

חיוב אישי בשלטון המקומי

תקציר

לרשות משרד הפנים עומדים אמצעי התערבות שונים במקרים שבהם רשות מקומית חורגת מהוראות הדין ומכללי מינהל תקין ואינה ממלאת את חובותיה כרשות ציבורית, כפי שנקבעו בדין. בין היתר הוענקה לשר הפנים (להלן - השר) הסמכות להחליט על פיזור מועצה, הקמת ועדה קרואה, הקדמת בחירות ומינוי חשב מלווה; סמכות נוספת הנתונה בידי היא הטלת חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי.

הוראות החוק וסעיפים שונים בדיני הרשויות המקומיות מאפשרים לשר או לממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב אישית נבכרי ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שנעשתה שלא כדין.

הטלת חיוב כספי אישי על ראש רשות מקומית, עובדי רשות מקומית או חברי מועצה ברשות מחייבת קיום הליך בדיקה וגיבוש החלטה מעין שיפוטית. ביסוד ההסדרים שנקבעו בנושא החיוב האישי מונחת התפיסה ולפיה משרתי הציבור בשלטון המקומי, בין נבחרים ובין עובדים, הם נאמני הציבור שהוענקו להם על פי דין סמכויות נרחבות, אשר מכוחן יוכלו לקדם את ענייני הציבור, ובצדן גם חובות שנועדו להבטיח שהם יפעלו באחריות ומתוך מחויבות לשולחיהם.

הפרתה של חובה זו מחייבת נקיטת סנקציה, לרבות סנקציה אישית כלפי המפר; ככל שיימצא כי נבחר הציבור או עובד הציבור פגע באמון הציבור וחרג מגדרי הסמכויות שניתנו לו, הרי שנדרשת תגובה הולמת ומרתיעה, ועליו לתת את הדין על מעשיו באמצעות הליכים מינהליים ובמידת הצורך בערכאות שיפוטיות.

הסמכות להטיל חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי מקורה בהסדר שנקבע בפקודת העיריות עוד בתקופת המנדט. במשך עשרות שנים לא השתמש משרד הפנים בסמכות זו, ורק לפני כשבע שנים הוא החל להפעיל את סמכותו להטיל חיוב אישי על נבכרי ציבור ועובדי ציבור בשלטון המקומי. הפעולות שנקט משרד הפנים לצורך מימוש סמכותו לא נעשו מיזמתו, אלא הן תוצאה של החלטות שיפוטיות שניתנו מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים בפסקי דין של בית המשפט העליון שקבעו כי ראוי שיעשה שימוש בסמכויות אלו לשם קיום ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולשם הקפדה על סדרי מינהל תקינים.

בשנת 2001 גיבש משרד הפנים נוהל בעניין החיוב האישי (להלן - נוהל לחיוב אישי) מכוחו הוחלט על הקמת יחידה ייעודית חדשה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים (להלן - האגף לביקורת), שתעסוק במימוש סמכויותיו של המשרד

בתחום החיוב האישי (להלן - היחידה לחיוב אישי או היחידה). כן מונתה ועדה מייעצת לעניין חיוב אישי, אשר מתפקידה להמליץ למנכ"ל המשרד בעניין הטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות מקומיות (להלן - הוועדה המייעצת או הוועדה). השר הוא שמחליט אם להפעיל סמכותו לחיוב אישי על סמך המלצות הוועדה והמנכ"ל בעקבותיה.

בתקופת פעילות הוועדה המייעצת, משנת 2002 ועד מועד הביקורת, היא גיבשה 35 המלצות לגבי נושאי משרה ב-30 רשויות מקומיות; ב-18 מן ההמלצות קבעה הוועדה כי אין מקום להטיל חיוב אישי וב-17 האחרות המליצה להפעיל את הסמכות לחיוב אישי על 30 נושאי משרה ברשויות שונות. השר נתן החלטתו להחיל חיוב אישי על 26 מהם.

פעולות הביקורת

בחודשים מאי-אוקטובר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את נושא החיוב האישי של נושאי משרה בשלטון המקומי. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים - באגף לביקורת וביחידה לחיוב אישי. בירורי השלמה נעשו במשרד המשפטים.

עיקרי הממצאים

איסוף וריכוז מידע

הרשויות המקומיות בישראל נבדקות ומבוקרות על ידי גורמים שונים במינהל הציבורי, בהם משרד הפנים באמצעות האגף לביקורת. ממצאי הביקורת על תפקודן של הרשויות מתבססים על מקורות שונים בתוך משרד הפנים ומחוצה לו.

