסתייע המבקר ביועצים חיצוניים בהיעדר תקציב ייעודי לכך. עוד הוסיפו כי דוחות הביקורת



הוגשו כדוחות דו-שנתיים בשל התארכות הבדיקות יותר משנת עבודה אחת, בין היתר בשל חיכוכים אישיים בין הגורמים המבוקרים, בשל עיכוב בקבלת תגובתם של הגורמים המבוקרים או בשל משבר הקורונה.

המועצה המקומית **בית ג'ן** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי החל בשנת 2019 פעל ראש המועצה אל מול מבקר המועצה כדי לקדם הגשת דוחות ביקורת כמחויב בדין. עוד ציינה המועצה בתשובתה כי ביוני 2022, לאחר שניסיונות ראש המועצה לא צלחו, הוצע למבקר המועצה לפרוש מתפקידו על רקע הטענות בעניין אי-הגשת דוחות. המועצה ציינה בתשובתה כי לאחר שמבקר המועצה לא השיב להצעת הפרישה בספטמבר 2022 התקיים שימוע בעניין העסקתו בפני מליאת המועצה אך טרם התקבלה החלטתה בעניין.

עיריית **גבעתיים** ומבקר העירייה מסרו בתשובותיהם מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי החל בשנת 2014 ועד יולי 2017 לא אוישה משרת המבקר ולא הוגשו דוחות ביקורת. בשל עיתוי מינויו של מבקר העירייה הנוכחי וההכרח בעבודה מקדימה לפני תחילתה של הביקורת, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה לביקורת והכרת הגוף המבוקר, לא עלה בידו להגיש דוח ביקורת לשנת 2017, וכי עבודתו במהלך שנת 2017 שימשה בסיס לדוח לשנת 2018 שהוגש לראש העירייה ולוועדת הביקורת במהלך שנת 2019 ופורסם לציבור באתר המרשתת של העירייה.

המועצה האזורית **גוש עציון** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי אכן על המבקר לעמוד בדרישות האמורות בדוח הביקורת. מבקר המועצה האזורית **גוש עציון** מסר בתשובתו מינואר 2023 כי בשנים 2019 - 2020 כתב דוח ביקורת אחד בשל משבר הקורונה. עוד הוסיף כי הוא החשבון שערכו את הביקורת החיצונית על המועצה מטעם משרד הפנים ציינו בדוחותיהם כי הוא לא הגיש דוחות ביקורת, וזאת בלי להיפגש עימו ובלי לקבל את התייחסותו.

המועצה המקומית **עמנואל** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי בדצמבר 2018 הסתיימה העסקתו של מבקר המועצה הקודם משום לא ביצע תפקידו כנדרש, וכי מבקרת המועצה הנוכחית שהחלה לכהן בתפקיד בפברואר 2020 מקפידה על הגשת דוחות ביקורת שנתיים.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי הגשת דוח ביקורת מדי שנה בשנה מהווה את ליבת עיסוקו של המבקר, וכי מבקר שנמנע מלהגיש דוח ביקורת בלי שהייתה לכך הצדקה, כגון נסיבות אישיות או קשיים שהערימה הרשות המקומית, מועל בתפקידו.

על מבקרהן של כלל הרשויות המקומיות, ובכללן מבקרהן של עיריית **ביתר עילית**, המועצות המקומיות **אפרת** ו**שגב שלום** והמועצה האזורית **גוש עציון**, להקפיד על עריכת ביקורת מדי שנה בשנה ועל הגשת דוחות על ממצאי הביקורת שהועלו במועד הקבוע בדין כדי להבטיח את מועילות הביקורת ואת עדכניותה. כמו כן עליהם להקפיד כי הליקויים שהעלתה הביקורת יועברו לידיעת הנוגעים בדבר כדי לקדם את תיקונם¹⁰⁸.

108 בית המשפט העליון התייחס בהערת אגב להגשת דוחות דו-שנתיים כ"נוהג בלתי חוקי" בבג"ץ 2242/98 **יאיר נפשי ואח' נ' יעקב פרץ ראש העיר של קריית אתא ואח'**, פס' 2 לפסק הדין (פורסם במאגר ממחושב, 24.11.98). כן ראו: אריאל פינקלשטיין, **הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות** (מרץ 2023).



על מבקרה של המועצה המקומית **בית ג'ן**, שבה לא הוגש דוח ביקורת באף אחת מהשנים 2015 - 2020, להגיש דוחות ביקורת כנדרש. אי-הגשת דוחות ביקורת חוטאת לליבת עיסוקם ואף עשויה להוות עבירת משמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת)¹⁰⁹.

מידת תיקון הליקוי



איכות דוחות הביקורת והיקפם

חשיבות הבקרה על איכות הביקורת הפנימית והצורך לקיים אותה באים לידי ביטוי בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים למבקרים הפנימיים (להלן - התקנים המקצועיים). בתקנים המקצועיים, שאומנם לא הוחלו על מבקרי הרשויות המקומיות¹¹⁰, נקבע כי הבטחת איכותה של הביקורת הפנימית ושיפורה המתמשך הם מעקרונות הליבה שלה¹¹¹. עוד קובעים התקנים המקצועיים כי על המבקר הפנימי לפתח תוכנית להבטחת האיכות והשיפור של עבודת הארגון ולפעול על פי תוכנית זו כדי להעריך את עמידתו בתקנים המקצועיים ובקוד האתי ולאמוד את היעילות והמועילות של פעילות הביקורת הפנימית¹¹².

את איכות הביקורת ניתן למדוד בין היתר על פי נושאי הביקורת ועל פי רמת הסיכונים הכלולים בתוכנית הביקורת וכן על פי היקף הביקורת, איכות ממצאיה ואיכות המלצותיה¹¹³. על פי הדין מבקר הרשות קובע את נושאי הביקורת, את היקפה, את הדרכים לביצועה ואת תוכנית העבודה השנתית שלה, בכפוף לנושאי הביקורת שדרשו ועדת הביקורת וראש הרשות¹¹⁴. לצורך הבטחת יעילותה ומועילותה של עבודת הביקורת באיתור וביזוי של ליקויים ובהמלצה על תיקונם, מבקר הרשות מונחה בחזר מנכ"ל משרד הפנים להתבסס על סקר סיכונים בבואו לקבוע את תוכנית

109 סעיף 9(2) לחוק הרשויות המקומיות (משמעת).

110 ראו להלן בתת-הפרק בנושא "עבודה לפי תקנים מקצועיים".

111 התקנים המקצועיים הבין-לאומיים, עמ' 6.

112 תקן 1311 ותקן 1312 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.

113 ראו: Public Internal Control Systems in the European Union, Quality Assurance for Internal Audit, Discussion Paper No. 3, Ref. 2014-3. לצד המדדים הנזכרים לעיל, הוצעו מדדים כמותיים ואיכותיים המתייחסים לממשק העבודה בין הנהלת הארגון ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים, ובין היתר מספר ההמלצות שיושמו ושינויים בהנהלה ובמנגנוני השליטה בארגון בעקבות הביקורת. היבטים אלה לא נבדקו במסגרת ביקורת המעקב משום שלא עלה בידי צוות הביקורת לקבל את מלוא המידע בהיבטים אלה.

114 סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות שהוחל מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות גם על המועצות המקומיות והאזוריות. על פי הדין, נושאי הביקורת ייקבעו על פי שיקול דעתו של מבקר הרשות, אך ועדת הביקורת וראש הרשות רשאים אף הם לדרוש נושאים לביקורת (עד שני נושאים או נושא אחד, בהתאמה).



העבודה השנתית ואת נושאי הביקורת¹¹⁵, ועל פי ההנחיות המקצועיות של לשכת המבקרים הפנימיים - עליו להתבסס על סקר הסיכונים גם בביצוע מטלת הביקורת עצמה ובאיתור מוקדים לביקורת על פי רמת הסיכון היחסי שלהם¹¹⁶. סקר הסיכונים נועד לזהות את תחומי הפעילות העיקריים של הרשות המקומית (מהבחינה הכספית או הציבורית), את הסיכונים שאליהם חשופה הרשות בתחומי פעילותה ואת הסבירות להתממשותם, בין היתר, בהתחשב באיכות וביעילות של הבקורות בתחומי הפעילות האמורים בהפחתת סיכויי התממשות הסיכונים¹¹⁷ (כדוגמת קיומם של נוהלי עבודה מפורטים או תהליכי עבודה מובנים הכוללים הפקת דוחות בקרה לאיתור פעילויות חריגות). אשר להיקף הדוח וכן לאיכות הממצאים וההמלצות, אומנם לא נקבעו בדין או בהנחיות משרד הפנים הוראות מיוחדות, אך בתקנים המקצועיים הבין-לאומיים נקבע בין היתר כי על המבקר הפנימי להבטיח שימוש מיטבי במשאבי הביקורת העומדים לרשותו¹¹⁸ לבסס את ממצאיו על מידע מתועד, מספק ואמין וכן להתאים את מסקנותיו והמלצותיו לממצאים שהעלה, לבססן כראוי ולנמקן¹¹⁹. נוסף על כך, על פי התקנים המקצועיים גובר ערכה של הביקורת ככל שהיא מציעה תובנות חדשות צופות פני עתיד¹²⁰.

הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה כי היו מבקרי רשויות מקומיות שנמנעו לחלוטין מלהגיש דוחות בשנים מסוימות וכי מבקרים אחרים התקשו לבצע ביקורת מקיפה ומעמיקה. מבקרים אלה הגישו דוחות דלי תוכן ודלי ממצאים, דוחות שהמלצותיהם אינן אפקטיביות ודוחות העוסקים בנושאים צדדיים שאינם מבטאים ראייה אסטרטגית של עבודת הביקורת המתבססת על סדרי עדיפויות ועל הערכת סיכונים. חלקם של הדוחות אף היו קצרים ביותר וגם עניין זה העיד על איכותם הירודה.

לצורך בחינת איכותם של דוחות הביקורת והיקפם נבדקו בביקורת הקודמת 91 דוחות ביקורת שנכתבו ברשויות המקומיות לשנים 2014 - 2018. מתוכם נמצאו 21 דוחות שנכתבו ב-14 רשויות מקומיות ושהיו קצרי היקף, דלי ממצאים או חזרו על ביקורות שנעשו בשנים קודמות או על ביקורות שנעשו באמצעות רואי החשבון החיצוניים.

115 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004. ראו גם הגדרת המונח "מהותיות" בתקן לביצוע ביקורת ציית של הארגון הבין-לאומי למוסדות עליונים לביקורת (INTOSAI - International Organization of Supreme Audit Institutions). דגשים נוספים בנוגע לבחירת הנושאים לביקורת וקביעת תכנית העבודה לביקורת נכללים בהנחיותיו של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות.

116 הנחיה מקצועית מס' 4 של לשכת המבקרים הפנימיים. כך ראו: שלומית גלר, **הביקורת הפנימית, התיאוריה ויישומה** (2015), עמ' 233 - 238.

117 הנחיה מס' 9 של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות והנחיה מקצועית מס' 12 של לשכת המבקרים הפנימיים.

118 תקן 2030 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.

119 תקן 2310, תקן 2320, תקן 2330 ותקן 2410 ותקן 2450 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.

120 תקן 2100 לתקנים המקצועיים הבין-לאומיים.



ביקורת המעקב: בביקורת המעקב נבדקו 143 דוחות ביקורת שנכתבו במהלך שנת 2020 (דוחות הביקורת לשנת 2020 שהוגשו בשנת 2021), ובהם דוחות שכתבו מבקרים שעל דוחותיהם העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת¹²¹. בביקורת נמצא שיפור בשיעורם של דוחות הביקורת השנתיים שנמצאו דלי תוכן או דלי ממצאים ביותר מתוך כלל הדוחות שנבדקו: מבין דוחות הביקורת שנבדקו¹²² נמצאו 10 דוחות שהיו דלי תוכן או דלי ממצאים; קצרי היקף; חזרו על ביקורות שנעשו בשנים קודמות או על ביקורות שנעשו באמצעות רואי החשבון החיצוניים; לא עסקו בתחומים שבהם הרשות חשופה לסיכונים; או שניכר כי לא היו בעלי ערך רב עבור הרשות (להלן - דוחות דלי תוכן או דלי ממצאים). ריכוז מאפייניהן של הרשויות המקומיות שבהן נכתבו דוחות הביקורת האמורים מובאים בלוח 7 שלהלן.

לוח 7: ריכוז מאפייניהן של הרשויות המקומיות שדוחות הביקורת שכתבו מבקריהן נמצאו דלי תוכן או דלי ממצאים

כינוי הרשות בדוח	היקף משרת המבקר	משך כהונת המבקר (שנים)	מספר התושבים בתחומה של הרשות	אשכול חברתי כלכלי	אשכול פריפריאליות	ניהול פיננסי	חלקו של מענק האזיון בהכנסות הרשות (2020)
עירייה א' *	100%	14	כ-61,000	1	5	המראה	18%
מועצה ב' *	25%	9	כ-2,000	7	3	יציבה	15%
מועצה ג' *	50%	23	כ-14,000	3	5	ביניים	24%
מועצה ד' *	25%	15	כ-3,000	6	6	הבראה	27%
מועצה ה' *	100%	11	כ-25,000	6	4	ביניים	7%
מועצה ו'	50%	9	כ-2,000	5	3	ביניים	11%
מועצה ז'	75%	9	כ-11,000	3	2	הבראה	17%
מועצה ח'	50%	8	כ-13,000	7	3	ביניים	10%
מועצה ט'	50%	16	כ-15,000	2	5	הבראה	15%
מועצה י'	25%	7	כ-1,000	4	4	ביניים	20%

על פי נתוני משרד הפנים והלמ"ס (בנוגע לאוכלוסייה, אשכול חברתי-כלכלי ופריפריאליות לסוף שנת 2020), בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* רשויות שאוזכרו בתת-פרק זה בדוח הקודם.

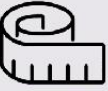
121 בשלוש מהרשויות שבהן נמצאו ליקויים בביקורת הקודמת לא כיהן מבקר במועד סיום ביקורת המעקב.

122 בבדיקה לא ניתן היה לכלול דוחות ביקורת שלצוות הביקורת לא הייתה גישה אליהם משום שהעתקיהם לא הועברו למשרד הפנים והם גם לא פורסמו במרשתת.



אמות המידה הכמותיות והאיכותיות העיקריות ששימשו לבחינת דוחות הביקורת מובאות בתרשים 9 שלהלן.

תרשים 9: אמות מידה כמותיות ואיכותיות ששימשו לבחינת איכותם של דוחות הביקורת

תכנון הביקורת	 הימנעות מחזרתיות הביקורת עוסקת בנושאים שאינם נכללים בתחומי הביקורת השגורתיים של גופי ביקורת אחרים	 מוקדי הביקורת הביקורת בוחנת את פעולות הרשות במובן הרחב (חוקיות וביצועים) ומתמקדת בתחומי פעילות שבהם הרשות חשופה לסיכונים	 נושאי הביקורת הביקורת עוסקת בנושאים המצויים בליבת העשייה של הרשות המקומית
	 המלצות הביקורת המלצות הביקורת מבוססות והולמות את מסורות הביקורת ואת ממצאי הביקורת, מוגדרות, בנויות-יישום ובעלות ערך לרשות רב-ממדיות,	 ממצאי הביקורת הביקורת מעלה ליקויים מוגדרים בהלימה למסורות הביקורת, בעלי ערך כספי או ציבורי ניכר עבור הרשות המקומית או תושביה	 היקף הדוח היקף הדוח הולם את מסורות הביקורת, את חשיבות הנושא ומורכבותו ואת המשאבים שהוקצו לעבודת הביקורת

להלן יובאו ממצאים בנוגע לדוחות ביקורת שעל פי אמות המידה כאמור - כולן או חלקן - נמצאו דלי תוכן או דלי ממצאים:

1. מבקר עירייה א' החל לעבוד ברשות בשנת 2008, והחל בשנת 2018 הוא מכהן בתפקיד במשרה מלאה. בסוף שנת 2020 השתייכה העירייה לאשכול חברתי-כלכלי 1.

בביקורת הקודמת הועלה כי על אף האתגרים הכבדים שערים מתמודדת העירייה, משנת 2015 ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2019 כתב המבקר דוח דו-שנתי אחד בנושא משק החשמל, ורק כעשרה עמודים בדוח עסקו בנושא הביקורת עצמו. עוד עלה כי בכהונתו ברשות אחרת, בחלקה במקביל לעבודתו בעירייה א', כתב דוח דו-שנתי שכלל חמישה עמודים בלבד בנושא תשלומי המועצה למוסדות שונים בגין צריכת חשמל. בשנת 2017 כתב דוח-שנתי בנושא פינוי אשפה בתחומי הרשות האחרת. הדוח כלל שני עמודים וחצי בלבד.

בביקורת המעקב עלה כי בנובמבר 2021 הגיש מבקר עירייה א' דוח דו-שנתי לשנים 2019 - 2020 שעסק בתאגיד עירוני בבעלות העירייה. הדוח כלל 31 עמודים, ומהם רק תשעה עסקו בנושא הביקורת עצמו. הבדיקה בתאגיד נעשתה לפי המלצת משרד הפנים מיולי 2019, בעקבות ממצאי ביקורת של משרד רואי חשבון בתאגיד.

בדוח לא צוינה התקופה שבה נעשתה הביקורת, לא צוינה המתודולוגיה של הבדיקה ולא צוין הבסיס הנורמטיבי לממצאים ולהמלצות. כמו כן, על אף האמור בתקנות דין וחשבון



מבקר העירייה, דוח הביקורת גם לא כלל מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורות קודמות ובביקורת המדינה.

יצוין כי במסגרת הביקורת של רואי החשבון החיצוניים בשנים 2019 ו-2020 נסקרה הבקרה הפנימית של עירייה א', ובין היתר נמצאו ליקויים ברישום ההוצאות בהתקשרויות עם התאגיד העירוני, נשוא דוח ביקורת הפנים האמור. למרות זאת, מבקר עירייה א' לא עסק כלל בדוח הביקורת בהליכי ההתקשרות של עירייה א' עם התאגיד ובהיבטיהם הכספיים, ונושאי הביקורת שנכללו בדוח לא הלמו את היקף הכנסותיו של התאגיד לשנת 2020 (כ-130 מיליון ש"ח) ואת היקפן הכספי המשמעותי של ההתקשרויות של העירייה עם התאגיד בשנה זו (קרוב ל-50% מתקציב העירייה).

עירייה א' ומבקר העירייה מסרו בתשובתם מדצמבר 2022 כי הביקורת עסקה בנושאים שהועלו בבדיקת משרד רואי החשבון בתאגיד העירוני וכן בנושאים נוספים הנוגעים להתנהלותו הכספית של התאגיד ולנהלים ולתהליכים בו.