נמצא כי מרבית התיקים שבהם הוחל בהליכי בדיקה להחלת חיוב אישי נפתחו בעקבות תלונות שהתקבלו באגף לביקורת בדבר התנהלות כספית לקויה או התקשרות של הרשויות המקומיות בחריגה מהוראות הדין. תיקים אחרים נפתחו בעקבות מידע שהוצג בדוחות השנתיים של הרשויות המקומיות.

עוד נמצא כי ככלל, היחידה לא קיימה הליך שיטתי לריכוז מידע ממקורות נוספים במערכת (במשרד הפנים ומחוצה לו) אשר יש בו להצביע על תפקודה של הרשות המקומית בחריגה מהוראות הדין.

הימשכות הליכי הטיפול בתיקי החיוב האישי

משך הזמן של הליך בדיקת המידע הנאסף עד גיבוש המלצת הוועדה המייעצת משתנה לפי הנסיבות.

חיוב אישי בשלטון המקומי

משרד מבקר המדינה בדק את הליך בחינת החיוב האישי בעניינין של 13 המלצות לחיוב אישי שהתקבלו בשנים 2007-2008; נמצא כי בשמונה מהן נמשך הליך הטיפול מעל שנה וחצי ובשתיים נוספות - כשלוש שנים ואף יותר.

מחדלי טיפול בתיקי חיוב אישי

הביקורת העלתה מקרים שבהם נמשכו ההליכים לחיוב אישי זמן רב, אפילו שנים, ממועד גיבוש המלצת הוועדה להטלת חיוב אישי, וזאת בלי שהתקבלה החלטת השר בעניינם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי בחלק מתיקי החיוב האישי שנבדקו עלו מחדלים משמעותיים בהליכי הטיפול. לדעת משרד מבקר המדינה, מחדלים כאלה, הנובעים מתפקוד לקוי של המשרד בתחום זה, עלולים לעורר חשש בקרב הציבור כי שיקולים שאינם ענייניים הם שהשפיעו על אופן הטיפול בתיק. ההתייחסויות של מנהל היחידה למקרים אלו אינן מניחות את הדעת ואין בהן כדי להסביר את הסחבת שאפיינה את הטיפול בתיקים.

ניהול המידע ביחידה

יישום הנוהל לחיוב אישי מחייב הפעלה של תהליך מינהלי ומקצועי של טיפול במידע רב, קיום מעקב אחר ביצוע מכלול של פעולות וקיום בקרה שוטפת.

הביקורת העלתה כי משרד הפנים לא הקים תשתית מידע הכוללת בסיס נתונים מפורט המתעדכן באופן שוטף כדי לאתר מקרים של הוצאת כספים שלא כדין וכדי לקיים פעולות מעקב ובקרה על הליכי הטיפול בתיקים. בסיס הנתונים של היחידה, המנוהל על ידי עובדיה באמצעות דוחות פנימיים - ידניים וממוחשבים, אינו יעיל דיו לקיום פעולות איתור, עיבוד, ניתוח נתונים וכן פעולות של מעקב ופיקוח שוטפים בשלבים השונים של הטיפול.

אכיפת החיוב האישי

כאמור, לאורך שנות פעילותה גיבשה הוועדה 17 המלצות - שאושרו בהחלטת השר - להחלת חיוב אישי על 26 נבחרים ונושאי משרות ברשויות מקומיות שונות.

בחודש מרס 2010 היה מצב אכיפת החלטות השר בנוגע לאותם 26 חייבים כמפורט להלן: 11 מהם פרעו את מלוא חובם, ועל כן טיפול היחידה לחיוב אישי בעניינם הסתיים; ארבעה חייבים משלמים את חובם לרשות המקומית בתשלומים באמצעות ניכוי שוטף משכרם ונמצאים במעקב של היחידה; כנגד שלושה חייבים שסירבו לשאת בתשלום סכום החיוב האישי שהוטל עליהם הגישו הרשויות המקומיות או באי כוחן תביעות לתשלום. במועד הביקורת התבררו תביעות אלה בבתי המשפט; שמונת החייבים הנותרים טרם החלו לפרוע את חובם, והרשויות המקומיות לא נקטו נגדם צעדים משפטיים.

פריסת תשלומי החיוב

עד חודש מרס 2010 פרעו 15 מהחייבים את מלוא חובם לרשות המקומית או חלק מהחוב. בשניים מהמקרים שילמו החייבים את חובם בתשלום אחד, בשני מקרים הוחלט על ניכוי מכספי פיצויי פרישה וב-11 מקרים אושרה פריסת תשלומים רחבה - בשמונה מהם אושרו יותר מעשרה תשלומים.

נמצא כי לא היה מתווה אחיד לפריסת התשלומים, והם אושרו בכל עניין ולפי בקשת החייבים, בלי שנקבעה מסגרת המגבילה את הפריסה האפשרית וקובעת את הסכום המזערי של כל תשלום.

סיכום והמלצות

הליך החיוב האישי הוא כלי הרתעתי חשוב האמור למנוע פעולות בלתי חוקיות ברשויות המקומיות. הוא מאפשר, בין היתר, להגן על כספי הציבור מפני בעלי השררה - הנבחרים והפקידות הבכירה ברשויות, אשר נושאים חובות אחריות מקצועית וחובות אמונים כלפי הציבור. הליך זה נועד לספק לשלטון המרכזי, ובייחוד למשרד הפנים, מעצם היותו מופקד על השלטון המקומי, כלי פיקוח נוסף על הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים לפעול ככל האפשר כדי לאפשר הפעלת מנגנון חיוב אישי תקין, אשר יקוימו בו פיקוח ובקרה ראויים. היעדר פיקוח ובקרה הולמים על אכיפת ההליך לחיוב אישי מחטיא את מטרת ההרתעה שבהליך זה.

בשבע השנים האחרונות הניח משרד הפנים את התשתית ליישום הוראות הדין בנושא החיוב האישי של נושאי משרה בשלטון המקומי והחל לפעול על פיה. מממצאיו של דוח זה עולה שהפעלת הסמכות של המשרד בנושא החיוב האישי בשנים האחרונות אינה יעילה והיא מתאפיינת בחוסר החלטיות ובסחבת.

איסוף החומר הנדרש והמעקב אחריו וכן הליך בחינת המקרים שנבדקו וקבלת ההחלטה בעניינם לוקים בחסר; ניהול המידע אינו יעיל; הטיפול בחלק מהתיקים היה לקוי; האכיפה של ההחלטות אשר התקבלו בדבר הטלת החיוב האישי רופפת, וההליך בחלק מהתיקים נמשך זמן רב מדי. משרד הפנים אינו מפנה את המשאבים הדרושים לשם קיום הליך החיוב האישי בצורה נאותה. טיפול המשרד בנושא זה עדיין אינו מספק והוא טעון שיפור.

ראש רשות מקומית ונושאי משרה ברשות המצויים בהליך בדיקה שבסיומו ייתכן שיושת עליהם חיוב אישי אינם מתפקדים כבשגרה. התמשכות ההליך עלולה להביא לפגיעה בנבדקים, ומכאן - לפגיעה ברשות המקומית עצמה, ועל כן על משרד הפנים לפעול לקיצור ההליך ככל האפשר. נוסף על כך הטלת החיוב האישי בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העברה תקשור בין העברה לעונש ותביא ליצירת המוטיב ההרתעתי הנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפעולות בתחום החיוב האישי נודעת חשיבות רבה, שכן הן באות להבטיח כי נושאי משרה לא יפגעו באמון שולחיהם ולא יחרגו מגדרי הסמכויות שניתנו להם. למען קיום סדרי מינהל תקינים ברשויות המקומיות וביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות הנעשות בהן, על המשרד להקפיד על הפעלת סמכותו בתחום החיוב האישי כראוי. על מנכ"ל משרד הפנים לפעול לאלתר לחיזוק ההיבטים הניהוליים של היחידה ולהשלמת הטיפול בכל אחד מההליכים המתמשכים שלא לצורך.



מבוא

לרשות משרד הפנים עומדים אמצעי התערבות שונים במקרים שבהם רשות מקומית חורגת מהוראות הדין ומכללי מינהל תקין ואינה ממלאת את חובותיה כרשות ציבורית, כפי שנקבעו בדין. בין היתר הוענקה לשר הפנים (להלן - השר) הסמכות להחליט על פיזור מועצה, הקמת ועדה קרואה, הקדמת בחירות ומינוי חשב מלווה; סמכות נוספת הנתונה בידי היא הטלת חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי.

הוראות החוק וסעיפים שונים בדיני הרשויות המקומיות מאפשרים לשר או לממונה על המחוז במשרד הפנים לחייב אישית נבחר ציבור או עובדים ברשויות המקומיות בגין הוצאה מקופת הרשות המקומית שנעשתה שלא כדין.

הטלת חיוב כספי אישי על ראש רשות מקומית, עובדי רשות מקומית או חברי מועצה ברשות היא אמצעי התערבות של משרד הפנים שהפעלתו מחייבת קיום הליך בדיקה וגיבוש החלטה מעין שיפוטית. ביסוד ההסדרים שנקבעו בנושא החיוב האישי מונחת התפיסה ולפיה משרתי הציבור בשלטון המקומי, בין אם הם נבחרים ובין אם הם עובדים, הם נאמני ציבור שהוענקו להם על פי דין סמכויות נרחבות שמכוחן הם יכולים לקדם את ענייני הציבור, ובצדן גם חובות שנועדו להבטיח שהם יפעלו בנאמנות ובאחריות לטובת ציבור שולחיהם.