2. מבקרת מועצה אזורית ב' החלה לעבוד במועצה בשנת 2013 במשרה חלקית (25%). בסוף שנת 2020 השתייכה המועצה לאשכול חברתי-כלכלי 7. בביקורת הקודמת עלה כי בדוח הביקורת לשנת 2013 עסקה מבקרת מועצה ב' בנושא הקמת ועדות החובה ובהתכנסותן בתדירות המחויבת בדיון, אף שרואי החשבון החיצוניים מבצעים בכל שנה ביקורת בנושא.

ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2020 כתבה מבקרת מועצה ב' דוח ביקורת בן תשעה עמודים על המחלקה לשירותים חברתיים. אף כי על פי האמור בדוח מטרת הביקורת הייתה לבחון את התנהלות המחלקה בהתאם להוראות הדין ולהנחיות משרד הרווחה, בדוח נכללה המלצה אחת: "לבחון הקטנת הסבסוד [על ידי המועצה] במחירי הטיפול שמציע המרכז הטיפולי [שמפעילה המועצה]... על ידי העלאת מחירי שעת טיפול". זאת ללא הלימה למטרת הביקורת, לממצאים שהעלתה ולאתגרים הייחודיים של המועצה בשל מספר תושביה המועט, פריסתה הגיאוגרפית ומיקומה הפריפריאלי.

נוסף על כך, מבקרת מועצה ב' כללה בדוח הביקורת שלה מעקב חוזר¹²³ אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוח שכתבה לשנת 2013 בנושא מליאת המועצה וועדותיה, שעליו העיר משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת. תיקון ליקויים אלה נבדק בחלקו הגדול גם על ידי רואי החשבון החיצוניים במהלך שנת 2021, ככל הנראה אף בחפיפה מסוימת לביקורת המעקב שעשתה מבקרת מועצה ב'¹²⁴.

יצוין כי בשנים 2013 - 2020 העלו הדוחות המפורטים של רואי החשבון החיצוניים ליקויים בדיווחים הכספיים של הוועדים המקומיים בתחומה של המועצה וכן בהתנהלות הכספית של המועצה מול הוועדים, אולם נושא זה לא נכלל בדוחות הביקורת שכתבה מבקרת מועצה ב' מאז החלה לעבוד במועצה.

המועצה האזורית ב' ומבקרת המועצה מסרו בתשובתם מינואר 2023 כי הביקורת שעשתה מבקרת המועצה העלתה פער בין הכנסות מחלקת הרווחה ובין הוצאותיה, ועל כן המלצת

123 מהדוח המפורט לשנת 2016 עולה כי באותה השנה עשתה מבקרת מועצה ב' ביקורת מעקב בנושא מליאת המועצה וועדותיה, וכי פרט לביקורת המעקב לא כלל דוח הביקורת לאותה השנה נושאי ביקורת נוספים.

124 דוח הביקורת הפנימי הוגש במאי 2021 והדוח המפורט לשנת 2019 הוגש בנובמבר 2021.



הביקורת הייתה במקומה. עוד עלה מתשובת המועצה והמבקר כי הם סבורים שלמבקר המועצה סמכות בלעדית על פי דין לקבוע את נושאי הביקורת שייכללו בתוכנית העבודה השנתית ואת היקפם.

3. מבקר המועצה המקומית ג' החל לעבוד במועצה בשנת 1999, והוא מועסק במשרה חלקית (50%). בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2015 ו-2016 כתב מבקר מועצה ג' דוחות שנתיים ובהם פרקים קצרים ותיאוריים המפרטים את הנתונים המרכזיים שעלו בדוחות הכספיים של רואה החשבון המבקר, את תפקידי מחלקות הרשות השונות וכן צירף אוסף של דיווחים שוטפים ועדכונים ששלח לראש הרשות במהלך השנה על פעילות המועצה.

ביקורת המעקב העלתה כי גם הדוחות השנתיים שכתב מבקר מועצה ג' בשנים 2019 ו-2020 כללו סקירה של הנתונים הכספיים ושל תפקידי המחלקות השונות במועצה והמלצות שלא התבססו על ממצאים שהעלתה הביקורת. גם רואי החשבון החיצוניים ציינו בדוח המפורט לשנת 2020 כי בביקורת שעשה מבקר הרשות "לא נתגלו ממצאים מהותיים העשויים להשפיע על התוצאות הכספיות של הרשות".

מבקר המועצה המקומית ג' מסר בתשובותיו מדצמבר 2022 וממאי 2023 כי דוחות הביקורת שהגיש כללו ממצאים חיוניים לעבודת הרשות ולתפקודה. המועצה המקומית ג' מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי דוחות מבקר המועצה השנתיים מוגשים לראש הרשות כמחויב בדיון והם כוללים ממצאים חשובים והמלצות מהותיות בעלות תועלת רבה למועצה.

4. מבקרת מועצה מקומית ד' החלה לעבוד במועצה בשנת 2007 במשרה חלקית (25%). בביקורת הקודמת עלה כי מבקרת זו עסקה בדוח הביקורת לשנת 2016 בנושא הקמת ועדות החובה והתכנסותן בתדירות המחויבת בדיון, אף שרואי החשבון החיצוניים מבצעים בכל שנה ביקורת בנושא.

בביקורת המעקב נמצא כי על אף האתגרים העומדים לפתחה של מועצה ד' שגירעונה המצטבר בסוף שנת 2020 היה בשיעור של כ-40% מתקציבה¹²⁵ וכיהן בה חשב מלווה, דוח הביקורת שהגישה מבקרת מועצה ד' בשנת 2020 כלל פרק ביקורת אחד בנושא הספרייה הציבורית, שתקציבה השנתי עמד על כ-0.006% מתקציב המועצה לשנת 2020¹²⁶, והוא נכתב על ידי שני סטודנטים בהנחייתה של מבקרת המועצה. נוסף על כך כלל הדוח מעקב אחר תיקון ליקויים בנושא ניהול תקציבים בלתי רגילים במועצה בתחומים דומים לאלו שבדקים רואי החשבון החיצוניים בכל שנה¹²⁷.

מבקרת המועצה האזורית ד' מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי החליטה לבדוק את תפקוד הספרייה, על אף תקציבה הקטן יחסית, לנוכח חשיבותה הרבה בחיי היישוב, ובמיוחד על רקע משבר הקורונה, ולנוכח ביקורות שנשמעו בנוגע לתפקודה. עוד מסרה כי אף שגם

125 דוח מפורט של מועצה ד' לשנת 2020.

126 כ-162,000 ש"ח מתוך כ-26,210 אלפי ש"ח.

127 הבדיקה נעשת כחלק מהביקורת המפורטת וכן כחלק מסקירה שמבצעים רואי החשבון החיצוניים של הדוחות הכספיים החצי-שנתיים. במסגרת הסקירה של הדוחות הכספיים החצי-שנתיים רואי החשבון נדרשים לבדוק, בין היתר, אם התב"רים אושרו כדיון, אם ההוצאות שנוקפו ליזומם תואמים את היעדים שנקבעו במסגרת תקציביהם ובנוגע לתב"רים שהסתיימו ולא נסגרו - מה סוג מקורות המימון הצפויים בגינם, ואם הם הסתיימו באופן ולא צפויה בהם כל פעילות בעתיד - האם הוצאו ממערך הנהלת החשבונות. ראו עמ' נ - 8 להנחיות מקצועיות לרואה החשבון.



רואי החשבון החיצוניים מתייחסים לניהול התקציבים הבלתי רגילים בבדיקתם, ממצאיהם אינם מפורטים וברורים דיים לחברי המועצה, וכן כי קיימת חשיבות בבחינה חוזרת של נושאים שהיא בדקה בעבר ובמעקב אחר תיקונם. אשר למצבה הפיננסי של המועצה ציינה המבקר כי גירעונה נובע מגידול עקבי לאורך השנים בהוצאותיה בעוד שהכנסותיה נותרו כמעט ללא שינוי, וכי אומנם בשנת 2016 היא בדקה סוגיות של גביית חובות ארנונה למועצה, אך מאז לא מצאה לנכון לעסוק בנושאים הנוגעים למצבה הפיננסי של המועצה מאחר שמונה לה חשב מלווה ומכהן בה גזבר.

5. מבקר המועצה האזורית ה' החל לעבוד במועצה בשנת 2011 ב-50% משרה, והחל בשנת 2020 הוא מכהן בתפקיד במשרה מלאה. בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2017 כתב מבקר זה דוח שכלל שני עמודים וחצי בנושא רכישת חומרי ניקיון וכן כתב דוחות קצרים ודלי תוכן גם ברשות אחרת שבה כיהן בו-זמנית כמבקר במשרה חלקית¹²⁸.

בביקורת המעקב נמצא כי מבקר מועצה ה' לא הגיש דוח ביקורת לשנת 2018. במהלך שנת 2019, בעוד שהמועצה מתמודדת עם קשיים בגיבוש תקציב מאוזן שהובילו לכניסתה לתוכנית התייעלות, כתב מבקר המועצה דוח שכלל שבעה עמודים וחצי בנושא "התקשרויות ומכרזים במועצה הדתית". הבדיקה עסקה בכמה התקשרויות חוזיות של המועצה הדתית בהיקפים כספיים משתנים של אלפי שקלים ועד עשרות אלפי שקלים - ובמצטבר פחות משליש מהוצאות המועצה הדתית על רכש והתקשרויות בשנת הבדיקה שהסתכמו ביותר מ-1.2 מיליון ש"ח (כ-16% מתקציב ההכנסות של המועצה הדתית). דוח הביקורת אינו נושא תאריך, לא צוינה בו התקופה שבה נעשתה הביקורת או מתודולוגיית הבדיקה, ובנוגע לרוב המלצות הביקורת לא מובאת התייחסותם של הגורמים המבוקרים.

המועצה האזורית ה' מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי היא מקבלת את ממצאי ביקורת המעקב, וכי אכן על המבקר לעמוד בדרישות האמורות. מבקר המועצה האזורית ה' מסר בתשובותיו מינואר 2023 וממאי 2023 כי בביקורת שעשה בחר להתמקד בהתקשרויות המשמעותיות ביותר של המועצה הדתית, וכי הליקויים שהעלתה הביקורת נוגעים לכלל התקשרויותיה. עוד הוסיף כי היקפן הכספי של ההתקשרויות שנבדקו או מספר התושבים שההתקשרויות נוגעות אליהם אינם מעידים על חשיבות הנושא הנבדק או על איכות הביקורת.

6. מבקרת המועצה המקומית ו' החלה לעבוד במועצה בשנת 2013, והחל בשנת 2019 היא מכהנת בתפקיד ב-50% משרה. דוח הביקורת שכתבה מבקרת זו בשנת 2020 כלל 11 עמודים ועסק בנושא אחד - הקמת ועדות המועצה ותפקודן - אף שרואי החשבון החיצוניים מבצעים בכל שנה ביקורת בנושא ובודקים, בין היתר, אילו ועדות הוקמו מבין הוועדות שחלה חובה להקימן על פי דין ואת תדירות התכנסותן בשנה הנבדקת.

מבקרת המועצה המקומית ו' מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי היא עורכת את הביקורת לבדה בלי שמוקצים לה תקנים או תקציב נוספים. עוד מסרה כי לאורך השנים עסקו דוחות הביקורת שכתבה בנושאים בעלי תרומה להתנהלות המועצה ולתושביה, והם הובילו לקביעת נוהלי עבודה חדשים ולחיסכון כספי. מבקרת המועצה ציינה כי בחרה לבדוק את

128 בשנת 2016 כתב דוח שעסק בפיטורי סייעת בגן ילדים; בשנת 2017 כתב דוח קצר בנושא בית העלמין של המועצה שהוצגו בו הצדקות להתנהלות המועצה, ובשנת 2018 כתב דוח קצר שעסק בנק שנגרם לרכב פרטי משער הכניסה ליישוב.



נושא הקמת הוועדות ותפקודן לנוכח מינויו של מנכ"ל חדש למועצה, והוסיפה כי לא הייתה ערה לכך שנושא זה נבדק גם על ידי רואי החשבון החיצוניים. ראש המועצה המקומית ו' מסר בתשובתו מינואר 2023 כי הוא מקבל את תשובתה של מבקרת המועצה במלואה.

7. מבקר המועצה המקומית ז' החל לעבוד במועצה בשנת 2013 ב-50% משרה, והחל בשנת 2021 הוא מכהן בתפקיד ב-75% משרה. המועצה מצויה בתוכנית הבראה, ומשנת 2018 מכהן בה חשב מלווה. אף כי רואי החשבון החיצוניים מצאו כי שיעורי גביית הארנונה של המועצה המקומית בגין יתרת פיגורים הם מזעריים - כ-1.70% מתוך יתרת פיגורים של כ-75 מיליון ש"ח בשנת 2019 וכ-1.58% מתוך יתרת פיגורים של כ-80 מיליון ש"ח בשנת 2020¹²⁹, דוח הביקורת שכתב מבקר מועצה ז' בשנת 2020 ושעסק בטיפול המועצה המקומית בבקשות להנחה בתשלום הארנונה ובהתקשרות המועצה עם חברת גבייה, לא כלל ממצאים או המלצות בנושא זה. הדוח כלל 67 עמודים; מהם 20 בלבד עסקו בנושאי הדוח והיתר נספחים.

מבקר המועצה המקומית ז' מסר בתשובותיו מדצמבר 2022 וממאי 2023 כי הוא קובע את תוכנית העבודה השנתית לביקורת ואת נושאי הביקורת לפי שיקול דעתו, וכי לנוכח כהונתו של חשב מלווה ברשות בתקופת הביקורת הוא בחר שלא לבדוק את נושא גביית הארנונה על ידי המועצה.

8. מבקר המועצה האזורית ח' החל לעבוד במועצה בשנת 2014 במשרה חלקית (50%). בסוף שנת 2020 הסתכם עומס המלוות של המועצה בכ-72 מיליון ש"ח ששיעורן כ-60% מתקציבה¹³⁰. בשנת 2020 כתב מבקר המועצה דוח ביקורת בנושא "איכות הסביבה" שכלל 25 עמודים ועסק בטיפול המועצה בכלבים וחתולים, ביתושים ובמזיקים ובפסולת בניין. הביקורת לא העלתה ממצאים מהותיים, והמבקר ציין בנוגע למרבית הנושאים שבדק כי התנהלות המבוקרים נמצאה בעיקרה תקינה.

המועצה האזורית ח' ומבקר המועצה מסרו בתשובתם מדצמבר 2022 כי בדוח הביקורת לשנת 2020 בחר המבקר לראשונה לציין לחיוב את המחלקה לאיכות הסביבה המתנהלת כראוי על אף האמצעים הדלים העומדים לרשותה, וכי נושא זה לא נכלל בתחומי הביקורת של גופים אחרים. עוד הוסיפו כי המועצה מייחסת חשיבות רבה לשירות לתושב, גם אם אינו בעל משמעות כספית, וכי בעבר עשה המבקר ביקורות בנושאים אחרים שהם בעלי משמעות כספית, כגון מכרזים ופרויקטים.

9. מבקר המועצה המקומית ט' החל לעבוד במועצה בשנת 2006, והוא מועסק במשרה חלקית (50%). בסוף שנת 2020 השתייכה המועצה לאשכול חברתי-כלכלי 2. המועצה הייתה נתונה בתוכנית הבראה וכיהן בה חשב מלווה. מבקר המועצה ט' כתב בשנת 2020 דוח

129 יתרת הפיגורים בשנת 2020 עמדה על כ-97% מתקציב המועצה לשנה זו לפי הדוח המפורט לשנת 2020 של רואי החשבון החיצוניים. יצוין כי גם דוחות קודמים שכתב מבקר המועצה נמצאו דלים על פי חוות הדעת של אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות.

130 הדוח המפורט של המועצה לשנת 2020. בפקודת העיריות לא נקבע רף לשיעור עומס מלוות אלא כחלק מתחשיב המביא בחשבון את שיעור הגירעון המצטבר, אולם משרד הפנים קבע בעבר כי שיעור עומס מלוות הגבוה מ-34% הוא תבחין למצב כלכלי בסיכון. ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "היבטים בתפקוד משרד הפנים כמאסדר של השלטון המקומי", עמ' 1269, וכן מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2021), "החוסן הפיננסי של הרשויות המקומיות", בעמ' 183.



ביקורת שעסק בתפקוד מחלקת הרווחה בתקופת הקורונה ובניהול עצמי של ארבעה בתי ספר יסודיים הפועלים בתחומי המועצה. נוסף על כך דוח הביקורת כלל מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלו רואי החשבון החיצוניים וכן בדיקה בנוגע לעמידת המועצה ביעדיה של תוכנית ההבראה אף כי רואי החשבון החיצוניים נדרשים לבדוק נושאים אלה בכל שנה¹³¹. הביקורת על מחלקת הרווחה ועל העמידה ביעדיה של תוכנית ההבראה כללה סקירה עובדתית ללא הסתכלות רב-ממדית וביקורתית על הרשות המקומית, ובנוגע לכלל הנושאים שנבדקו המבקר ציין כי התנהלות המבוקרים נמצאה בעיקרה תקינה.

מבקר המועצה המקומית ט' מסר בתשובותיו מדצמבר 2022 וממאי 2023 כי לאורך השנים נושאי הביקורת שבהם הוא עסק נבחרו בהתבסס על סקר סיכונים, וכי דוחות שכתב בעבר אף הובילו לסיום העסקתם של מנהלים שכשלו בתפקידם. עוד הוסיף המבקר כי הוא עושה את הביקורת על פי כללי הביקורת המקובלים ובהתאמה להיקף העסקתו ולאמצעים הדלים העומדים לרשותו, וכי המלצות הביקורת המובאות בדוח הן בהלימה לממצאים שהועלו והוא אינו ערב לכך שהביקורת תעלה ליקויים בהתנהלות המבוקרים.

המועצה המקומית ט' מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי דוח הביקורת שכתב מבקר המועצה עשיר בתוכן ובממצאים, כי הוא עסק באופן תכליתי בתחומי פעילות המועצה על רקע משבר הקורונה, וכי היקף הביקורת תואם את היקף משרתו של המבקר והמשאבים שהמועצה מעמידה לרשותו. עוד הוסיפה המועצה כי היא מפיקה תועלת רבה מהביקורת שעורך מבקר המועצה ואף יותר מכך מנוכחותו בדיוניהן של ועדות המועצה ומליאת המועצה ומהערותיו המועילות.