הפרתה של חובה זו מחייבת נקיטת סנקציה, לרבות סנקציה אישית כלפי המפר; ככל שיימצא כי נבחר הציבור או עובד הציבור פגע באמון הציבור וחרג מגדרי הסמכויות שניתנו לו, הרי שנדרשת תגובה הולמת ומרתיעה, ועליו לתת את הדין על מעשיו באמצעות הליכים מינהליים, ובמידת הצורך בערכאות שיפוטיות.

הסמכות להטיל חיוב אישי על נושאי משרה בשלטון המקומי נקבעה בפקודת העריות עוד בתקופת המנדט, אולם במשך עשרות שנים לא עשה משרד הפנים כל שימוש בסמכות זו. רק לפני כשבע שנים החל המשרד להפעיל את סמכותו להטיל חיוב אישי על נבחר ציבור ועובדי ציבור בשלטון המקומי. הפעולות שנקט משרד הפנים לצורך מימוש סמכותו לא נעשו מיזמתו, אלא נבעו מהחלטות שיפוטיות שניתנו מתחילת שנות התשעים של המאה העשרים בפסקי דין של בית המשפט העליון, אשר קבעו כי ראוי שייעשה שימוש בסמכויות אלו לשם קיום ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען ההקפדה על סדרי מינהל תקינים.

מאז מומשה הסמכות והונחה התשתית הארגונית ליישום הטלת החיוב האישי בשלטון המקומי, הושמעו דעות שונות בדבר הצורך בהטלת חיוב אישי גם בשלטון המרכזי ובגופים הממשלתיים. דוח זה אינו עוסק בסוגיית החיוב האישי בשלטון המרכזי.

בשנת 2001 גיבשו משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה נוהל בעניין החיוב האישי (להלן - נוהל לחיוב אישי) ובו הוחלט על הקמת יחידה ייעודית חדשה באגף לביקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים (להלן - האגף לביקורת) שתעסוק ביישום סמכויותיו של המשרד בתחום החיוב האישי (להלן - היחידה לחיוב אישי או היחידה). היחידה מרכזת את הטיפול בממצאי ביקורת ובפניות שהתקבלו במשרד הפנים שמהם עולה חשש להוצאה כספית שלא כדין.

מהביקורת עלה כי מסוף שנת 2001, שנת הקמת היחידה, ועד תחילת שנת 2007 לא אויש אף תקן מתקני כוח האדם שהוקצו לה, למעט תקן של מזכירה. עד שנת 2004 בוצע ניהול היחידה ברוטציה על ידי עובדי האגף לביקורת, נוסף על תפקידם הקבוע. בדרך זו התחלפו בתקופה האמורה לעיל שלושה ממונים על היחידה. בשנים 2005 ו-2006 כיהנה בתפקיד הממונה על היחידה עורכת דין ששימשה יועצת משפטית חיצונית ליחידה בחצי משרה, וסייע לה אחד מעובדי אגף הביקורת. בשנת 2007 התפטרה עורכת הדין ומונה במקומה הממונה הנוכחי. בספטמבר 2007 מונתה יועצת משפטית חדשה ליחידה, כיועצת חיצונית, בהיקף של חצי משרה. בשנת 2009 נקלט ביחידה עובד נוסף.

היחידה לחיוב אישי מרכזת את החומר הנוגע לעניין שהתקבל במשרד הפנים. לאחר בחינה ראשונית מועבר החומר לוועדה שמינה השר לצורך בדיקה וגיבוש המלצות שיוגשו לשר ולמנכ"ל המשרד בעניין החיוב האישי (להלן - הוועדה או הוועדה המייעצת).

בתקופת פעילות הוועדה המייעצת, משנת 2002 ועד מועד הביקורת, היא גיבשה 35 המלצות לגבי נושאי משרה ב-30 רשויות מקומיות; ב-18 מן ההמלצות קבעה הוועדה כי אין מקום להטיל חיוב אישי וב-17 האחרות המליצה להפעיל את הסמכות לחיוב אישי על 30 נושאי משרה ברשויות שונות. השר נתן החלטתו להחיל חיוב אישי על 26 מהם.

בחודשים מאי-אוקטובר 2009 בדק משרד מבקר המדינה את נושא החיוב האישי של נושאי משרה בשלטון המקומי. הבדיקה נעשתה במשרד הפנים¹ - באגף לביקורת וביחידה לחיוב אישי. בירווי השלמה נעשו במשרד המשפטים.