10. מבקר המועצה המקומית י' החל לעבוד במועצה בשנת 2015, והוא מועסק במשרה חלקית (25%). בשנת 2020, לבקשת ועדת הביקורת, כתב מבקר זה דוח ביקורת שכלל 15 עמודים בנושא "התקשרות עם קבלן לביצוע עבודות הנדסיות". הביקורת עסקה בעיקרה בנושאים טכניים-מינהליים ולא העלתה ממצאים מהותיים. אף כי נמצא בביקורת שהקבלן לא ניהל יומני עבודה יומיים בניגוד לחובה שהוחלה עליו בהסכם ההתקשרות, לא נבדק בביקורת אם הקבלן עמד בהתחייבויותיו בנוגע לעצם ביצוע העבודות שהתחייב לבצע או אם נעשו פיקוח ובקרה על כך מצד הגורמים הרלוונטיים במועצה.

מבקר המועצה המקומית י' מסר בתשובתו מדצמבר 2022 כי לטעמו טבעה של ביקורת אינו אך איתור כשלים ובעיות כי אם גם שיקוף מצב קיים. עוד הוסיף המבקר כי על פי תוכנית העבודה מטרת הביקורת הייתה לבחון את התנהלות המועצה בכל הקשור לבחירת הזוכה במכרז ולא את תוצאות ההתקשרות עימו, אך ברוח ממצאי מבקר המדינה בכוונתו לבדוק גם נושא זה.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי ניכר מהממצאים שהעלתה ביקורת המעקב כי חל שיפור באיכותם של דוחות הביקורת. עוד הדגיש האיגוד כי כדי להבטיח את איכות עבודתו של המבקר יש להעסיקו בהיקף המשרה המחויב כדין ולהקצות לו משאבים הולמים.

131 הנחיות מקצועיות לרואה החשבון, בעמ' 32-ז.

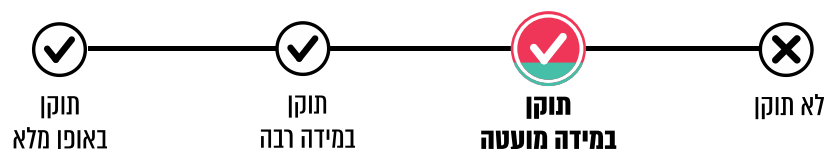


בביקורת המעקב נמצא כי אומנם חל שיפור באיכותם של דוחות הביקורת, אולם נמצאו דוחות ביקורת של 10 מבקרים (מתוך 143 דוחות ביקורת שנבדקו) שבבחירת נושאי הביקורת לא התבססו על סקר סיכונים או שסקר הסיכונים שעליו התבססו לא התייחס לחשיפה של הרשות המקומית לסיכון בתחומי הפעילות שנבדקו - ובעקבות זאת דוחות הביקורת שכתבו עסקו בנושאים שאינם בליבת העשייה של הרשות המקומית או שאינם נוגעים לתחומי הסיכון שלה ומשכך לא העלו ליקויים מהותיים בנושאים שנבדקו; חלק מהמבקרים לא כללו בדוחותיהם בדיקה ביקורתית, מעמיקה ורב-ממדית של הנושאים שבהם בחרו לעסוק; או שדוחותיהם לא כללו ממצאים או המלצות בהלימה למטרות הביקורת ושהם בני יישום או בעלי ערך לרשות. כמו כן נמצא כי יש מבקרים הממשיכים לעסוק בדוחותיהם בנושאים שנבדקים בכל שנה גם על ידי רואי החשבון החיצוניים. אף כי ניכר שדוחות הביקורת האמורים לא היו בעלי ערך רב עבור הרשות המקומית בכל הקשור לאיתור ולזיהוי של ליקויים ובהמלצה על תיקונם בתחומי הסיכון של הרשות, בחלק מהמקרים הביעה הנהלת הרשות שביעות רצון מעבודתם של המבקרים האמורים ומתוצרי הביקורת שעשו.

עיסוק בנושאים שערכם הכספי מזערי, שאינם נוגעים לרוב תושבי הרשות המקומית, שהסיכון הטמון בחובם להתנהלות התקינה של הרשות הוא זניח או שהם מצויים בתחום אחריותם של מנגנוני ביקורת חיצוניים לרשות המקומית ונבדקים באופן שוטף על ידיהם - אינו תורם לתכלית הביקורת הפנימית ולמועילותה. מומלץ כי בבחירת נושאי הביקורת מבקריהן של כלל הרשויות המקומיות יתבססו על סקר סיכונים, יקפידו לעסוק בנושאים המצויים בליבת העשייה של הרשות המקומית מן ההיבטים הכספיים והציבוריים ויתמקדו בהיבטים החושפים את התנהלותה התקינה של הרשות לסיכונים משמעותיים - ויקפידו לבחון את ערכה המוסף של הביקורת לאורך הליך הביקורת כולו כדי להבטיח את איכותה ומועילותה של הביקורת באיתור ובזיהוי ליקויים ובהמלצה על תיקונם ואת תרומתה לשיפור תפקודה של הרשות.

כדי לעודד הסתייעות הדדית של מבקר הרשות ורואי החשבון החיצוניים בעבודת הביקורת וכן כדי למנוע כפילות בעבודת הביקורת הפנימית והחיצונית, מומלץ למשרד הפנים לבחון דרכים להגברת התיאום בין מבקר הרשות ובין רואי החשבון החיצוניים ולחיוק ממשקי העבודה ביניהם; לדוגמה, לבסס את מעמדו של מבקר הרשות כגורם מקשר, בין היתר לעניין מסירת מידע ומסמכים, בין רואה החשבון החיצוני ובין הרשות המקומית והנהלתה - וזאת בדומה להנחיות המקצועיות של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות ושל לשכת המבקרים הפנימיים¹³².

מידת תיקון הליקוי



132 הנחיה מס' 5 של איגוד מבקרי הרשויות המקומיות והנחיה מקצועית מס' 12 של לשכת המבקרים הפנימיים.



מעקב משרד הפנים אחר הגשת דוחות הביקורת ואיכותם

1. בשל החשיבות הרבה שמייחס משרד הפנים לפעילותה התקינה של הביקורת הפנימית ברשות המקומית, נדרש מבקר הרשות להעביר העתק מדוחותיו לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות¹³³.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה כי על אף החובה כאמור, בממוצע בשנים 2015 - 2017 התקבלו העתקי דוחות ביקורת במשרד הפנים מכ-52% רשויות מקומיות בלבד.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי משרד הפנים מיסד מנגנון ממוחשב לשיפור ההליך של העברת עותקים של דוחות הביקורת אליו¹³⁴. עם זאת, מיסוד המנגנון הממוחשב לא עוגן בהנחיות כתובות לרשויות המקומיות, ובכלל זה לא נקבע המועד המחייב להעברת הדוחות. נוסף על כך, ועל אף מיסוד המנגנון, שיעור הרשויות שהעבירו למשרד הפנים העתק של דוח הביקורת לשנים 2019 - 2020 ירד בהשוואה לשיעורן בתקופה שנבדקה בביקורת הקודמת ועמד על כ-40% מהרשויות המקומיות (כ-103 רשויות בממוצע, בכל שנה). נמצא עוד כי בהיעדר עיגון למיסוד של המנגנון, יש רשויות הממשיכות להעביר את הדוחות בדואר אלקטרוני או כעותק קשיח באופן שמקשה על מעקב סדור ושיטתי אחר קבלתם ומחייב ניהול ידני של הנתונים¹³⁵.

עוד נמצא כי משרד הפנים אינו עושה בקרה על הסיווג של דוחות הביקורת שמוגשים לו באמצעות המנגנון הממוחשב, ועקב כך ישנן שגיאות בסיווגם של חלק מהדוחות לעניין שנת הגשתם.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מיסוד המנגנון הממוחשב להעברת הדוחות. מומלץ כי משרד הפנים יעגן את מיסוד המנגנון החדש בהנחיות כתובות לרשויות המקומיות שיסדירו את אופן הפעלת המנגנון ואת חובתן של הרשויות המקומיות להעביר את העתקי הדוחות, לרבות כלי אכיפה במקרה של אי העברת הדוחות. עוד מומלץ להסדיר את מועד העברת הדוחות ואת אופן סיווג הדוחות בעת הגשתם, ובכלל זה לחדד את ההבחנה שבין שנת העבודה שהביקורת עוסקת בה ובין שנת העבודה שבה מוגש דוח הביקורת, כדי להבטיח כי הדוחות יועברו סמוך ככל הניתן לאחר חלוף המועד שלאחריו מתיר הדין את פרסומם וכן כדי להבטיח ניהול מדויק ואחיד של מסד הנתונים.

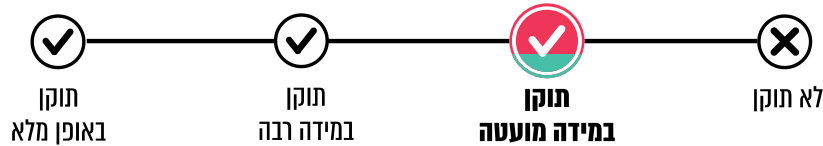
133 חזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002. במועצות המקומיות בלבד חלה חובה מכוח הדין להעביר בכל שנה עותק של דוח הביקורת לשר הפנים מכוח סעיף 145(ז) לצו המועצות המקומיות. עם זאת, לפי חוות הדעת של היועץ המשפטי של משרד הפנים מאוגוסט 2020, הוראה זו אינה חלה עוד וזאת בעקבות התיקון לפקודת המועצות המקומיות משנת 2007. ראו בעניין זה בתת-הפרק בנושא "היקף משרתו של מבקר הרשות".

134 ראו גם: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, "ממשקי העבודה בין השלטון המקומי לשלטון המרכזי והשימוש בדיגיטציה" (2022), עמ' 1379 - 1380.

135 לפי נתוני משרד הפנים, כ-18% מהרשויות העבירו עותק של דוח הביקורת לשנת 2020 בפורמט קשיח או בדואר האלקטרוני ולא באמצעות המנגנון הממוחשב (20 מתוך 109 רשויות).



מידת תיקון הליקוי



2. **הביקורת הקודמת:** אף כי יש בידי משרד הפנים נתונים על מבקרים שאינם מקפידים להגיש דוחות ביקורת שנתיים או מבקרים המגישים דוחות ביקורת דלי תוכן או דלי ממצאים, הביקורת הקודמת העלתה כי הוא לא נקט פעולות שיטתיות לבירור הטעמים לאי-הגשת דוח ביקורת כנדרש גם במקרים שבהם לא הגיש המבקר דוח ביקורת במשך תקופה ארוכה, ולא ננקטה כל סנקציה כלפי מבקר שלא הגיש דוחות ללא הסבר מספק לכך או שהגיש דוחות דלי תוכן או דלי ממצאים.

בתשובתו על הביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי יפעל לכך שהממונים על המחוזות יזמנו לבירור את מבקרי הרשויות שלא הגישו דוחות ביקורת כדין או שהגישו דוחות מצומצמים בהיקפם באופן בלתי סביר לאורך תקופה ארוכה.

ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי במהלך שנת 2022 החל משרד הפנים לבחון ולתמצת את תוכנם של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות כדי למפות את עבודת הביקורת ואת נושאי הביקורת. כמו כן, משרד הפנים מסר בביקורת המעקב כי בכוונתו לבחון גם את הממצאים העולים מהדוחות.

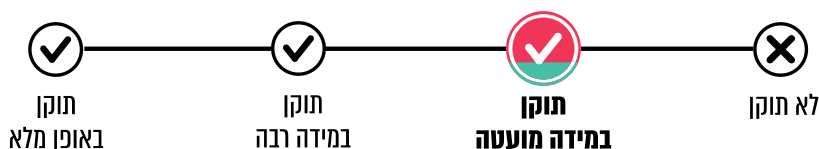
עם זאת נמצא כי למעט במקרים שבהם נדרש אישור פרטני של משרד הפנים להגדלת היקף משרתו של מבקר כמפורט להלן, הוא אינו נוקט פעולה כלפי מבקרים שלא הגישו דוחות או שלא העבירו אליו עותק שלהם ואינו מברר מדוע לא הוגשו הדוחות או לא הועברו עותקיהם. כן הוא אינו נוקט פעולה כלפי מבקרים שהגישו דוחות דלי תוכן או דלי ממצאים לאורך תקופה ארוכה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא סבור שאין זה מתפקידו לבדוק את איכות עבודתם של המבקרים ברשויות המקומיות וכן של יתר נושאי המשרה הסטטוטוריים ברשויות המקומיות, וכי הסמכות לדון בתוכנם של דוחות הביקורת ניתנה בדין לוועדת הביקורת של הרשות המקומית ולמליאתה. לצד זאת, משרד הפנים סבור כי בסמכותו לבחון מחוונים אחרים העשויים להעיד על תפקודו של המבקר, בלי להתערב בעבודתו, ובין היתר את עצם הגשת דוחות הביקורת או מידת יישום ההנחיות שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 (הנוגע בין היתר לעניין הכנת תוכנית עבודה שנתית וביצוע סקר סיכונים לביקורת).



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את המהלך שהחל משרד הפנים לקידום בחינת תוכנם של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות. עם זאת, מומלץ כי משרד הפנים יבהיר את מדיניותו בכל הנוגע לבחינת איכות הביקורת הפנימית ומועילותה, גם לנוכח הפערים שהעלתה ביקורת המעקב באשר להרכבה ולתפקודה התקין של ועדת הביקורת כמפורט להלן; יסדיר בכללים אמות מידה ברורות ואחידות לבחינת איכות הדוחות שהוגשו, ובהתאם לכך יסדיר את סמכויותיו ביחס למבקרים שלא הגישו כלל דוחות ביקורת - וזאת גם ברשות שבה לא הוגשה בקשה להגדלת היקף משרתו של המבקר, למבקרים שאיחרו בהגשת הדוחות או שדוחותיהם היו דלי תוכן או דלי ממצאים; וכן יקבע כלי אחיפה בני יישום שיעמדו לרשותו לשם כך.

מידת תיקון הליקוי



3. על פי מדיניות משרד הפנים, במקרים מסוימים רשאית הרשות המקומית, באישור פרטני של המשרד, להגדיל ללא מכרז את היקף משרתו של המבקר אם היקף משרתו היה קטן מכפי שמחייב הדין¹³⁶.

הביקורת הקודמת: הביקורת הקודמת העלתה כי אי-כתיבת דוחות ביקורת או כתיבת דוחות דלי תוכן או דלי ממצאים לא הובאה בחשבון בהחלטת משרד הפנים אם לתת אישור פרטני כאמור.

ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים הסדיר בנוהל מיוני 2020 כללים להחלטה בבקשה להגדלת היקף משרתו של מבקר הרשות כדי להתאימה להוראות הדין (להלן - הכללים). בין היתר נקבע בכללים כי בעת הדיון בבקשה כאמור יבחן אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות אם הגיש המבקר דוחות ביקורת במהלך השנתיים שקדמו להגשת הבקשה¹³⁷. עוד עלה כי בעת העיון בבקשה כאמור בוחן משרד הפנים לעיתים גם את איכות הדוח שכתב המבקר ואת הנושאים שבהם עסק, אך הוא עושה זאת ללא אחידות בשל היעדר קווים מנחים בנוהל בנושא זה.

136 בין היתר בעקבות שינוי במעמדה המוניציפלי של הרשות המקומית, עקב גידול באוכלוסיית הרשות או עקב שינוי בהוראות הדין.

137 על פי הנוהל, אם לא הוגשו דוחות ביקורת, תיערך שיחת היועצות עם אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות ועם איגוד המבקרים ברשויות המקומיות.



עם זאת, ועל אף הכללים שנקבעו, נמצא כי מתוך 11 המבקרים שהוגדל היקף משרתם בתקופה שבין קביעת הכללים ועד מועד סיום ביקורת המעקב, שניים מהם לא הקפידו על הגשת דוחות ביקורת מידי שנה בשנה בשנים המכרות בכללים ולמרות זאת הוגדל היקף משרתם. אף כי הגדלת היקף המשרה הותנתה בכך שיקפידו על הגשת דוחות ביקורת שנתיים, נמצא כי בשנה שבה הוגדל היקף משרתם הם לא הגישו דוח ביקורת שנתי כנדרש¹³⁸. ברשות מקומית אחרת לא ניתנה חוות דעת בטרם הוגדל היקפה של משרת המבקר¹³⁹.

המועצה המקומית **אפרת** ומבקר המועצה מסרו בתשובותיהם מדצמבר 2022 וממאי 2023 כי העסקתו של המבקר ברבע משרה הקשתה עליו להגיש דוחות איכותיים מידי שנה בשנה וכי לאחר הגדלת משרתו ביולי 2021 הוא הגיש בפברואר 2022 דוח דו-שנתי לשנים 2020 - 2021. המועצה המקומית **בית דגן** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי דוח הביקורת השנתי שאמור היה להיות מוגש בשנה שבה הוגדלה משרת המבקר אכן הוגש באיחור בשנה שלאחר מכן וזאת בשל המגבלות שהוטלו בעקבות משבר הקורונה.

המועצה המקומית **גבעת זאב** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי היקף משרתה של מבקרת המועצה הוגדל כדין ועל פי דרישת משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מציין את הסדרת הכללים להגדלת היקף משרתו של מבקר ללא מכרז, אך ממליץ כי משרד הפנים יקפיד לפעול בעקיבות על פי הכללים שקבע וכן כי יסדיר בכללים אמות מידה ברורות ואחידות לבחינת איכות הדוחות שהוגשו.

מידת תיקון הליקוי



4. לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), עובד רשות מקומית שלא עשה את המוטל עליו על פי חוק, תקנה, נוהג, הוראה כללית או הוראה מיוחדת שניתנה לו כדין או התרשל בעשיית המוטל עליו כאמור, ביצע עבירת משמעת ובסמכות ראש הרשות המקומית או היועץ המשפטי לממשלה להגיש קובלנה על העבירה שבגינה ניתן להגיש תובענה לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.

138 מבקרי המועצות המקומיות אפרת ובית דגן.

139 המועצה המקומית גבעת זאב. יצוין כי במועצה המקומית כפר כנא הוגדלה משרתו של המבקר בלי שניתנה חוות דעת, בעקבות פסק-דין של בית הדין לעבודה, ראו: סע"ש (נצ') 43312-03-19 **חטיב נ' מועצה מקומית כפר כנא** (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 21.6.21).



נמצא כי אף שבידי משרד הפנים מידע על מבקרים שאינם מגישים דוחות ביקורת במשך פרקי זמן ארוכים, ואף שבאפשרותו לפנות לראשי הרשויות המקומיות או ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להפעיל את סמכותם כאמור, הוא לא עשה כן.

יצוין כי במהלך שנת 2021 פנתה עמותה א' ליועץ המשפטי לממשלה בבקשה להפעיל את סמכותו כאמור בעניין מבקריהן של שלוש רשויות מקומיות שלא הקפידו על הגשתם של דוחות ביקורת, אולם במועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה בעניין.