רקע נורמטיבי

1. הוראות הדין: סעיף 221 לפקודת העיריות קובע את סמכות הממונה על המחוז להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשות מקומית בגין הוצאה שלא כדין מקופת

1 בשנים 2005-2009 כיהנו שרי הפנים האלה: מר אופיר פינס (ינואר 2005 - נובמבר 2005); מר אריאל שרון (נובמבר 2005 - ינואר 2006); מר אהוד אולמרט (פברואר 2006 - אפריל 2006); מר רוני בר-און (מאי 2006 - יולי 2007); מר מאיר שטרית (יולי 2007 - מרס 2009); מר אלי ישי (ממרס 2009). באותה תקופה כיהנו במשרד הפנים המנכ"לים האלה: מר גדעון בר לב (עד אפריל 2005); מר אוסקר אבו-ראזק (אפריל 2005 - יוני 2006); מר רם בלינקוב (יוני 2006 - יולי 2007); מר אריה בר (יולי 2007 - מאי 2009); מר גבריאל מיימון (ממאי 2009).

חיוב אישי בשלטון המקומי

הרשות אשר לה הם היו אחראים: "על פי עצתו של רואה החשבון... יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהרשה את התשלום הבלתי חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם".

סעיף 222 לפקודת העיריות קובע את סמכות השר לבטל כל פסילה של הוצאה שנעשתה בניגוד לדין וכן לבטל או להקטין כל סכום חיוב אישי שנקבע על תשלום בלתי חוקי, אם התבקש לעשות זאת על ידי האדם שחויב ואם הוא סבר שלפי נסיבות המקרה ראוי לעשות כן, על אף היות הפסילה או החיוב נכונים וחוקיים.

סעיף 223 לפקודת העיריות קובע את החזקה לעניין האחריות להוצאה, ולפיה אם אין לראות מתוך החלטות המועצה מי הוא חבר המועצה שהסכים להוצאה מסוימת, יראו כל חבר מועצה שנכח בישיבה שבה אושרה ההוצאה כאילו הסכים לה, כל עוד לא הוכח אחרת.

הוראות מקבילות בעניין החיוב האישי בנוגע למועצה מקומית ולמועצה אזורית מצויות בסעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), ובסעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות).

צו המועצות המקומיות קובע כי השר רשאי לזקוף כל הוצאה שאינה חוקית או חלק ממנה לחובתו של כל אדם שהוציא אותה או שאישר להוציא אותה, ויודיע על כך בכתב לכל אדם הנוגע בדבר; צו המועצות האזוריות קובע כי מבקר החשבונות של המועצה יפסול כל הוצאה שאינה כדין ויציין זאת בדיון וחשבון לשר. סמכות השר על פי צו המועצות האזוריות זהה לסמכותו שנקבעה בצו המועצות המקומיות ולפיה הוא רשאי לזקוף את ההוצאה כולה או חלק ממנה לחובתו של כל אדם שהוציאה או שאישר להוציאה.²

2. פסיקות בית המשפט: בינואר 1991 קבע בג"ץ כי הוראות פקודת העיריות לגבי חיוב אישי הן מהחשובות שבהוראות הפקודה, וכי ראוי שייעשה שימוש בסמכויות החיוב האישי למען תקינים ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען ההקפדה על סדרי מינהל תקינים; עוד נקבע על ידי בג"ץ כי לצד סמכויות נוספות המופקדות בידי השר והממונה על המחוז, הוראות החיוב האישי הן "הכלי המתאים, הסמכותי והאפקטיבי למימוש ממצאי הביקורת וליישום עקרונות המינהל התקין על נבחרי הרשות המקומית בתחום הכספי והתקציבי".³

בפסיקתו מיוני 1993 התייחס בג"ץ לאופן הפעלת הסמכות של הטלת חיוב אישי וקבע כי "השימוש בסמכות זו חייב, מצד אחד, להיעשות בזהירות, רק לאחר בירור יסודי של העובדות ובהתחשב גם בנסיבות ובאילוצים שבהם פעלו אלה שהוציאו או הרשו את ההוצאה ובשיקול דעת שלא להרתיע מועמדים רציניים ומתאימים מלקבל על עצמם תפקיד ציבורי כפוי טובה. אך מצד שני אל לו לבעל הסמכות לנהוג יתר סלחנות בהפעלת סמכות זו".⁴

2 משנת 2001 הנהגתו של הנוהל לחיוב אישי מסדירה הליך אחיד בעניין החיוב האישי לכלל הרשויות המקומיות, ולפיו הסמכות לחיוב אישי נתונה בידי השר בלבד. לעניין החלתו של הנוהל, נטל השר את סמכויותיהם של הממונים על המחוזות מכוח סמכות הנתונה לו בסעיף 34 לחוק יסוד: הממשלה.