היועצת המשפטית לממשלה ופרקליטות המדינה מסרו בתשובתם מינואר 2023 כי הפניות שהתקבלו הועברו לטיפול כמקובל, וייעשה מאמץ של ממש לקדם ולהשיב בעניין בהקדם.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי על מבקר הרשות לעמוד ברף מקצועי גבוה, אך לצד זאת ייתכנו מקרים שבהם מילוי עבודתו נאמנה עלול להוביל להתנכלות מצד הנהלת הרשות, שעשויה להתבטא בין היתר בהעמדתו שלא בצדק לדין משמעת. עוד ציין האיגוד כי ראוי לנקוט משנה זהירות בהקשר של העמדה לדין משמעת בשל אי-הגשת דוחות ביקורת נוכח החשש מפני שימוש לרעה במנגנון זה לפגיעה במבקר הרשות בנסיבות שבהן ההתנכלות היא זו שהובילה לאי-הגשת הדוח.

מומלץ למשרד הפנים לפנות בנסיבות המתאימות לראשי הרשויות או ליועץ המשפטי לממשלה לשם הפעלת סמכותם בתחום המשמעת בעניינם של מבקרים שלא הגישו דוחות ביקורת במשך פרקי זמן ארוכים או שלא ביצעו את עבודתם במשך תקופה ארוכה ללא כל הצדקה. כמו כן, במידת הצורך, מומלץ לבחון מיסוד כללים מנחים בעניין זה.

עבודה לפי תקנים מקצועיים

ביקורת הפועלת על פי תקנים מקצועיים עשויה להבטיח לעצמה יתרון חשוב להפקת ביקורת איכותית ומועילה יותר¹⁴⁰. במחקר אף נמצא קשר חיובי בין השתייכות מבקרי פנים לאיגוד המבקרים העולמי (ואימוץ תקנים מקצועיים בין-לאומיים בעבודת הביקורת) לבין עצמאותם המקצועית¹⁴¹. בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, נקבע כי המבקר הפנימי יבצע את הביקורת לפי תקנים מקצועיים מקובלים¹⁴². חוק זה אומנם אינו חל על המבקרים ברשויות המקומיות, אך חלקם החילו על עצמם באופן יזום תקנים מקצועיים בין-לאומיים בעבודתם או הנחיות מקצועיות לא מחייבות שגיבש איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בשנים 1998 - 2001 המותאמות למאפייניה הייחודיים של הביקורת ברשויות המקומיות.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון מתן הנחיה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות לפעול על פי תקני הביקורת הנהוגים בעולם

140 Cohen & Sayag, לעיל הערה 24.

141 Harrell, Taylor & Chewing, לעיל הערה 24.

142 סעיף 4(ב) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.



בתחום זה¹⁴³. משרד הפנים מסר אז כי ישקול בחיוב להנחות את המבקרים ברשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הפנימית הנהוגים בעולם.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב נמצא כי סמוך לאחר הביקורת הקודמת פרסם איגוד מבקרי הרשויות המקומיות "סימני דרך" לעבודת המבקרים ברשויות המקומיות (להלן - סימני דרך). סימני הדרך של האיגוד מאגדים עקרונות וקוד אתי לעבודת המבקרים. המסמך מבהיר את ייעודו של מבקר הרשות: לפעול "באופן התורם ליצירת ערך מוסף, ליעילות בפעילות הרשות, תוך מינהל תקין ומיצוי הפוטנציאל התפקודי בשירות שאותו הרשות מספקת לתושביה". לשם כך צוין כי על עבודת המבקר להיעשות על בסיס תוכנית עבודה המבטאת תהליך תיעודף מובנה וסדור של בחירת נושאים לביקורת בהתחשב בנושאי ליבה¹⁴⁴, בתוצרי סקר סיכונים ברשות ובנושאים שהוצעו על פי דין על ידי ראש המועצה או ועדת הביקורת.

עוד נמצא כי אומנם בחינת מועילות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ופרסום המלצות לביקורת בתחומי הליבה נכללו בתוכנית העבודה של משרד הפנים לשנים 2020 - 2021¹⁴⁵, אולם הוא לא הנחה את המבקרים ברשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הנהוגים בעולם ולא הפנה את מבקרי הרשויות אל עקרונות העבודה וההנחיות המקצועיות שקבע איגוד המבקרים.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי אימוץ תקני ביקורת בין-לאומיים בעבודתם של המבקרים ברשויות המקומיות מחייב את התאמתם של התקנים למאפייניה הייחודיים של הביקורת ברשויות המקומיות תוך שימת לב מיוחדת לסביבת העבודה של המבקר, החשיבות בשמירת עצמאותו וכן היקף משרתו והמשאבים העומדים לרשותו. האיגוד הוסיף כי כפי הנראה יש מבקרים שאימצו בעבודתם את עקרונות העבודה שקבע בסימני הדרך, וכי בכוונתו לעדכן את ההנחיות המקצועיות שפרסם בעבר, המותאמות למאפייניה הייחודיים של הביקורת ברשויות המקומיות, לאור סימני הדרך והוראות הדין העדכניות.

143 על כך העיר מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2010, הערה 20 לעיל, עמ' 188. גם בסעיף 127 להצעת חוק העיריות התשס"ז-2007, ה"ח 292, עמ' 360, נקבע כי על מבקר העירייה לפעול על פי תקנים מקצועיים מקובלים.

144 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות, "סימני דרך" (2020), עמ' 6 - 9 (להלן - חוברת סימני דרך). על פי המסמך, נושאי הליבה כוללים ענייני כספים (לרבות נושאי רכש, מכרזים וגבייה), כוח אדם ושכר, תכנון ובנייה, מערכות מידע, פיקוח ואכיפה, שפ"ע ואיכות הסביבה, תאגידים עירוניים וכן חינוך ורווחה. ראו בחוברת סימני דרך, עמ' 8.

145 תוכנית העבודה של משרד הפנים לשנים 2020 - 2021.



היעדר מסגרת מחייבת והיעדר עקרונות עבודה ברורים לעבודתו של מבקר הרשות משפיעים על איכות הביקורת ועל מועילותה. מומלץ למשרד הפנים לפעול להסדרת בסיס אחיד ומחייב לעבודת הביקורת, ולדוגמה להנחות את מבקרי הרשויות המקומיות לציין באופן ברור על גבי הדוח את מועד הגשתו לראש הרשות ולוועדת הביקורת, תוך הבחנה ברורה בין שנת העבודה שבה הוגש הדוח ובין שנת העבודה שבה עוסקת הביקורת; לציין את התקופה הנבדקת שלגביה מובאים הממצאים ואת התקופה שבמהלכה נעשתה הביקורת; לפרט את המסד הנורמטיבי שעליו נסמכת הביקורת, את מתודולוגיית הביקורת שבה נעשה שימוש ואת האופן שבו נבחרו נושאי הביקורת. בתוך כך מומלץ למשרד הפנים לרענן ולחדד את הנחיותיו בעניין קביעת סדרי העדיפויות בעבודת הביקורת לשם הגברת יעילותה ומועילותה באיתור ובזיהוי של ליקויים ובהמלצה על תיקונם, בין היתר באמצעות עריכת סקר סיכונים¹⁴⁶ והכנת תוכנית עבודה סדורה כנדרש בדיון¹⁴⁷.

יצוין כי במהלך ביקורת המעקב מסר משרד הפנים כי בחודש מרץ שנת 2023 הוא החל בהכשרה מקצועית מחייבת - לצד ההכשרות השוטפות - למבקרי הרשויות המקומיות במסגרת "מקומות - ניהול המרחב המוניציפלי" - בית ספר להכשרת מנהיגות מקצועית בשלטון המקומי (להלן - בית הספר "מקומות")¹⁴⁸. מתכונת ההכשרה המחייבת נקבעה על ידי ועדת מיעצת, בהובלת בית הספר ובשיתוף משרד הפנים ואיגוד המבקרים ברשויות המקומיות. ההכשרה עוסקת בין היתר בדמות המבקר ובתפקידו ומניחה תשתית מקצועית לעבודתו, וכן היא כוללת פרק ניהולי ולמידה משותפת עם בעלי תפקידים סטטוטוריים אחרים כדי ליצור ביניהם שיח משותף¹⁴⁹.

מוצע כי בקביעת תוכני ההכשרות המקצועיות - המחייבות והשוטפות - למבקרי הרשויות המקומיות ייתן מערך ההכשרות שמקדם משרד הפנים ביטוי גם לעקרונות העבודה ולתקני הביקורת שאמורים להנחות את המבקר בעבודתו כאמור לעיל.

איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי עריכת סקר סיכונים מחייבת מיומנות מקצועית ייחודית, הנלמדת כיום במסגרת לימודים אקדמיים. מרבית המבקרים בעיריות שערכו סקר סיכונים עשו זאת באמצעות מיקור חוץ, תוך שימוש בתקציב שהוקצה להם מכוח תקנות תקנים ותקציב, שאינן חלות על מועצות מקומיות ואזוריות. עוד ציין האיגוד בתשובתו כי אם משרד הפנים מעמיד תקציב ייעודי עבור עריכת סקרים חיוניים ברשות, ראוי כי התקציב ייועד גם עבור עריכת סקר סיכונים לביקורת.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הוא מצטרף להמלצת משרד מבקר המדינה וממליץ למבקרי הרשויות המקומיות לאמץ בעבודתם את תקני הביקורת הבין-לאומיים. כמו כן הוא יפעל לשלבם בתוכניות ההכשרה של המבקרים, וזאת לאחר היוועצות עם כלל הגורמים הרלוונטיים. עוד מסר

146 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004.

147 סעיף 170א(ג) לפקודת העיריות שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

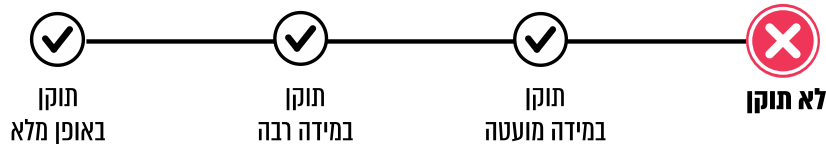
148 בית הספר הוקם עם קרן "יד הנדיב" וארגון "שיתופים" והוא פועל בשיתוף איתם.

149 בחוזר מנכ"ל 10/2020 בנושא "הכשרות ולמידה ברשויות המקומיות" (נובמבר 2020) נקבע כי מבקרי הרשויות המקומיות (לצד 14 בעלי תפקידים נוספים) יידרשו להשתתף בהכשרה מחייבת באמצעות אחד מגופי ההכשרה של משרד הפנים, וכי השתתפות בהכשרה תהיה תנאי להמשך כהונתם ולקידום בשכרם.



משרד הפנים כי ועדת ההיגוי המשותפת לקביעת תוכני ההכשרה ופיתוחם במסגרת בית הספר "מקומות" תיתן ביטוי גם לעקרונות העבודה שאמורים להנחות את המבקר בעבודתו.

מידת תיקון הליקוי



פרסום ממצאי הביקורת

1. חובתן של הרשויות הציבוריות להתנהל בשקיפות נגזרת מעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ומחובת הנאמנות של רשויות אלה כלפי אזרחי המדינה ותושביה¹⁵⁰.

אף כי החובה להעמיד לעיון הציבור את דוחות הביקורת של הרשות המקומית טרם עוגנה מפורשות בהוראות החוק¹⁵¹, חיוניות הפרסום הוכרה זה כבר בפסיקה. על פי הפסיקה, הביקורת אומנם פנימית, אך גם לציבור יש עניין בה וביישום מסקנותיה, ועצם היותו של מנגנון הביקורת עצמאי בתוך הארגון מחייב שלא ליצור "חציצה אטומה בין הציבור לבין הליכי הביקורת הפנימית"¹⁵².

בפרסום הדוחות יש גם משום חיזוק של מבקר הרשות¹⁵³. פרסום עשוי להגביר את מחויבות המבקרים למקצועם ולציבור ולעודדם לכתוב דוחות בתחומי הסיכון של הרשות שיועילו לשיפור תפקודה. יתר על כן, חשיפת ממצאי הביקורת היא זרז ותמריץ ליישום מסקנות המבקר¹⁵⁴.

2. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת עלה מתוך התשובות על השאלונים כי בשנים 2015 - 2017, בממוצע לשנה, כ-62% מהרשויות המקומיות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת פרסמו לציבור את דוחות הביקורת באמצעות אתר המרשתת (אינטרנט) שלהן. עוד עלה

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

151 מלשון סעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות, שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות, עולה כי אין מניעה להעמיד את ממצאי הביקורת לעיון הציבור, ובלבד שחלפו שבעה חודשים מהמועד שנקבע להגשתם למועצת הרשות, אלא אם כן הותר הפרסום על ידי מבקר הרשות או ראש הרשות - באישור ועדת הביקורת. יצוין כי מדד שקיפות אתרי המרשתת של הרשויות המקומיות של עמותת שקיפות בינלאומית ישראל - שבי"ל, המתייחס לעמידתן של הרשויות המקומיות בהוראות הדיון בכל הקשור לפרסום מידע באתרי המרשתת שלהן, כולל בין היתר גם את פרסום דוחות הביקורת, לנוכח חשיבות הפרסום, ואף כי חובת הפרסום טרם עוגנה מפורשות בהוראות הדיון.

152 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, לעיל הערה 5, עמ' 605.

153 עניין חברת החדשות, לעיל הערה 152, עמ' 106.

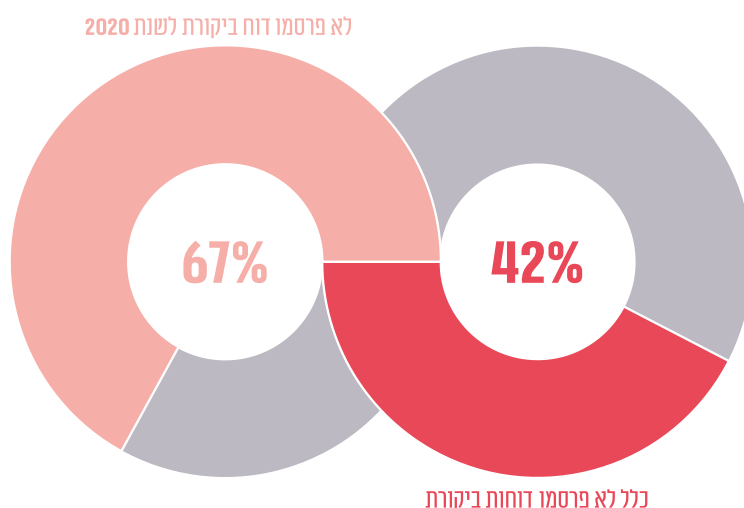
154 עניין אלוני, לעיל הערה 5, עמ' 605; עניין חברת החדשות, לעיל הערה 152, עמ' 88 - 89.



כי כ-28% מהרשויות לא פרסמו את הדוח באתר המרשתת שלהן בשום שנה מהשנים 2015 - 2017.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי על פי הנתונים התקפים ביוני 2022, כ-42% מהרשויות המקומיות שהפעילו אתר מרשתת (108 מתוך 256) כלל לא פרסמו דוחות ביקורת באתר המרשתת שלהן¹⁵⁵. נוסף על כך, כ-67% מהרשויות שבהן כתב המבקר דוח ביקורת לשנת 2020 (138 מתוך 206) לא פרסמו באתר המרשתת שלהן את דוח הביקורת לשנה זו. הנתונים מוצגים בתרשים 10 שלהלן.

תרשים 10: שיעור הרשויות המקומיות שלא פרסמו דוחות ביקורת באתר המרשתת שלהן, יוני 2022



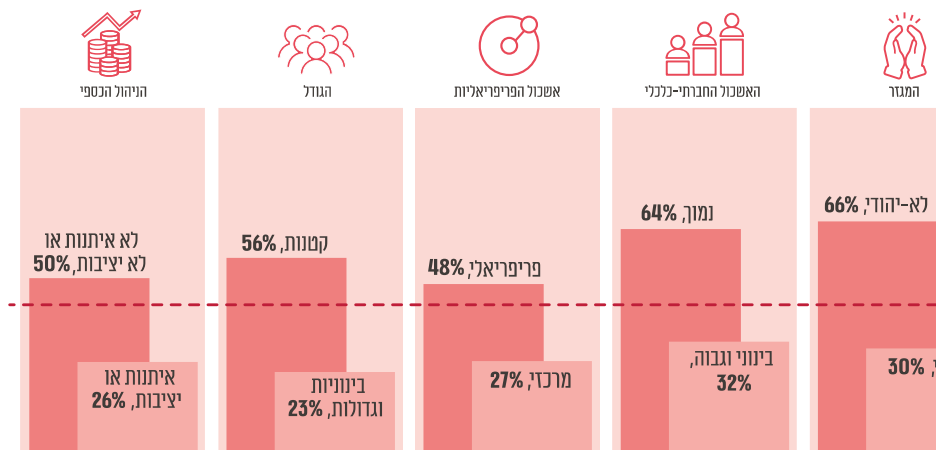
על פי נתונים שנאספו מאתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד ניכר מהנתונים קשר בין ניהולן הפיננסי של הרשויות המקומיות, גודלן, אשכול הפריפריאליות, האשכול החברתי-כלכלי והמגזר שאליו הן משתייכות ובין נטייתן לפרסם את דוח הביקורת שלהן במרשתת. הנתונים מוצגים בתרשים 11 שלהלן.

155 יצוין כי במועד סיום הביקורת ארבע רשויות מקומיות מפעילות אתר מרשתת בשפה הערבית בלבד: עיריית אום אל-פחם והמועצות המקומיות זמר, ר'ג'ר ופורידיס, ומרן רק עיריית אום אל-פחם פרסמה באתר המרשתת דוחות ביקורת. כמו כן עלה בבדיקה כי המועצה האזורית בוסתן אל-מרג' לא הפעילה כלל אתר מרשתת במועד סיום הביקורת, ואף כי במועצה מכהן מבקר והוגשו דוחות ביקורת לשנים 2018 - 2020 הם לא פורסמו.



תרשים 11: שיעור הרשויות המקומיות שכלל לא פרסמו דוחות ביקורת במרשתת לפי מדד הניהול הפיננסי, הגודל, אשכול הפריפריאליות, האשכול החברתי-כלכלי והמגזר, יוני 2022



על פי נתונים שנאספו מאתרי המרשתת של הרשויות המקומיות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

אף שהדין מתיר את פרסום ממצאי הביקורת ואף שהחשיבות בפרסום הוכרה בפסיקה נוכח הערך הרב שבכך¹⁵⁶, נמצא כי כ-42% מהרשויות המקומיות אינן נוהגות לפרסם את דוחות הביקורת, ובשיעור גבוה מכך רשויות שאינן איתנות או אינן יציבות, קטנות, פריפריאליות, באשכול חברתי-כלכלי נמוך ולא-יהודיות (76%). יתר על כן, רק כמחצית מהנוהגות לפרסם את דוחות הביקורת מפרסמות את הדוחות העדכניים ביותר סמוך לאחר חלוף המועד שלאחריו מתיר הדין לפרסמם.