3 בג"ץ 1065/89 גולני נ' שיש, פ"ד מה(1) 441.

4 בג"ץ 2937/91 טרייסטר נ' שליטא; פ"ד מז(2) 758.

במרס 2003 קבע בג"ץ כי אין להפוך את הוראות פקודת העיריות, צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות בעניין החיוב האישי ל"אות מתה", וכי החיוב האישי הוא "כלי אפקטיבי להשלטת כללי מינהל תקין על נבחרי הרשויות המקומיות"⁵.

3. הנחיית היועץ המשפטי לממשלה : באוגוסט 2001 פרסם היועץ המשפטי לממשלה הנחיה בעניין חיוב אישי של נושאי משרה ברשות מקומית אשר לקחו חלק בהוצאת כספי ציבור שלא כדין (להלן - הנחיית היועץ המשפטי לממשלה)⁶. ההנחיה קובעת את סדרו של הליך החיוב האישי כאמצעי לאכיפת שלטון החוק ולמיגור השחיתות. בדצמבר 2003 הורחבה ההנחיה ועודכנה (ראו בהמשך).

4. נוהלי משרד הפנים : בספטמבר 2001 פרסם מנכ"ל משרד הפנים נוהל לחיוב אישי; מכוחו של נוהל זה מונתה הוועדה המייעצת, שתפקידה להמליץ למנכ"ל המשרד בעניין הטלת חיוב אישי על נושאי משרה ברשויות המקומיות. הנוהל גובש עם מרכז השלטון המקומי, בשיתוף המשנה ליועץ המשפטי לממשלה והיועצת המשפטית למשרד הפנים, והוא מבוסס על הנחיית היועץ המשפטי לממשלה שפורסמה חודש קודם לכן.

הנוהל לחיוב אישי דן בשלבי ההליך להפעלת הסמכות לחיוב אישי של נושאי משרה או תפקיד ברשות המקומית בשל היותם אחראים להוצאה שלא כדין מקופת הרשות. בתום ההליך אמורה הוועדה להמליץ, על סמך ביצוע הבדיקות המפורטות בנוהל ולפי שיקול דעתה, אם להטיל חיוב אישי על האחראים להוצאה הבלתי חוקית ברשות המקומית, ולקבוע את סכום החיוב הראוי. המלצת הוועדה תיבחן על ידי מנכ"ל משרד הפנים, והוא יגבש את המלצתו ויעבירה לשר. השר יחליט על יסוד ההמלצות הללו וכל חומר שיונח לפניו אם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי, ואם כן - יקבע גם את סכום החיוב שיוטל.

"הוצאה שלא כדין" מוגדרת בנוהל לחיוב אישי כדלקמן: "הוצאה בדרך של התקשרות או בכל דרך אחרת, שבוצעה בחריגה מהוראות הדין, לרבות חריגה מהוראות הדין המהותי, חריגה מדרישות דין שבנוהל או כל חריגה מהדין הפוגמת בתוקפה החוקי של ההוצאה". הנוהל מונה את הפעולות האלה כדוגמאות לפעולות שייחשבו הוצאה שלא כדין:

הפרת הכללים הקבועים בדיון לעניין תנאים מוקדמים לביצוע התקשרות או פעולה אחרת בעלת השלכות כספיות, כגון התקשרות או פעולה ללא אישור המועצה או ללא אישור השר, מקום שאלה נדרשים; התקשרות או פעולה טרם אישור תקציב בלתי רגיל או בלי שהתקיים מכרז, מקום שאלה נדרשים; מתן הנחה או תמיכה בלי שהתקבלה על כך החלטה בגופים המוסמכים לכך או בחריגה מסעיפי הדין המסמיכים לכך; הוצאה שהיא בבחינת תעמולת בחירות אסורה; הוצאה בעניין שבו הרשות המקומית אינה מוסמכת לפעול.

בחוזר שהוציא מנכ"ל המשרד בספטמבר 2006 הוא פרסם תיקון לנוהל לחיוב אישי (להלן - תיקון לנוהל); התיקון קבע מחדש את הרכב הוועדה המייעצת כדלהלן: יו"ר הוועדה יהיה שופט בדימוס או אדם הכשיר לכהן כשופט בבית משפט מחוזי, שימונה על ידי השר על דעת היועץ המשפטי לממשלה⁷. חבריה יהיו מנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים (להלן - מנהל המינהל לשלטון מקומי) או נציגו וכן היועץ המשפטי למשרד הפנים או נציגו.

5 בג"ץ 1561/01 משה דוד נ' שר הפנים, הממונה על מחוז מרכז, תקדין.

6 הנחיות היועץ המשפטי לממשלה, הנחיה 8.2000 (90.007).

7 בחודש פברואר 2006 מונה נשיא בית המשפט המחוזי בירושלים לשעבר, כב' השופט (בדימוס) ורדי זיילר, לעמוד בראש הוועדה המייעצת.

חיוב אישי בשלטון המקומי

באוגוסט 2008 פורסם הנוהל לחיוב אישי לרענון, והוא איחד את הנוהל שקדם לו עם התיקון לנוהל שיצא בעקבותיו. בינואר 2009 פרסם מנכ"ל המשרד נוסח מעודכן של הנוהל לחיוב אישי, אשר כולל שינויים שהוטמעו בו לאורך השנים ושינויים שנעשו במסגרת הפקת לקחים מהפעלתו בשנים שחלפו מאז פורסם לראשונה.

5. עיקרי הנוהל לחיוב אישי: הנוהל לחיוב אישי דן בשלבי ההליך להפעלת הסמכות לחיוב אישי בידי השר. להלן פרטי השלבים העיקריים בהליך:

(א) רואי החשבון שממנה משרד הפנים לביקורת חשבונותיהן של הרשויות המקומיות יפרטו בדוחות השנתיים שיגישו הוצאות שהוצאו על ידי הרשות המקומית או התקשרויות שהיא צד להן אשר נעשו, למיטב הבנתם, שלא כדין. כן יפרטו את זהות החתומים על מסמכי ההתקשרות או ההוצאה והאחראים להן, לרבות זהות חברי המועצה שנטלו חלק בהחלטה על ביצוע ההתקשרות או הפעולה - כאשר ההחלטה התקבלה על ידי מועצת הרשות.

(ב) האגף לביקורת ירכז את החומר שיגישו רואי החשבון. כמו כן הוא ירכז כל מידע על הוצאות בלתי חוקיות שהגיע למשרד הפנים מכל גורם אחר. לבדיקת המידע ולאיסוף מידע נוסף ככל שיידרש יסתייע האגף ברואי חשבון או בגורם אחר, כפי שימצא לנכון. אם ימצא האגף כי בידי מידע המצביע לכאורה על הוצאה שלא כדין - יועבר המידע לוועדה המייעצת.

(ג) הוועדה המייעצת תבדוק את החומר שהוגש לה בדיקה ראשונית ותחליט מה הן ההוצאות או ההתקשרויות שאכן בוצעו לכאורה שלא כדין; במידת הצורך ולפי דרישות הוועדה ייעשו בדיקות להשלמת המידע. מצאה הוועדה כי הייתה לכאורה הוצאה או התקשרות שלא כדין - יתבקשו הרשות המקומית ונושאי המשרה או התפקיד הנוגעים בדבר להעביר את התייחסויותיהם באשר לחוקיות ההוצאה ונסיבות ביצועה בתוך 30 ימים. בה בעת תתבקש גם התייחסותו של הממונה על אותו מחוז.

(ד) עם קבלת התייחסויות מהנוגעים בדבר או בחלוף המועד האמור תבחן הוועדה המייעצת פעם נוספת את ההוצאות הנדונות, בהתחשב, בין השאר, בתגובות שקיבלה, ותגבש בתוך 60 ימים את המלצותיה בעניין הפעלת הסמכות להטלת חיוב אישי. מצאה הוועדה שיש לכאורה הצדקה להפעלת סמכות זו, תאפשר למי שצפוי להיות מחויב אישית על פי המלצתה להשמיע את טענותיו לפניו בכתב או בעל פה, לפי בקשתו, בתוך 60 הימים שנקצבו לגיבוש המלצותיה. המליצה הוועדה להטיל חיוב אישי, תציין גם את סכום החיוב שראוי לדעתה להטיל. הוועדה המייעצת או מי שהסמיכה רשאים להאריך את המועדים הנקובים בנוהל לחיוב אישי במידת הצורך מטעמים שיירשמו.

(ה) הוועדה המייעצת תגיש המלצותיה לבחינה אצל מנכ"ל משרד הפנים בצירוף כל החומר ששימש יסוד להמלצותיה.

(ו) מנכ"ל המשרד יבחן את המלצת הוועדה ואת החומר שהועבר לידיו, ויעביר אותם בצירוף המלצתו לשר.

(ז) השר יחליט בהקדם האפשרי, על יסוד ההמלצות והחומר שהוצגו לפניו, אם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי. החליט השר לקבוע חיוב אישי - יקבע את סכום החיוב שיוטל.