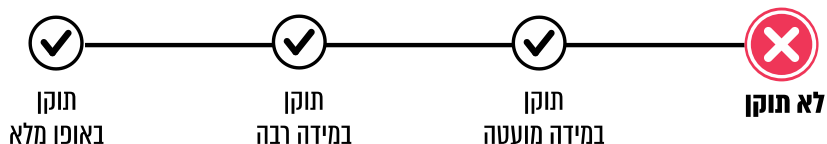
יצוין כי בביקורת המעקב נאספו נתונים גם על פרסום הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת באתרי המרשתת של כל הרשויות המקומיות אף כי אין חובה חוקית לפרסמם. נמצא כי כ-20% מהן פרסמו את הפרוטוקולים הללו, אך רק שתיים מבין המפרסמות (כ-4%) פרסמו באתר המרשתת שלהן פרוטוקול בחצי השנה האחרונה שקדמה למועד הבדיקה (יוני 2022).

לנוכח חשיבות העמדתם של דוחות הביקורת לעיון הציבור ולנוכח התרומה האפשרית של הפרסום לתפקודם התקין של מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית, מומלץ כי כל הרשויות המקומיות יפעלו לפרסום דוחות הביקורת העדכניים באתר המרשתת שלהן ולפרסום הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת שבהם נדונו הדוחות.

156 עניין חברת החדשות, לעיל הערה 152, עמ' 91 - 90; עניין אלוני, לעיל הערה 5, עמ' 608.



מידת תיקון הליקוי



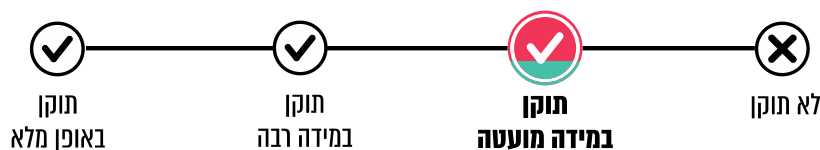
3. **הביקורת הקודמת:** בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לבחון - בהיוועצות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים - את הצורך במתן הנחיה בדבר פרסום יום של דוחות הביקורת באתרי המרשתת של הרשויות כדי שהם יועמדו לעיון הציבור.

משרד הפנים מסר אז כי הוא סבור שיש להשאיר את ההחלטה על פרסום ממצאי הביקורת לשיקול דעתן של הרשויות וכי היעדר חובת הפרסום המפורשת נועד בין היתר למנוע התנגחויות פוליטיות בין גורמים ברשויות.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי החל בשנת 2022 נדרשים רואי החשבון החיצוניים מטעם משרד הפנים לבדוק אם פורסם דוח הביקורת השנתי של מבקר הרשות באתר המרשתת שלה¹⁵⁷ וזאת כחלק מבדיקת מנגנוני הבקרה הפנימיים ברשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מציין את הבקרה של משרד הפנים על פרסום דוחות הביקורת השנתיים, בקרה המשקפת את החשיבות שהוא מייחס לפרסום הדוחות. משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד הפנים - בהיוועצות עם היחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים - לבחון את הצורך במתן הנחיה בדבר פרסום של דוחות הביקורת ושל הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת באתרי המרשתת של הרשויות מכוח הסמכות הנתונה לו בדין.

מידת תיקון הליקוי



איגוד מבקרי הרשויות המקומיות מסר בתשובתו כי הוא מעודד את מבקרי הרשויות המקומיות לפרסם את דוחותיהם באתרי המרשתת של הרשות המקומית ושל האיגוד, וכן הוסיף כי ראוי שמשרד הפנים יסדיר את נושא פרסום הדוחות בחוזר מנכ"ל.

157 יצוין כי נושא פרסום דוחות הביקורת במרשתת נבדק על ידי מחוז המרכז של משרד הפנים כחלק מבדיקה שנתיים שיטתית ברשויות מקומיות שהוכרו כרשויות איתנות.



משרד הפנים מסר בתשובתו כי החלה מפורשת של חובת הפרסום עלולה להוביל למיעוט השימוש של ראש הרשות המקומית בביקורת לצורך ייעול תהליכים פנים-ארגוניים או להוביל להתנגחויות פוליטיות בין גורמים ברשויות המקומיות. על כן, משרד הפנים סבור שאת ההחלטה אם לפרסם את ממצאי הביקורת יש להותיר לשיקול דעתן של הרשויות, אך יש מקום לבחון קביעת מנגנונים אחרים מתאימים למתן פומביות לממצאי הביקורת שיוכלו להבטיח את מועילותה.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים כי ישלים את בחינתם של המנגנונים האחרים הנזכרים בתשובתו למתן פומביות לממצאי הביקורת ויפעל להטמעתם. לדוגמה, מתן ביטוי לממצאי הבדיקה של רואי החשבון החיצוניים כחלק מהביקורת שהם נדרשים לעשות מדי שנה בשנה (החל בשנת 2022) בנוגע לפרסום דוח הביקורת באתר המרשתת של הרשויות המקומיות, במסגרת התבחינים המשמשים את משרד הפנים עובר לקבלת החלטה על ביזור סמכויות לאותן הרשויות.

דיון בדוח הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים

אומנם לביקורת הפנימית מועילות מעצם קיומה, אך עיקר חשיבותה טמון בתיקון הליקויים שחשפה. הדרך שבה טופלו ותוקנו הליקויים עשויה להצביע על האופן שבו הדרג הפוליטי והדרג המקצועי תופסים את מנגנון הביקורת¹⁵⁸.

בביקורת הקודמת נבדקו היבטים שונים בממשק העבודה בין הנהלת הרשות המקומית ובין מנגנוני הביקורת הפנימיים, ובכללם הקמת ועדת הביקורת, הרכבה ותדירות התכנסותה; קיום דיון בדוחות הביקורת בוועדת הביקורת ובמליאת מועצת הרשות המקומית, וכן דיון בדוחות הביקורת בצוות לתיקון ליקויים ויישום המלצותיו. להלן יפורטו ממצאי ביקורת המעקב בנושאים אלה.

158 Shlomo Mizrahi and Idit Ness-Weisman, "Evaluating the Effectiveness of Auditing in Local Municipalities using Analytic Hierarchy Process (AHP): A General Model and the Israeli Example", *Int. J. Audit* 11 (2007), pp. 187-210 (להלן - Mizrahi & Ness-Weisman); D. E. Ziegenfuss, "Measuring Performance", *Internal Auditor* (February 2000), pp. 36-40 (להלן - Ziegenfuss); Aaron Cohen and Gabriel Sayag, "The Effectiveness of Internal Auditing: An Empirical Examination of its Determinants in Israeli Organizations", *Australian Accounting Review* 54/20(3) (2004), pp. 25-40 (להלן - Cohen & Sayag). גם במסמך עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים נכתב כי האפקטיביות של הביקורת תלויה במידה רבה בתיקון הליקויים.



הקמת ועדת הביקורת, הרכבה ותפקודה התקין

הקמת ועדת הביקורת

עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית מחויבות לפי הדין להקים ועדת ביקורת¹⁵⁹.

ועדת הביקורת היא מוועדות הליבה ברשות המקומית¹⁶⁰. היא נדרשת לדון בממצאי הביקורת שהעלו מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור, משרד הפנים ומבקר הרשות המקומית, ומוטלת עליה החובה להמשיך ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו ונדונו בה¹⁶¹.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה מתוך תשובות המבקרים על השאלונים כי בכ-98% מהרשויות מונתה ועדת ביקורת.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020 בעיריית **אור עקיבא** ובמועצות המקומיות **ביר אל-מכסור** ו**ירכא** לא מונתה ועדת ביקורת.

עיריית **אור עקיבא** מסרה בתשובותיה מינואר 2023 כי מליאת המועצה מינתה ועדת ביקורת בדצמבר 2021, ולאחר שבאפריל 2022 הודיע יו"ר הוועדה על הפסקת כהונתו מונה לוועדה יו"ר חדש בספטמבר 2022. העירייה הוסיפה כי חלק מחברי ועדת הביקורת מיוצגים גם בוועדת ההנהלה, אך כהונתם בוועדת ההנהלה פקעה בפועל בנובמבר 2022 בעקבות שינוי מהותי בהרכב הקואליציה במועצה, וכי בעקבות ביקורת המעקב העירייה תפעל לקביעת הרכב חדש לוועדת ההנהלה כך שלא יכהנו בוועדת הביקורת מי שמיוצגים בוועדת ההנהלה. המועצה המקומית **ירכא** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי בחודש החולף מינתה מליאת מועצת הרשות ועדת ביקורת.

על המועצה המקומית **ביר אל-מכסור** למנות ועדת ביקורת כנדרש בדין.

159 סעיף 149 לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות; חובה זו חלה גם על מועצות מקומיות ואזוריות באי"ש - סעיף 36 לתקנון המועצות המקומיות וסעיף 27 לתקנון המועצות האזוריות.

160 ע"מ 1207/15 **חיים מנחם רוחמקי נ' מועצת העיר בני ברק**, פס' 17 לפסק דינו של השופט נ' הנדל (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 18.8.16).

161 סעיף 149ג(א) לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.



מידת תיקון הליקוי



הרכב ועדת הביקורת

כדי שהביקורת תחשוף את הליקויים בתפקוד הרשות ותסייע לה לשפר את התנהלותה, חשוב כי בראש הוועדה יעמוד אדם שאינו שותף להנהלת הרשות, וכי האופוזיציה תיוצג בה בהיותה חלק מההרכב הסיעתי של מועצת הרשות. לעצם קיומה של האופוזיציה ולהבטחת ייצוגה בוועדת הביקורת נודעת חשיבות, בין היתר משום שהיא מרכיב חשוב בעידוד התחרות הפוליטית, שהיא אחת הדרכים לפקח על נבחר הציבור ולנטר את פעילותם לאחר בחירתם¹⁶². עניינו של כל חבר מחברי הוועדה בביקורת, בעידודה ובהצלחתה בעמידה במשימותיה הכרחי להבטחת מועילותה ויישום החלטותיה של הוועדה¹⁶³.

לפי הדין, על הרכב ועדת הביקורת להתאים ככל הניתן להרכב הסיעתי של מועצת הרשות, ועל יושב ראש הוועדה להשתייך לאופוזיציה¹⁶⁴. במועצות האזוריות, שבהן הרכב המליאה אינו סיעתי, ובעיריות ובמועצות מקומיות שאין בהן סיעה אופוזיציונית, קובע הדין כי בראש ועדת הביקורת יעמוד חבר מועצה שזיקתו להנהלת הרשות מצומצמת¹⁶⁵. אשר ליתר חברי ועדת הביקורת קובע הדין רק כי לא יוכלו לשמש כחברים בה ראש הרשות, סגניו וחברי ועדת ההנהלה¹⁶⁶. לצד האמור חל איסור על חברי ועדת הביקורת להשתתף בדינוי הוועדה כשנדון בה נושא שהם עסקו בו במסגרת תפקידיהם האחרים¹⁶⁷. בדין נקבע עוד כי מספר חברי ועדת

162 ראו והשוו: יגאל מרזל, "המעמד החוקתי של האופוזיציה הפרלמנטרית", **משפטים** לח(2) 217 (תשס"ח-2008), עמ' 229.

163 עניין סיעת הליכוד, לעיל הערה 18.

164 סעיף 149ג לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13ב 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 בדבר כהונתו של ראש הרשות. הוראות אלו חלות גם על המועצות האזוריות, אולם משום שהרכב מליאתן אינו סיעתי, ההוראות אינן רלוונטיות לגביהן.

165 אם אין במועצה כלל סיעה אופוזיציונית, יו"ר הוועדה יהיה 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 האזוריות הרכב המליאה אינו סיעתי ולכן לגביהן רלוונטית רק ההוראה לעניין מועצה שבה סיעה אחת. ברשויות המקומיות בשטחי יו"ש חל הסדר אחר.

166 סעיף 149ג(ב) לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות. לגבי רשויות מקומיות בשטחי יו"ש נקבע כי חבר אחד לפחות מקרב חברי ועדת הביקורת לא יהיה מיוצג גם בוועדת ההנהלה (סעיף 36ג) לתקנון המועצות המקומיות וסעיף 27ג) לתקנון המועצות האזוריות. במועצות מקומיות תעשייתיות (מגדל תפן ונאות חובב) חלות הוראות אחרות לעניין הרכב הוועדה, ולא יכולים להיות חברים בה ראש המועצה וסגנו מכוח סעיף 23 לצו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית מגדל תפן), התש"ן-1990 וסעיף 23 לצו המועצות המקומיות (מועצה מקומית תעשייתית נאות חובב), התשמ"ט-1989.

167 הודעה בדבר כללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות, י"פ התשמ"ד 3114, כלל 8 וכן חוות דעת 2.1000 של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחר הציבור ברשויות המקומיות בנושא "ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידים בתוך המועצה" מאפריל 2007 (עודכנה לאחרונה במאי 2013).



הביקורת לא יעלה על שבעה, אך אין בו קביעה מפורשת בנוגע למספר המזערי של חברים שעל הוועדה לכלול¹⁶⁸.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה מתוך התשובות על השאלונים כי בכ-18% מהמועצות המקומיות ובכ-10% מהעיריות לא תאם הרכב ועדת הביקורת את ההרכב הסיעתי ברשות. עוד עלה מתוך התשובות על השאלונים כי בכ-80% מהמועצות המקומיות ובכ-87% מהעיריות היה יו"ר ועדת הביקורת חבר אופוזיציה, כנדרש¹⁶⁹.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020, ב-12 רשויות מקומיות הרכב ועדת הביקורת לא תאם את האמור בהוראות הדין או שבועדה כיהנו פחות משלושה חברים, על אף האמור בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981¹⁷⁰: בשש מועצות מקומיות מנתה ועדת הביקורת פחות משלושה חברים - **ירוחם, להבים, מגיד אל-כרום, מגידל שמס, קדומים, וקדימה-צורן**¹⁷¹, ובשתיים נוספות מנתה הוועדה חבר אחד - **כפר תבור ושוהם**. בארבע מועצות מקומיות נוספות - **מזרעה, מסעדה, רינה ושעב** - כיהנו חלק מחברי ועדת הביקורת או כולם גם כחברי הנהלה, שלא בהתאמה להוראות הדין.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי בהיעדר קביעה מפורשת בדין בנוגע למספר המזערי של חברים שעל ועדת הביקורת לכלול, יש רשויות הסבורות כי אין מניעה חוקית כי בוועדת הביקורת יכהנו פחות משלושה חברים, הדרושים לשם קבלת החלטות ברוב קולות, ואף יש רשויות מקומיות הסבורות שאין מניעה חוקית כי בוועדה יכהן חבר אחד בלבד.

המועצה המקומית **מגיד אל-כרום** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי במהלך החודש הקרוב תפעל להגדלת מספרם של חברי ועדת הביקורת. המועצה המקומית **קדימה-צורן** מסרה בתשובתה ממאי 2023 כי אף שאין קביעה מפורשת בדין בנוגע למספר המזערי של חברים שעל ועדת הביקורת לכלול, לאור סעיף 20 לחוק הפרשנות היא תשקול למנות חבר ועדה נוסף.

המועצות המקומיות **כפר תבור, קדומים ושוהם** מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי בוועדות הביקורת שלהן מכהנים פחות משלושה חברים משום שיתר חברי מליאת המועצה מיוצגים בוועדת הנהלה. המועצות המקומיות **כפר תבור ושוהם** ציינו עוד כי הן סבורות שאין מניעה משפטית כי יכהן בוועדת הביקורת חבר אחד בלבד. המועצה המקומית **שעב** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי בוועדת הביקורת מכהנים פחות משלושה חברים בשל קושי באיתור מועמדים נוספים המוכנים לוותר על תפקידם כחברי הנהלה. המועצה המקומית **ירוחם** מסרה

168 ראו עניין סיעת הליכוד, לעיל הערה 18, פס' 11 לפס' הדין.

169 מהתשובות על השאלונים בביקורת הקודמת.

170 על פי סעיף 20 לחוק הפרשנות, "פעולה שהוטלה על מספר בני אדם כשרה אם נעשתה בידי רובם" וקיים קושי לבצע פעולה, ובכלל זה לקבל החלטה, בהרכב של פחות משלושה בני אדם. ראו בהקשר זה: יובל אופק והרצל כהן, "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל - לא על החוק לבדו", בתוך: **דמוקרטיה מקומית בישראל - ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית** (עורכים: איתי בארי וערן רזין, נובמבר 2015), עמ' 142. כן ראו והשוו: בג"צ 8527/20 **שרת התחבורה ואח' נ' שר המשפטים ואח'**, פס' 5 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 14.12.20); יוסף גרוס, **דירקטורים ונושאי משרה בחברה** (1989), עמ' 155.

171 לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים, בחלק מהמועצות המקומיות היה מספר חברי הוועדה קטן משלושה בשל קושי במציאת מועמדים שאינם נמנים עם חברי הנהלה הכשירים לכהן בוועדה (במועצות המקומיות קדימה-צורן ושעב).



גם היא בתשובתה מינואר 2023 כי העובדה שוועדת הביקורת מתכנסת בהרכב של שני חברים בלבד נובעת מקושי באיתור מועמדים מתאימים המוכנים לוותר על תפקידם כחברי הנהלה, אך המועצה הוסיפה כי הוועדה פועלת בשיתוף פעולה עם מבקר המועצה ועם הדרג המקצועי, והמלצותיה מובאות לאישור מליאת המועצה. מנגד, המועצה המקומית **להבים** מסרה בתשובתה מפברואר 2023 כי כיוון שבועדת הביקורת מכהנים שני חברים בלבד היא אינה פעילה. עוד מסרה המועצה כי הנושא עלה בדיוני הצוות לתיקון ליקויים, והוא החליט על העברת המשך הטיפול בנושא למליאת המועצה.

המועצה המקומית **מזרעה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי מכיוון שמדובר ביישוב קטן, ובהיעדר אופוזיציה במועצה, כלל חברי ועדת הביקורת נמנים עם הקואליציה.

המועצה המקומית **מסעדה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי משרד הפנים מינה בה ועדה קרואה¹⁷² המונה שלושה חברים בלבד, וכי בשל הרכבה הקטן קיים קושי בהתאמת הרכב ועדות המועצה, ובהן ועדת הביקורת, להוראות הדין. על אף פניותיו של ראש המועצה למשרד הפנים להגדלת מספר חברי הוועדה הקרואה לא נמצא לכך פתרון. עוד מסרה המועצה כי כל חברי הוועדה הקרואה מכהנים בוועדת הביקורת, ומהם רק יו"ר ועדת הביקורת אינו מיוצג בוועדת ההנהלה.

מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדות ביקורת ברשויות מקומיות שונות עלה עוד כי גם ברשות שהרכבה של ועדת הביקורת בה תקין, היעדרות ממושכת של חברים מכהנים מעלה את החשש שהוועדה עלולה להתכנס ולקבל החלטות בהרכב חסר שלא בהתאם לדין ולגרום לפגיעה אפשרית בתפקודה התקין.

172 לשר הפנים סמכות לנקוט צעדים נגד גופים וממלאי תפקידים נבחרים ברשויות המקומיות כאשר הללו אינם ממלאים כראוי את המוטל עליהם על פי דין, ובין היתר, לפזר את מועצת הרשות המקומית ולהעביר מכהונה את העומד בראשה - אף שנבחרו בבחירות דמוקרטיות - ולמנות תחתיהם ממונים מטעם השלטון המרכזי (ועדה קרואה). ראו בעניין זה: מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2008), "פיזור מועצות נבחרות ומינוי ועדות קרואות בשלטון המקומי", עמ' 67 - 143 (להלן - דוח הביקורת בנושא פיזור מועצות נבחרות). מבקר המדינה העיר בדוח האמור כי הקמת ועדת ביקורת אשר חברה נדרשים לבקר את פעולותיהם עצמם - מונעת מהרשות לקיים את אחד ממנגנוני הבקרה הסטטוטוריים, והמליץ למשרד הפנים לבחון דרכים שיאפשרו לרשויות המקומיות לקיים את הוועדות הסטטוטוריות השונות, ובהן ועדת הביקורת, ולהפעיל מנגנון ביקורת על תפקודן בעת כהונת ועדה קרואה.



מומלץ למשרד הפנים לפעול להבהרה של מספר החברים המזערי שעל ועדת הביקורת לכלול כדי להבטיח את תפקודה התקיין¹⁷³. כמו כן מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך בקביעת הסדר שיבטיח שוועדת הביקורת תתפקד ללא חשש לניגוד עניינים וכי יישמר מעמדה כגוף עצמאי ובלתי תלוי. זאת בפרט במקרים שבהם לא מתאפשר ייצוג לאופוזיציה פרלמנטרית בוועדה או כאשר מספרם של הכשירים לכהן בוועדת הביקורת מבין חברי מליאת הרשות נמוך ממספר החברים המזערי שיוכל להבטיח את תפקודה התקיין של ועדת הביקורת. לדוגמה, ניתן לקבוע כי במקומות שבהם אין סיעה אופוזיציונית או כשאין בנמצא חברי מועצה הכשירים או המעוניינים לשמש כחברי ועדת ביקורת, ובכלל זה מקום שמונתה במועצה ועדה קרואה, ימונו כחברי ועדה נציגי ציבור ללא זיקה ישירה לראש הרשות¹⁷⁴.

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו כי אומנם הוראות הדין מבטאות את החשיבות שבהבטחת מתן ייצוג לאופוזיציה בוועדת הביקורת, אך לאורך השנים עלה קושי ביישומן. עוד הוסיף כי הפתרון של מינוי נציגי ציבור לוועדת הביקורת חלף נציגי האופוזיציה לא בהכרח יביא לפתרון הבעיה ואף עלול להחמירה אם ברשות מקומית ללא סיעה אופוזיציונית בחירתם של נציגי הציבור תיעשה בידי חברי הקואליציה או אם בעקבות מתן אפשרות זו יעדיפו חברי האופוזיציה לכהן בוועדות אחרות אף כי אין מניעה מעשית שיכהנו כחברים גם בוועדת הביקורת. לצד האמור מסר משרד הפנים כי זוהי סוגיה המחייבת בחינה מעמיקה ורחבה של הנושא על היבטיו הרבים, וכי גורמי המקצוע במשרד יביאו לפני הנהלתה המלצה בנושא זה.

תפקודה התקיין של ועדת הביקורת

תדירות התכנסותה של ועדת הביקורת ודיון בדוח הביקורת

על ועדת הביקורת מוטלת החובה להתכנס לדיון בדוח הביקורת של מבקר הרשות ובהערות ראש הרשות על הדוח. עליה להגיש למליאת מועצת הרשות את סיכומיה והערותיה, והם יידונו במליאה בדיון מיוחד, לצד הדיון בדוח הביקורת, כדי להחליט אם לאשר את הסיכומים ואת

173 ראו והשוו בעניין זה גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), "הביקורת הפנימית במגזר הציבורי", עמ' 127 - 128.

174 עניין סיעת הליכוד, לעיל הערה 18, סעיף 11 לפסק הדין. כן ראו בעניין זה פינקלשטיין, הערה 108 לעיל, עמ' 115.



ההערות כאמור. על פי הדין, על מליאת הרשות מוטלת החובה לקיים דיון בדוחות הביקורת גם אם לא הגישו ועדת הביקורת או ראש הרשות את הערותיהם¹⁷⁵.

בעיריות ובמועצות המקומיות חלה חובה לכנס את ועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים¹⁷⁶. במועצות האזוריות לא הוסדרה בדין התדירות המזערית המחייבת להתכנסות הוועדה. התכנסות ועדת הביקורת בתדירות נמוכה מהמחויב בדין, וממילא אי-התכנסות, מונעות מוועדת הביקורת למלא את תפקידי הפיקוח והבקרה המוטלים עליה לפי דין.

1. **הביקורת הקודמת:** הביקורת הקודמת העלתה כי בכל הרשויות התכנסה ועדת הביקורת עד פעמיים בשנת 2018, ובכ-21% מהרשויות לא התכנסה הוועדה בשנה זו (בכ-32% מהרשויות הקטנות).

ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020, בכל הרשויות התכנסה ועדת הביקורת פעמיים בממוצע בשנה זו; בכ-83% מהעיריות והמועצות המקומיות (168 מהן) לא התכנסה ועדת הביקורת בתדירות המחייבת בדין (אחת לשלושה חודשים), ובמועצות אזוריות, שלגביהן לא הוסדרה בדין התדירות המזערית המחייבת להתכנסות הוועדה - היה שיעור זה נמוך יותר ועמד על כ-69% (37 מהן); עוד העלתה ביקורת המעקב כי בכ-28% מכלל הרשויות המקומיות (72 מהן) לא התכנסה הוועדה כלל¹⁷⁷, רובן לא איתנות או לא יציבות (כ-88% מהן), פריפריאליות (כ-83% מהן) וקטנות (כ-67% מהן).

ביקורת המעקב העלתה עוד כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנים 2018 - 2020, ב-30 רשויות מקומיות לא התכנסה ועדת הביקורת או שהתכנסה בתדירות נמוכה מהמחויב בדין בכל אחת מהשנים הללו: העיריות **באר שבע, טייבה, טירה, טמרה, נצרת וקלנסווה** והמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אלפי מנשה, אעבילין, בוקעאת'א, ג'וליס, ג'יסר-א-זרקא, גדרה, דיר חנא¹⁷⁸, זמר, חורפיש, יסוד המעלה¹⁷⁹, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, מבשרת ציון, מג'ד אל-כרום, מג'דל שמש, משהד, עין מאהל, ערערה, ערערה-בנגב, קדומים, קריית ארבע וקריית עקרון.**

2. **הביקורת הקודמת:** הביקורת הקודמת העלתה כי בשנים 2015 - 2017 ירד בהתמדה מספר הרשויות שבהן נדון דוח הביקורת של מבקר הרשות בוועדת הביקורת או במועצת הרשות, לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים: בשנת 2015 עמד מספרן על 205 (82%), בשנת 2016 עמד מספרן על 201 (80%) ובשנת 2017 עמד המספר על 196 (79%). בשנת 2018 נדון דוח הביקורת במועצת הרשות או בוועדת הביקורת רק ב-188 (73%) רשויות.

175 סעיף 170 לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

176 סעיף 166(א) לפקודת העיריות וסעיף 131(ב) לצו המועצות המקומיות.

177 לפי נתוני רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020.

178 הליקוי לא הופיע בעיקרי הממצאים לשנים 2018 ו-2019, אלא רק בדוח המפורט המלא.

179 ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020 עלה כי הוקמה ועדת ביקורת אך דיוניה מתקיימים במליאת המועצה, וכי היא אינה מתכנסת באופן עצמאי.



ביקורת המעקב: ביקורת המעקב העלתה כי בשנת 2020 חלה ירידה נוספת במספר הרשויות שבהן נדון דוח הביקורת של מבקר הרשות בוועדת הביקורת או במועצת הרשות, לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים: לאחר שבשנת 2019 עלה מספרן ל-203 (82%), בשנת 2020 ירד מספרן ל-166 (67%). מהמידע שמסרו הרשויות בביקורת המעקב עלה עוד כי בשנת 2021 עמד שיעור הרשויות שבהן הוגש דוח ביקורת והדוח נדון בוועדת הביקורת או במועצת הרשות על כ-81% (126 מתוך 156 רשויות שמסרו מידע בנושא והוגש בהן דוח ביקורת בשנה זו).

נוסף על כך עלה כי לפי ממצאי רואי החשבון החיצוניים לשנת 2020, ב-23% מהרשויות המקומיות שבהן דנה ועדת הביקורת בדוח הביקורת השנתי שהגיש מבקר הרשות (35 מתוך 151 רשויות) היא לא ניהלה מעקב אחר תיקון הליקויים ואחר יישום המלצותיה.

ביקורת המעקב העלתה עוד כי מבין הרשויות המקומיות שנמצא בהן כי ועדת הביקורת לא התכנסה או שהתכנסה בתדירות נמוכה מהמחויב בדין בכל אחת מהשנים 2018 - 2020, בעיריות **טירה, נצרת וקלנסווה** ובמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אעבילין, בוקעאת'א, ג'יסר א-זרקא, יסוד המעלה, מג'דל שמס, משהד, עין מאהל וערערה**, נמצא גם כי דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות הללו לא נדונו בשנים האמורות בוועדת הביקורת או במליאת הרשות המקומית.

התכנסותה של ועדת הביקורת בהרכב מלא ובתדירות המחויבת בדין הכרחית כדי שתוכל לבצע את תפקידה, להציע נושאים לביקורת ולדון בדוחות הביקורת של מבקר הרשות, של מבקר המדינה ושל רואי החשבון החיצוניים, לעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו בהם, לקבל את דיווחי התקופתיים של הצוות לתיקון ליקויים ולהגיש סיכומים והצעות למליאת המועצה. על כך יש להוסיף כי תפקודה התקין של ועדת הביקורת חשוב במיוחד לצורך הבטחת הקידום של תיקון הליקויים במקומות שבהם אין שיתוף פעולה מצד גורמי המקצוע המבוקרים או מצד הנהלת הרשות. הקמת ועדת הביקורת אך הימנעות מכינוסה כמוה כאי-הקמת הוועדה.

המועצות המקומיות **ג'וליס, זמר, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, ערערה-בנגב וקריית עקרון** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי יפעלו לכינוס ועדת הביקורת כנדרש.

העיריות **באר שבע וטמרה** וכן המועצה המקומית **מבשרת ציון** מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי ועדת הביקורת התכנסה בתדירות נמוכה מהמחויב בדין או שלא התכנסה כלל על רקע משבר הקורונה. עיריית **טמרה** מסרה עוד כי ראש העירייה הורה למנכ"ל העירייה לדרוש מחברי הוועדה להתכנס בהקדם ולהקפיד על המשך התכנסות הוועדה בתדירות המחויבת בדין. המועצה המקומית **מבשרת ציון** מסרה כי גם שינויים בהרכב ועדת הביקורת פגעו בתפקודה התקין, ומשמונה יו"ר חדש לוועדה הוא פועל בימים אלה לכינוסה בהרכב מלא. עיריית **באר שבע** הוסיפה כי בשנת 2022 התכנסה הוועדה בתדירות המחויבת בדין, וכי על אף הקשיים שהתגלעו בעבר בתפקודה של הוועדה, העירייה הקפידה על פעילותו הסדירה והרציפה של הצוות לתיקון ליקויים ועל העברת סיכומיו לאישור המליאה.



המועצות המקומיות **אלפי מנשה וקריית ארבע** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי תדירות התכנסותה הנמוכה של ועדת הביקורת לאורך השנים נבעה בעיקר בשל קושי באיתור מועמדים המתאימים או המעוניינים לשמש חברים בוועדה. המועצה המקומית **אלפי מנשה** מסרה עוד כי בכוונתה להטמיע במהלך שנת 2023 מנגנוני בקרה שיוכלו להבטיח את תפקודן התקין של כלל ועדות המועצה, ובהן ועדת הביקורת. המועצה המקומית **קריית ארבע** הוסיפה כי באמצע שנת 2022 נקבע הרכב חדש לוועדת הביקורת, וכי בהרכבה החדש התכנסה הוועדה עוד באותה השנה שלוש פעמים.

המועצה המקומית **ג'יסר-א-זרקא** מסרה כי מאז כניסתו לתפקיד של מנכ"ל המועצה באוקטובר 2022 ניסיונותיו לכינוס ועדת הביקורת לא צלחו, והיא הוסיפה כי אם לא יעלה בידו לכנס את הוועדה בסמוך לאחר מועד התשובה יובא הנושא לדיון בפני מליאת המועצה.

המועצה המקומית **בוקעתא'א** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי משרת מבקר המועצה אושה לסירוגין במהלך השנים 2018 - 2020, ובשל כך לא הייתה רציפות בהתנהלות המבקרים מול ועדת הביקורת. מבקר המועצה הנוכחי, שהחל לכהן בתפקידו ביולי 2022, לפי התשובה, מקיים קשר רציף מול ועדת הביקורת ופועל להתכנסותה, ובין היתר בעקבות מינוי התכנסה הוועדה לצורך קביעת נושאים לביקורת ואישור תוכנית העבודה השנתית.

המועצות המקומיות **גדרה וקדומים** מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי האחריות לכינוס ועדת הביקורת מוטלת על יו"ר הוועדה. המועצה המקומית גדרה הוסיפה כי אף שהמועצה העמידה לרשות הוועדה, על פי תשובתה, את כל האמצעים הנדרשים לכינוסה, ובכלל זה מזכירה ייעודית וחדר ישיבות, היא אינה יכולה לכפות את כינוס הוועדה. יו"ר ועדת הביקורת במועצה המקומית **גדרה** מסר בתשובתו ממרץ 2023 כי מאז שהועמדו לרשות ועדת הביקורת האמצעים הנדרשים לכינוסה היא החלה להתכנס בתדירות גבוהה אולם היא עוננה מתקשה בקבלת מידע מצד הנהלת המועצה. יו"ר ועדת הביקורת במועצה המקומית **קדומים** מסר, באמצעות המועצה, כי הוא פעל לכינוס הוועדה משלא אושה משרת המבקר, וכי הוא ממלא את חובותיו כחבר הוועדה בהעלאת שאילתות ונושאים לסדר היום של מליאת המועצה.

המועצה המקומית **אעבילין** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי האחריות לכינוס ועדת הביקורת מוטלת על יו"ר הוועדה, והוסיפה עוד לגבי דוח הביקורת לשנת 2018 כי הוא נדון במליאת המועצה במהלך שנת 2019 והתקיים בו דיון מעמיק.

המועצות המקומיות **אבו סנאן ואליכין** מסרו בתשובותיהן מינואר 2023 כי דוחות הביקורת לא נדונו בפני ועדת הביקורת או מליאת הרשות המקומית או שנדונו באיחור לנוכח משבר הקורונה. המועצה המקומית **אבו סנאן** מסרה עוד כי בסמוך לאחר מועד מתן תשובתה יובאו דוחות הביקורת לדיון בוועדת הביקורת ובמליאת המועצה. המועצה המקומית **אליכין** מסרה כי אף שלא כל דוחות הביקורת נדונו בוועדת הביקורת, כולם נדונו במליאת הרשות.

עיריית **טירה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי הנהלתה תבהיר לחברי ועדת הביקורת את מחויבותם ואת החשיבות הציבורית בקיום דיון בדוחות הביקורת, וכי היא תפעל לכך שבעתיד יידונו הדוחות בפני הוועדה בטרם יובאו לדיון בפני מליאת המועצה.

עיריית **קלנסווה** והמועצה המקומית **משהד** מסרו בתשובותיהן מדצמבר 2022 ומינואר 2023 כי חלק מדוחות הביקורת הובאו לדיון בפני ועדת הביקורת או מליאת המועצה באיחור. המועצה



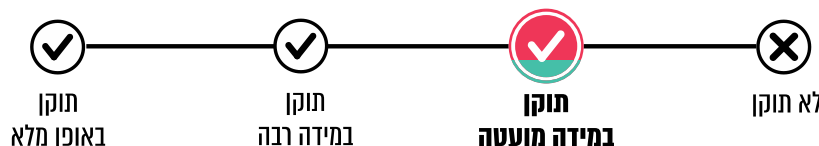
המקומית **משהד** הוסיפה כי דוח הביקורת לשנת 2020 יובא לדיון בישיבתה הבאה של ועדת הביקורת.

המועצה המקומית **עין מאהל** מסרה בתשובתה ממרץ 2023 כי דוחות הביקורת של מבקר המועצה לשנים 2019 - 2022 הובאו לדיון בפני מליאתה בסמוך לפני מתן התשובה, וכי בדיון זה גם הובא לאישור פרוטוקול הוועדה לתיקון ליקויים בהתייחס לדוחות הביקורת האמורים.

על כלל הרשויות המקומיות, ובהן העיריות **באר שבע, טיבה, טירה, טמרה, נצרת וקלנסווה** והמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אלפי מנשה, אעבילין, בוקעאת'א, ג'וליס, ג'יסר א-זרקא, גדרה, דיר חנא, זמר, חורפיש, יסוד המעלה, כעבייה-טבאש-חג'אג'רה, מבשרת ציון, מג'ד אל-כרום, מג'דל שמש, משהד, עין מאהל, ערעה, ערעה-בנגב, קדומים, קריית ארבע וקריית עקרון** להקפיד על כינוס ועדת הביקורת בתדירות המחייבת בדיון, וזאת גם ללא קשר לעצם הגשת דוח הביקורת.

משהוגשו דוחות הביקורת של מבקרי כלל הרשויות המקומיות ובכללן העיריות **טירה, נצרת וקלנסווה** והמועצות המקומיות **אבו סנאן, אליכין, אעבילין, בוקעאת'א, ג'יסר א-זרקא, יסוד המעלה, מג'דל שמש, משהד, עין מאהל וערעה**, על הרשויות האמורות להקפיד על כך שהם יידונו הן בוועדת הביקורת והן במליאת הרשות בהתאם להוראות הדיון, כדי שהליקויים שעלו בביקורת יתוקנו כמחויב בדיון ומנגנון הביקורת הפנימית ברשות יוכל למלא את תפקידו.

מידת תיקון הליקוי



תפקוד ועדת הביקורת משלא הוגשו דוחות ביקורת

נוסף על תפקידה של ועדת הביקורת לקיים דיון בדוח הביקורת השנתי של מבקר הרשות ובהערות ראש הרשות על הדוח, עליה לדון בממצאי הביקורת שהעלו מבקר המדינה ונציגי תלונות הציבור ומשרד הפנים, וכן מוטלת עליה החובה להמשיך ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהועלו ונדונו בה. בעיריות ובמועצות מקומיות נדרשת ועדת הביקורת לקבל את דיווחי התקופתיים של הצוות לתיקון ליקויים. על כך, גם אם לא אוישה משרת מבקר הרשות או שהמבקר המכהן אינו מקפיד על הגשת דוחות ביקורת שנתיים, אין בכך כדי לגרוע מחובתה של ועדת הביקורת להמשיך ולהתכנס לשם מילוי תפקידה האחרים וממילא גוברת החשיבות שבהבטחת תפקודה התקין.



ביקורת המעקב העלתה כי ברשויות שבהן לא כיהן מבקר או כיהן מבקר אך הוא לא הגיש דוח ביקורת בשנת 2020, גם ועדת הביקורת לא התכנסה, וכך מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות אלה בכללותם לא תפקדו בשנה זו: בעיריית **באקה אל-גרבייה** ובמועצות המקומיות **אורנית**, **בענה**, **יאנוח-ג'ת**, **כפר מנדא**, **כפר קרע**, **סאג'ור** ו**פסוטה** לא כיהן מבקר בשנת 2020, ובאותה השנה גם לא התכנסה בהן ועדת הביקורת; בעיריות **נתיבות** ו**מעלות-תרשיחא** ובמועצות המקומיות **בית ג'ן** ו**גן יבנה** לא הגיש המבקר דוח ביקורת בשנת 2020, ובשנה זו גם לא התכנסה ועדת הביקורת¹⁸⁰.

עיריית **באקה אל-גרבייה** מסרה בתשובתה כי עם איש משרת מבקר העירייה בדצמבר 2022 הציפייה היא כי ועדת הביקורת תשוב עתה לפעילות סדירה. המועצה המקומית **אורנית** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי בשלהי שנת 2020 החלה לכהן במועצה מבקרת חדשה אשר דוח הביקורת שהגישה לשנת 2021 נדון בוועדת הביקורת, אולם בחודש החולף היא סיימה את עבודתה, והמועצה נערכת לקליטתו של מבקר אחר. עוד הוסיפה המועצה כי במהלך שנת 2021 התכנסה ועדת הביקורת שלוש פעמים ובשנת 2022 פעם אחת.

עיריית **נתיבות** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי בשנת 2020 לא הוגש דוח ביקורת בעקבות פרישתו לגמלאות של מבקר העירייה. משנבחרה מבקרת חדשה והוגש על ידה דוח ביקורת התכנסה ועדת הביקורת לדון בו. עוד נמסר כי בדוח הביקורת של מבקרת העירייה לשנת 2022 נבדקו, בין היתר, תהליכי העבודה של ועדות העירייה ובהן ועדת הביקורת, וכי במהלך הביקורת התקבלו החלטות לעניין תיקון הליקויים שהועלו.

המועצה המקומית **בענה** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי הירידה בתדירות התכנסות ועדת הביקורת נבעה מכך שמשרת מבקר הרשות לא אוישה זמן ממושך ומהעיכוב בהשלמת הביקורת החיצונית מטעם משרד הפנים. הנהלת הרשות, על פי התשובה, תפעל להתכנסות הוועדה בתדירות המחייבת.

המועצה המקומית **כפר קרע** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי במהלך השנים 2019 - 2020 לא אוישה משרת המבקר בשל קושי באיתור מועמד מתאים לאחר פרישתו של המבקר הקודם. עוד הוסיפה כי במהלך השנים 2020 - 2021 נמנעה התכנסותה של ועדת הביקורת בתדירות המחויבת בדין בשל תחלופה של חברי הוועדה, וכי בשנת 2022, לאחר התייצבות בהרכב הוועדה, היא התכנסה פעמיים לדיון בדוח מבקר המועצה שהוגש בשנה זו. הדוח יובא, על פי התשובה, לדיון במליאת המועצה בינואר 2023 ולאחר מכן יועבר למעקב בצוות לתיקון ליקויים.

המועצה המקומית **סאג'ור** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי משרת מבקר המועצה אינה מאוישת במועד התשובה בשל הימשכות הליכי המינוי. עוד נמסר כי המעקב אחר כינוס ועדת הביקורת מצוי באחריות מנכ"ל המועצה, וראש המועצה המליץ לחבריה לפעול כמחויב מהם.

עיריית **מעלות-תרשיחא** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי במהלך שנת 2020 סיים המבקר הקודם את תפקידו, וכי מאז מינויו של מבקר הרשות הנוכחי מתכנסת ועדת הביקורת כדין. מבקרה לשעבר של עיריית **מעלות-תרשיחא** מסר בתשובתו מפברואר 2023 כי בשנים

180 ראו לעיל בתת-הפרק בנושא "הגשת דוחות ביקורת שנתיים".



2018 - 2019 קיים בדיקות בנוגע לכמה נושאים אך מסיבות שונות לא הגיש לראש העירייה את דוחות הביקורת על ממצאי הבדיקות שעשה.

המועצה המקומית **בית ג'ן** מסרה בתשובתה מינואר 2023 כי החל בשנת 2019 פעל ראש המועצה אל מול מבקר המועצה כדי לקדם הגשת דוחות ביקורת כמחויב בדין. בהתייחס לתדירות התכנסותה של ועדת הביקורת מסרה המועצה כי במהלך השנים 2018 - 2020 חלו שינויים תכופים בהרכבה של הוועדה בשל שינויים בהרכבה של מליאת המועצה ועל רקע התפטרותם של חברים בוועדה ובהם גם יו"ר הוועדה, כך שהייתה תקופה שבה מספר החברים בוועדה לא תאם את הדין. במהלך חודש דצמבר 2022 נבחר יו"ר חדש לוועדת הביקורת, ומאז הרכב הוועדה תואם את הדין.

המועצה המקומית **גן יבנה** מסרה בתשובתה מדצמבר 2022 כי בשנת 2020 לא הוגש דוח ביקורת בשל נסיבות אישיות של מבקרת המועצה הקודמת, וכי בשנת 2021 הוגש דוח ביקורת שכבר נדון במליאת המועצה. אשר להתכנסות ועדת הביקורת מסרה המועצה כי מבין שלושת חברי הוועדה המשותפים כולם לאופוזיציה, שניים הרבו להיעדר משיבות הוועדה ובכך נפגע תפקודה התקין, וכי ניסיונות רבים מצד הנהלת המועצה לכנס את הוועדה לא צלחו. מנגד חברי הוועדה שנטען לגביהם כי הרבו להיעדר משיבותיה מסרו בתשובתם ממרץ 2023 כי הם אינם מכהנים עוד בוועדה משהודיעו על הפסקת כהונתם, אף כי על פי תשובתה הנוספת של המועצה ממאי 2023 לא נמסרה על כך הודעה בכתב כנדרש בדין¹⁸¹.

ברשויות מקומיות שבהן לא מכהן מבקר או שהמבקר המכהן לא הגיש דוח ביקורת, ובכללן העיריות **באקה אל-גרבייה**, **נתיבות ומעלות-תרשיחא**, המועצות המקומיות **אורנית**, **בענה**, **בית ג'ן**, **גן יבנה**, **יאנוח-ג'ת**, **כפר מנדא**, **כפר קרע**, **סאג'ור** ו**פסוטה** - יש להקפיד אף ביתר שאת לכנס את ועדת הביקורת בתדירות המחייבת בדין. זאת, כדי שוועדת הביקורת תוכל למלא את חלקה בקיום ביקורת פנימית על הרשות המקומית, ובכלל זה לקיים דיון בדוחות ביקורת של רואי החשבון החיצוניים ושל משרד מבקר המדינה ולעקוב אחר תיקון ליקויים שהועלו בהם בשנים קודמות.



הליקויים שהעלתה ביקורת המעקב מצביעים על פערים בהבטחת מעמדה העצמאי והרכבה התקין של ועדת הביקורת, בהתכנסותה בתדירות המחויבת בדין ובמילוי התפקידים המוטלים עליה - הנובעים בין היתר מאסדרה חסרה של מנגנון זה. בשם לב לכך וכן למאפייניה הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לבחון אם אכן בכוחה של ועדת הביקורת להבטיח את איכות ומועילות עבודתם של המבקרים ברשויות המקומיות ובהתאם לכך להבהיר את מדיניותו בנושאים אלה.

181 לפי סעיף 128(ג) לצו המועצות המקומיות, התפטרות של חבר ועדה של המועצה מתפקידו תיעשה בהודעה בכתב לראש המועצה.



נוסף על כך מומלץ למשרד הפנים לבחון מהם החסמים העיקריים הנוספים המפריעים להתכנסותה של ועדת הביקורת, ולתור אחר פתרונות ותמריצים אפשריים כדי לצמצם את היקפה של התופעה ולהגביר את מחויבותם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר לפעילותם התקינה של הוועדה¹⁸². כמו כן מומלץ כי משרד הפנים יקבע תדירות מזערית מחייבת להתכנסות ועדת הביקורת גם במועצות האזוריות¹⁸³.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי גורמי המקצוע במשרד יביאו בפני הנהלתה המלצה בנוגע לקביעת התדירות המזערית להתכנסותה במועצות אזוריות.

הקמת הצוות לתיקון ליקויים, הרכבו ותדירות התכנסותו

הקפדה על תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת היא תנאי הכרחי להבטחת מועילותה והיא חלק בלתי נפרד ממשימתם של מנגנוני הביקורת הפנימיים. האחריות לקיים מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת מוטלת על פי הדין על ועדת הביקורת¹⁸⁴. בעיריות ובמועצות המקומיות - אך לא במועצות האזוריות - היא מוטלת גם על מבקר הרשות¹⁸⁵ ובעיקר על הצוות לתיקון ליקויים¹⁸⁶.

הביקורת הקודמת: בביקורת הקודמת עלה מתוך התשובות על השאלונים כי בכמחצית מהרשויות המקומיות לא דן הצוות לתיקון ליקויים בדוחות הביקורת של מבקר הרשות או לא הגיש את המלצותיו לראש הרשות (כ-53% ו-כ-49%, בהתאמה). כן נמצא כי בכשליש בלבד (כ-37%) מהרשויות יישמו המלצותיו של הצוות.

ביקורת המעקב: בביקורת המעקב עלה כי בכ-53% מהעיריות והמועצות המקומיות שמסרו מידע בנושא לא נערכו כלל בצוות לתיקון ליקויים דיונים על דוח הביקורת לשנת 2020 (63 מתוך 119 עיריות ומועצות מקומיות), על אף החובה שבדין לעשות כן. נוסף על כך, בהיעדר חובה להקים צוות לתיקון ליקויים במועצות האזוריות, עלה כי רק בכ-6% מהמועצות האזוריות שמסרו מידע בנושא (שתיים מתוך 36 מועצות אזוריות) הוקם צוות כאמור והוא דן בדוחות הביקורת שהוגשו בשנת 2021.

182 אם התופעה נובעת מהקושי של חברי הוועדה להקדיש את הזמן הנדרש להיערכות לשיבות ולהשתתפות בהן, מוצע כי משרד הפנים ישקול להעניק תגמול כספי לחברי הוועדה כדי למנוע פגיעה בתפקודה. ראו בעניין זה: אריאל פינקלשטיין ואביטל פרידמן, "מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות" (המכון הישראלי לדמוקרטיה, הצעה לסדר 42 יולי 2021).

183 משרד מבקר המדינה המליץ על כך גם בביקורת הקודמת.

184 סעיף 149ג(א) לפקודת העיריות שהוחל גם על המועצות המקומיות והאזוריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

185 סעיף 4 לתקנות דין וחשבון מבקר העירייה וסעיף 145ד(א)(5) לצו המועצות המקומיות.

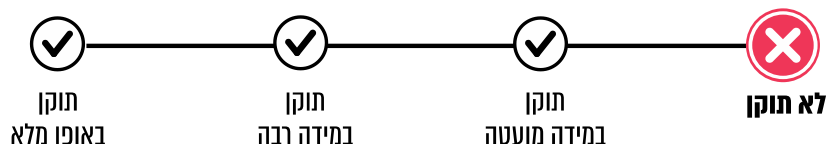
186 סעיף 21 לחוק מבקר המדינה וסעיף 170א1 לפקודת העיריות שהוחל מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות על המועצות המקומיות אך לא האזוריות.



על כל העיריות והמועצות המקומיות להקפיד על כינוס הצוות לתיקון ליקויים בתדירות המחויבת כדי להבטיח שהליך תיקון הליקויים יתנהל כראוי.

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד הפנים לפעול להחלת החובה כדי להקים צוות לתיקון ליקויים גם במועצות האזוריות כדי להבטיח את מחויבותן לתיקון הליקויים¹⁸⁷. כמו כן מומלץ לשקול להחיל על מבקר הרשות עצמו, גם במועצות אזוריות, חובה מפורשת כדין לכלול בדוח הביקורת השנתי שהוא מגיש מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלה בדוחות קודמים.

מידת תיקון הליקוי



משרד הפנים מסר בתשובתו כי אין מניעה להחיל חובה בדבר הקמת צוות לתיקון ליקויים גם במועצות אזוריות, אך מדובר בסוגיה המחייבת תיקון חקיקה ועל כן היא תובא לדין ולהכרעה בפני הנהלת המשרד.



ממצאי הביקורת הקודמת וביקורת המעקב הנוגעים לדיון בדוחות הביקורת בוועדת הביקורת ובמליאת מועצת הרשות המקומית וכן המעקב אחר תיקון הליקויים מצביעים על היעדר הקפדה של הרשויות המקומיות על קיום הוראות הדין הנוגעות למנגנוני הביקורת הפנימיים ולתיקון הליקויים. בביקורת המעקב נמצא כי יש רשויות שהסדירו בנוהל פנימי כתוב היבטים שונים הנוגעים לטיפול בממצאי הביקורת ולתפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים, אשר מפרט את סדרי עבודת הצוות לתיקון ליקויים ברשות¹⁸⁸.

187 משרד מבקר המדינה ממליץ על כך גם בביקורת הקודמת.

188 לדוגמה, נוהל מס' 01-01-06-01 מיום 18.2.13 (עדכון אחרון: 17.3.21) של עיריית חדרה בנושא "טיפול בדוחות ביקורת"; נוהל מס' 31-0314 מאוקטובר 2006 (עדכון אחרון: יולי 2013) של עיריית ראשון לציון בנושא "עבודת הצוות לתיקון ליקויים".



לאור הממצאים שהעלו הביקורת הקודמת וביקורת המעקב, משרד מבקר המדינה ממליץ לכלל הרשויות המקומיות להסדיר בנוהל כתוב ומפורט את תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים שלהן. בהיבטים הנוגעים לתפקוד ועדת הביקורת מומלץ להסדיר בנוהל את סדרי הזימון של הוועדה, את התכנסותה ואת קביעת מועדי דיוניה, את האפשרות להחלפת חברים בעקבות היעדרות ממושכת וכן את השילוב של חברי ועדת ביקורת חדשים ומכהנים בהכשרות מטעם משרד הפנים. בהיבטים הנוגעים לתפקוד הצוות לתיקון ליקויים מומלץ להסדיר את סדרי הזימון של הצוות, את התכנסותו ואת קביעת מועדי דיוניו וכן את החובה להעביר למבקר באופן שוטף עותק מהפרוטוקולים של דיוני הצוות ושל החלטותיו כדי להגביר את מעורבותו בהליך תיקון הליקויים שהועלו בדוחותיו ואת מחויבותו לו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי הסמכות לקבוע נוהל המסדיר את תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית מסור בדין לרשויות המקומיות.

לשם הבטחת מחויבותן של הרשויות המקומיות להסדרת תפקודם התקין של כל מנגנוני הביקורת הפנימיים, מומלץ כי משרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות לקבוע נוהל כאמור וכן ינחה אותן בכל הקשור לנושאים שיהיה עליהן להסדיר בו, ובפרט בנוגע לעבודתו של הצוות לתיקון ליקויים שנהליו הוסדרו בדין באופן מצומצם.

מעקב משרד הפנים אחר דיון בדוח הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים

1. במסגרת הביקורת השנתית של רואי החשבון החיצוניים מטעם משרד הפנים נבדקים היבטים שונים של מנגנוני הבקרה ושל הביקורת הפנימית ברשות המקומית. רואי החשבון החיצוניים בודקים בין היתר אם הוקמה ועדת ביקורת ברשות, אם הוועדה התכנסה בתדירות המחויבת בדין, אם ניהלה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות שהובאו לפניו לדיון, אם נדונו דוחות מבקר הרשות במועצת הרשות או בוועדת הביקורת ואם מונה צוות לתיקון הליקויים כנדרש בדין.

נוכח חשיבות העניין, בביקורת המעקב הורחבה הבדיקה גם לאיכות המעקב של משרד הפנים אחר טיפול הרשויות המקומיות בדוחות הביקורת ואחר מעקבן אחר תיקון הליקויים.

2. ביקורת המעקב העלתה כי רואי החשבון החיצוניים אומנם בודקים אם הוקם ברשות צוות לתיקון הליקויים, אך אינם בודקים אם הצוות התכנס או אם העביר דיווח למועצת הרשות ולוועדת הביקורת בדבר המעקב אחר תיקון הליקויים כנדרש בדין. זאת בשונה מהמעקב שמנהלים רואי החשבון החיצוניים על עבודת ועדת הביקורת.

עוד העלתה ביקורת המעקב כי משרד הפנים אינו נוקט פעולות כלפי רשויות מקומיות שבהן דוחות הביקורת השנתיים אינם מובאים לדיון במליאת הרשות המקומית או שבהן ועדת הביקורת אינה מתפקדת כראוי במשך תקופה ארוכה, וזאת על אף החשיבות הרבה שבהקפדה על תפקודה התקין של הוועדה לשם הבטחת תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת המובאים לפניו לדיון.



לנוכח שיעורן של הרשויות המקומיות שבהן לא מקיימות ועדת הביקורת או מועצת הרשות דיון בדוח הביקורת כפי שנמצא בביקורת הקודמת וביקורת המעקב (כרבע מהרשויות בממוצע לשנים 2015 - 2020), ולנוכח החשיבות שבהקפדה על תפקודם התקין של כל מנגנוני הביקורת ברשות המקומית, מומלץ למשרד הפנים לבחון את הצורך בנקיטת פעולות כלפי רשויות מקומיות שבהן ועדת הביקורת אינה מתפקדת, שדוחות הביקורת השנתיים אינם נדונים בה או במליאת הרשות או שלא נעשים צעדים אופרטיביים לתיקון הליקויים שהועלו בהם.

עוד מומלץ כי במסגרת הבדיקה השנתית של רואי החשבון החיצוניים, בדומה לבדיקת תפקודה של ועדת הביקורת, תיכלל גם בדיקת תפקודו של הצוות לתיקון ליקויים, ובין היתר ייבחן אם הצוות התכנס, אם הגיש את המלצותיו לראש הרשות בנוגע לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, אם קיים מעקב אחר תיקון הליקויים בהתאם להמלצותיו ואם הגיש דיווח תקופתי על כך לוועדת הביקורת כנדרש בדיון.

3. במאי 2004, בעקבות ליקויים שהעלו רואי החשבון החיצוניים ומשרד מבקר המדינה בנוגע לתפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות, הנחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות להעביר לאגף הביקורת עותק מדוח הביקורת של הרשות לשנת 2003 בצירוף עותק מההתייחסות לדוח של ועדת הביקורת וראש הרשות¹⁸⁹.

ביקורת המעקב העלתה כי אף שחלפו 18 שנים מאז הוצאה ההנחיה, לא הוצאו הנחיות מעודכנות בנושא זה לרשויות המקומיות, וכי הרשויות המקומיות מעבירות למשרד הפנים מדי שנה עותק של דוח הביקורת אך לא של התייחסות ועדת הביקורת או ראש הרשות לדוח.

לנוכח הליקויים שנמצאו בהגשת דוחות הביקורת ובאיכותם וכן בדיון בדוח הביקורת בוועדת הביקורת ובמליאת מועצת הרשות המקומית¹⁹⁰, ובהיעדר חובה חוקית לפרסם את הפרוטוקולים של דיוני ועדות הביקורת, מומלץ כי בדומה להנחיה שנתן בעבר, ינחה משרד הפנים את הרשויות המקומיות להעביר עם דוחות הביקורת גם את תגובתו של ראש הרשות על הדוח. במקרים המתאימים, לפי שיקול דעתו של משרד הפנים, מומלץ להנחות את הרשויות להעביר גם את הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת, של מליאת מועצת הרשות ושל הצוות לתיקון ליקויים. כל זאת כדי לוודא כי תתנהל בקרה על תפקודם התקין של מנגנוני הביקורת הפנימיים וכדי לחזק את מחויבותם של כל הגורמים ברשות המקומית לתפקודם התקין של מנגנוני הביקורת ולתיקון הליקויים שהעלה מבקר הרשות.

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי הוא יבחן את המלצת משרד מבקר המדינה בדבר הצורך לרענן את ההנחיות בעניין הגשת דיווחים על ידי הרשויות המקומיות.

189 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004.

190 ראו לעיל בתת-הפרק בנושא "דיון בדוח הביקורת ומעקב אחר תיקון הליקויים".



ניהול אינטגרטיבי של נתונים לבחינת מועילות הביקורת

ניהול שוטף ומעקב אחר תפקודם התקין של מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשות המקומית ובראשם מבקר הרשות, מחייב להקפיד על איסוף שיטתי ומדויק של המידע ושמירה על עדכניות לאורך זמן. נוכח חשיבות העניין, ביקורת המעקב הורחבה גם לבדיקת נושא זה.

במסמך עקרונות היסוד והקווים המנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות צוין כי בין תפקידיו העיקריים של האגף נכלל מעקב אחר ועדת הביקורת ומינוי מבקר הרשות ואחר פעילותם התקינה באמצעות המחלקה למעקב ולביקורת פנימית¹⁹¹.

ביקורת המעקב העלתה כי הנתונים המצויים בידי משרד הפנים על המבקרים המכהנים ברשויות המקומיות, ובכלל זה על היקף משרתם ועל המשאבים המוקצים להם אינם מנוהלים, מאורגנים ומנותחים כראוי: (א) הנתונים נאספים במקביל על ידי אגפים שונים במטה משרד הפנים לצרכים שונים וכן על ידי מחוזותיו; (ב) הנתונים נאספים באופן ידני, אינם מתעדכנים באופן שוטף וניכרים פערים בנתונים שמחזיק כל אחד מהגורמים השונים - כך לדוגמה, בהשוואה בין הנתונים שהחזיק אגף הביקורת ובין הנתונים שהחזיק מחוז צפון של משרד הפנים נמצאו פערים בשמותיהם של שבעה מבקרים ובהיקף ההעסקה של שלושה מבקרים נוספים; (ג) קצב התחלופה המהיר של מבקרים ברשויות מסוימות מקשה עוד יותר על שמירת העדכניות של הנתונים¹⁹²; (ד) נתונים גולמיים המוחזקים בידי אגף אחד אך דרושים גם לאגפים אחרים לצורך הפקת תובנות וקבלת החלטות מושכלות יותר, אינם מאוגמים ואינם מועברים באופן שוטף ליתר אגפי המשרד או למחוזותיו. לדוגמה, אגף בכיר לבקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות מחזיק בנתונים גולמיים על התחלה וסיום כהונה של מבקרים, על אישור השר להעסקתם של מבקרים בהיקף קטן מכפי שנקבע בדיון, על השלמת משרתם בעיסוק או בעבודה מחוץ לרשות המקומית¹⁹³, על העסקת עובדים נוספים בלשכת המבקר ועל הקצאת תקציב ללשכת המבקר - אך הנתונים הגולמיים אינם נאספים במרוכז¹⁹⁴, אינם מנותחים ואינם מועברים - אף לא כנתונים גולמיים - לאגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות ולמחוזות המשרד.

נוסף על כך, ואף שעל פי הקווים המנחים אמור אגף בכיר לביקורת לעקוב גם אחר תפקודם התקין של מנגנוני הביקורת, העלתה ביקורת המעקב כי מידע זה, שנועד לשמש בין היתר בקבלת ההחלטה על מתן הקלות לרשויות מקומיות בכל הנוגע לתלותן בשלטון

191 מסמך עקרונות יסוד וקווים מנחים בעבודת אגף בכיר לביקורת במשרד הפנים.

192 ראו לעיל בתת-הפרק בנושא "היקף משרתו של מבקר הרשות".

193 ראו לעיל בתת-הפרק בנושא "מעקב משרד הפנים אחר שיעור משרתו של המבקר".

194 על אף המלצתו של משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת.



המרכזי¹⁹⁵, נאסף בדיעבד באמצעות רואי החשבון החיצוניים עבור משרד הפנים¹⁹⁶. עקב כך נמנע ממשרד הפנים להסתמך על מידע עדכני ומדויק בהתנהלותו השוטפת, והדבר עשוי לייתר את עצם איסופו לשם גיבוש מדיניות וקבלת החלטות.

על כך יש להוסיף כי רואי החשבון החיצוניים אינם מקפידים לכלול את כל הממצאים הנוגעים למנגנוני הביקורת הפנימית בממצאי הביקורת העיקריים¹⁹⁷. לדוגמה, עלה כי במועצה המקומית **דיר חנא** לא התכנסה ועדת הביקורת ברציפות בשנים 2016 - 2019, אולם ליקוי זה לא הופיע במסמך ממצאי הביקורת העיקריים של רואי החשבון בשום שנה מהשנים האלו.

יצוין כי במהלך שנת 2022 החל משרד הפנים לחייב את רואי החשבון החיצוניים לדווח בפורמט אחיד יותר על עיקרי הממצאים שהם כוללים בדיווחיהם, אך הותר להם שיקול דעת אם לכלול ליקויים נוספים שהעלתה הבדיקה. משרד הפנים מסר בביקורת המעקב כי השינוי באופן הדיווח על הליקויים שהעלתה הביקורת החיצונית נועד להנגיש את ממצאי הבדיקה ולהקל את השוואתם בעת גיבוש המדיניות וקבלת ההחלטות.

הנתונים שמחזיקים ומאגמים אגפי משרד הפנים ומחוזותיו מוצגים בלוח 8 שלהלן.

195 לדוגמה, תפקוד מנגנוני הביקורת נבדק במסגרת בחינת התנהלותן התקינה של רשויות מקומיות לצורך הכרתן כרשויות איתנות. ראו: משרד הפנים, "רשויות איתנות - תהליך עדכון רשימת הרשויות המקומיות האיתנות" (14.2.22). ההכרה נעשית לפי סעיף 232א לפקודת העיריות וסעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות. רשויות שהוכרו כאיתנות זכאיות לשורה של הקלות באסדרה של משרד הפנים, ובין היתר - פטור מקבלת אישור שר הפנים לביצוע עסקאות במקרקעין, פטור מקבלת אישור השר לעריכת חוזים למתן זיכיון או מונופולין, פטור מקבלת אישור השר לנושאים הקשורים בתקציב העירייה (אישור התקציב), העברה בין סעיפים (ועוד) ופטור מקבלת אישור השר למחיקת חובות. תפקוד מנגנוני הביקורת נבדק גם במסגרת בחינת התנהלותן התקינה של רשויות מקומיות לצורך ביזור סמכויות בתחום ההון האנושי. ראו: אגף בכיר לבקרת ההון האנושי - משרד הפנים, "האצלת סמכויות במסגרת מדד הון אנושי" (פברואר 2022). כן ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "ביקורת פיננסית ברשויות מקומיות איתנות", עמ' 113.

196 בשנים האחרונות נעשית הביקורת בחלוף שנתיים משנת העבודה הנבדקת. לדוגמה, הדוחות המפורטים לשנת 2020 מסתמכים על בדיקות שעשו רואי החשבון החיצוניים עבור משרד הפנים במהלך שנת 2021 ורק לקראת סוף שנת 2022 מאגד משרד הפנים את הממצאים לדוח מסכם.

197 במסגרת הצעדים להגברת יעילות הביקורת והשפעתה ברשויות המקומיות, משרד הפנים מפרסם דוח שנתי המרכז את ממצאי הביקורת העיקריים שהועלו בדוחות הביקורת המפורטים. על פי ההנחיות המקצועיות לרואי החשבון החיצוניים, עליהם לכלול בממצאי הביקורת העיקריים עד עשרה ליקויים מהותיים בלבד. ראו: הנחיות מקצועיות לרואה החשבון, עמ' 157 ו-287.



לוח 8: נתונים שמחזיקים ומאגמים אגפי משרד הפנים ומחוזותיו הנוגעים למנגנוני הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

	F	E	D	C	B	A		
							איוש משרת המבקר	
							היקף העסקת המבקר	
כהונת המבקר							שכר המבקר	
							אישור העסקה בהיקף קטן מהמחויב בדין	
							אישור עיסוק או עבודה נוספים	
							סיום כהונה	
לשכת המבקר							העסקת עובדים נוספים	
							הקצאת תקציב לשכת המבקר	
תפקוד המבקר							הגשת הדוח	
							איכות הדוח	
ועדת הביקורת							הקמת הוועדה	
							הרכב הוועדה	
							תדירות התכנסות הוועדה	
							דיון בממצאי הדוח	
תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים							מעקב אחר תיקון ליקויים	
							דיון בממצאי הדוח	
המליאה							הקמת הצוות	
							תדירות התכנסות הצוות	
							הצוות לתיקון ליקויים	
							תפקוד תקין	
							תיקון ליקויים שהועלו בדוח הביקורת	

	המשרד מחזיק ומאגם אותם		אגף בכיר לבקרה ותקצוב ברשויות המקומיות
	המשרד מחזיק בנתונים אך אינו מאגם אותם		תחום מעקב וביקורת פנימית באגף לביקורת ברשומ"ק
	המשרד מחזיק בנתונים חלקיים או לא מעודכנים		תחום ביקורת ראית חשבון באגף לביקורת ברשומ"ק
	המשרד אינו מחזיק כלל בנתונים		מחוזות משרד הפנים
			אגף בכיר לבקרת ההון האנושי
			אגף בכיר לתכנון ופיתוח הון אנושי

על פי נתונים שנאספו בביקורת, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



יצירת מסד נתונים אחד, עדכני וזמין, שבו ירוכזו כל הנתונים, ינוהלו ויונתחו עשויה למנוע כפילויות ולייעל את עבודת איסוף הנתונים וניהולם, להבטיח אחידות ולמנוע פערים בין נתונים המנוהלים במסדי נתונים נפרדים הנאספים באמצעות גורמים שונים, לאפשר נגישות וזמינות של הנתונים לכל הגורמים הרלוונטיים - וכך לשפר את תהליכי קבלת ההחלטות בארגון המבוססות על נתונים.

מומלץ כי משרד הפנים ימסד מנגנון ממוחשב לניהול אינטגרטיבי ושוטף של הנתונים על מינוי מבקרים ברשויות המקומיות, על היקף העסקתם ועל משך כהונתם וכן על תפקוד יתר מנגנוני הביקורת הפנימיים, וכי מידע זה יעמוד לרשות כל אגפי המשרד, לרשות הממונים על מחוזות משרד הפנים ויתר הגורמים שמידע זה רלוונטי להם. כן מומלץ כי מסד הנתונים יכלול מידע על העסקת עובדי ביקורת בלשכת המבקר ועל התקציב המוקצה ללשכתו כדי שיוכל לשמש בעבודת הבקרה על יישום תקנות תקנים ותקציב.

עוד מומלץ כי מיסודו של מנגנון איסוף הנתונים וניהולם וחלוקת האחריות לכך בין אגפי המשרד ומחוזותיו ישקפו את מדיניות המשרד בדבר חלוקת האחריות למעקב אחר תפקוד מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות בין אגפיו ובינם ובין מחוזות המשרד.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי יבחן את הצורך באיגום הנתונים על ידי מערכת מרכזית ויפעל לאפיין אותה, ולאחר הקמתה יבחן כיצד ובידי מי יוזנו הנתונים למערכת.



סיכום

מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות, ובראשם מבקר הרשות, הם מעגל ההגנה הראשון מפני פגיעה בתפקודן התקין של הרשויות המקומיות. על כן נודעת חשיבות עליונה לכך שהרשויות עצמן יבטיחו את תפקודם התקין של מנגנונים אלה ואת מועילותם. ביקורת המעקב העלתה כי לא חל שיפור ניכר בתפקודם של מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות ובהבטחת מועילותם. עם זאת, ברשויות מקומיות בינוניות וגדולות, מרכזיות ואיתנות או יציבות נמצא כי שיעור הליקויים בתפקודם של מנגנוני הביקורת הפנימיים היה נמוך יותר. בין היתר נמצא כי לא חל שיפור ניכר בהקפדתן של רשויות מקומיות מסוימות על עצם מינויו של המבקר ועל העסקתו בהיקף המשרה המזערי הקבוע בדיון; בהקפדתם של מבקרים מסוימים על הגשת דוחות ביקורת שנתיים; ובעיסוק בתחומי ליבה ובהיבטים החושפים את התנהלות התקינה של הרשות לסיכונים משמעותיים שממצאים בעיניים עשויים להיות בעלי ערך לרשות. לא חל שיפור ניכר גם בהקפדתן של הרשויות המקומיות על טיפול בממצאי הביקורת באמצעות המנגנונים הקבועים בדיון. על כלל הרשויות המקומיות שנמצאו ליקויים במנגנוני הביקורת הפנימיים שלהם לפעול לתיקונם.

במהלך הביקורת הקודמת מסר משרד הפנים כי יפעל לחיזוק מנגנוני הביקורת הפנימיים הן בהיבטים הנוגעים למעטפת הביקורת והן בהיבטים הנוגעים לליבתה, והוא אף כלל בתוכנית העבודה שלו את בחינת מועילות הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ופרסום המלצות לביקורת בתחומי ליבה. ביקורת המעקב העלתה כי משרד הפנים מיסד מנגנון ממוחשב להעברת דוחות הביקורת השנתיים, החל לקדם הליכי בקרה על פרסומם במרשתת, קבע כללים להגדלת היקף משרתם של מבקרים ללא מכרז וכן החל במהלך לקידום בחינת תוכנם של דוחות הביקורת. עם זאת, בהיבטים אחרים נמצא כי משרד הפנים לא פעל לתיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. בין היתר נמצא כי הוא נמנע מלהבהיר מהו ההסדר הנורמטיבי שחל על מועצות מקומיות וכן לא פעל להאחדת האסדרה בדיון של מנגנוני הביקורת הפנימיים; כך גם נמצא כי הוא לא פעל לבקרה נאותה על הרשויות המקומיות ולאכיפה נאותה של הוראות הדין החלות עליהן בכל הנוגע למינוי המבקר והיקף העסקתו, להעסקת עובדים ולהקצאת תקציב מזערי ללשכת המבקר בעיריות וכן להגשת דוחות הביקורת, לאיכותם ולטיפול בממצאיהם.

כדי לצמצם את הצורך בהפעלת סמכויות ההתערבות הנתונות לו, הכרוכה לעיתים בהתערבות במנגנון הדמוקרטיה המקומית¹⁹⁸, מומלץ שמשרד הפנים ינקוט בכל הכלים העומדים לרשותו לחיזוק מועילותם של מנגנוני הביקורת הפנימיים ברשויות המקומיות ולהבטחת תפקודם התקין. הדברים אמורים ביתר שאת ברשויות קטנות, פריפריאליות ושאינן איתנות או אינן יציבות, שהיקף הסיוע הממשלתי הניתן להן (כ-78% מהכנסותיהן), ובכללו מענקי האיוון (כ-24% מהיקף הסיוע הממשלתי)¹⁹⁹, גבוה יותר, ובהן נמצא גם שיעור גבוה יותר של ליקויים בתפקודם של מנגנוני הביקורת הפנימיים.

198 בג"צ 10963/05 עטאף חאג' נ' שר הפנים, פס' 11 לפסק הדין של השופטת ד' ביניש (פורסם במאגר ממוחשב, מיום 13.2.06).

199 לפי הנתונים הכספיים המבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2020. הנתונים אינם כוללים את תקציביהן של הרשויות המקומיות משהד, נצרת ועמק המעינות שלגביהן לא היו קיימים נתונים מבוקרים לשנה זו במועד סיום הביקורת.



ראוי כי פעולותיו של משרד הפנים כאמור יושתתו על מדיניות סדורה ואחודה בכל תחומי אחריותו ובנושאים הנוגעים להבטחת מועילות הביקורת - הן בהיבטים הנוגעים למעטפת הביקורת והן בהיבטים הנוגעים לליבתה - ולחלוקת האחריות בנושאים אלה בין אגפיו ומחוזותיו. מן הראוי כי למדיניותו של משרד הפנים יתלוו הליכי פיקוח, בקרה ואכיפה שיטתיים ושוטפים על כל הרשויות המקומיות, תוך ארגון המידע והנתונים שייאספו, איגומם וניתוחם, והעמדתם לרשות כל מקבלי ההחלטות שמידע זה רלוונטי לעבודתם.