איסוף וריכוז מידע לצורך פתיחה בהליכי חיוב אישי

הרשויות המקומיות בישראל נבדקות ומבוקרות על ידי גורמים שונים במינהל הציבורי, בהם משרד הפנים באמצעות האגף לביקורת. ממצאי הביקורת על תפקודן של הרשויות מתבססים על תיקים שטופלו במשטרת ישראל, על דוחות של מבקר המדינה, על דוחות ביקורת של מבקרים פנימיים, על ועדות חקירה של משרד הפנים, על דוחות הביקורת של רואי החשבון שממנה משרד הפנים לרשויות המקומיות ועוד.

כאמור, קובע הנוהל לחיוב אישי כי האגף לביקורת ירכז כל מידע הנוגע לחיוב אישי המתקבל מאת רואי החשבון שממנה משרד הפנים לביקורת חשבונותיהן של הרשויות המקומיות ומידע לגבי הוצאות בלתי חוקיות שהגיע למשרד מכל גורם אחר. לצורך איסוף מידע נוסף יוכל האגף להסתייע בכל גורם, כפי שימצא לנכון. הנוהל לחיוב אישי אינו מפרט מי הם הגורמים הנוספים על רואי החשבון שהוזכרו שבהם ניתן להסתייע לאיסוף מידע ברשויות.

בביקורת נמצא כי במרבית המקרים שלגביהם המליצה הוועדה המייעצת להפעיל את הסמכות לחיוב אישי, הוחל בהליכי בדיקה בעקבות תלונות שהתקבלו באגף לביקורת בדבר פעילות כספית לא ראויה או התקשרות חריגה. במקרים אחרים הוחל בהליכי בדיקה בעקבות מידע שהוצג בדוחות השנתיים של הרשויות המקומיות.

ככלל, היחידה לא קיימה הליך שיטתי לריכוז מידע מגורמים נוספים במערכת (במשרד הפנים ומחוצה לו) אשר יש בו להצביע על תפקודה של הרשות המקומית בחריגה מהוראות הדין. המידע הנוגע לכך עשוי להימצא, בין היתר, בידי הגורמים האלה: במשרד הפנים - ועדות לחקירת תפקוד רשויות מקומיות וועדות לחקירת תפקוד גזברים; מחוץ למשרד הפנים - ממצאי חקירות פליליות שלא הבשילו לכדי כתבי אישום, דוחות מבקר המדינה ודוחות ביקורת שנתיים של מבקרים פנימיים.

הממונה על היחידה לחיוב אישי מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי רוב המידע המתקבל ביחידה מקורו בתלונות אשר ממוענות ליחידה או מועברות אליה מהאגף לביקורת. ממונה היחידה בודק אותן במקביל לבדיקת דוחות הביקורת השנתיים של הרשות המקומית הרלוונטית. אם מצא הממונה כי קיים חשש לקיום הוצאות שלא כדין ברשות המקומית, וכי הדבר מצדיק, כהגדרתו, קיום הליך לבדיקת חיוב אישי ברשות, יחל בהפעלת הליך זה.

עוד מסר הממונה על היחידה כי אינו מקבל לידיו מיפוי של דוחות ביקורת שנתיים או דוחות מבקרים פנימיים, אף שהאגף לביקורת מרכז אותם ומקיים מעקב לגביהם. הוא הוסיף כי מהבחינה המעשית אין באפשרות היחידה לסקור ולמיין את כל הדוחות של כל הרשויות המקומיות המתקבלים באגף לביקורת. לפיכך חלק גדול מהדוחות שנבדקים בסופו של דבר הם הדוחות של הרשויות שלגביהן מתקבלות תלונות ביחידה.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי "איסוף מידע מדוחות ביקורת שונים דורש כוח אדם. כוח האדם הנוכחי מתקשה לתת מענה לכל המידע הקיים במשרד הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לטפל בדחיפות בבעיית איסוף המידע הן על ידי טיפול במחסור בכוח האדם והן על ידי הנחיית אגפי המשרד השונים להעביר ליחידה לחיוב אישי כל מידע שעולה ממנו חשש להוצאה שלא כדין.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי קיימים מקורות מידע נוספים המרכזים ממצאים החיוניים לפעילותה של היחידה, אולם היא אינה נעזרת בהם באופן שיטתי. להלן דוגמה:

ממצאי חקירות פליליות שלא הבשילו לכדי כתבי אישום

במרס 2003 הנחה היועץ המשפטי לממשלה, כי יש להעביר חומר חקירה של המשטרה והפרקליטות למשרד הפנים לצורך פתיחה בהליך של חיוב אישי. על פי ההנחיה לא יועברו ממצאי חקירה פלילית ישירות למשרד הפנים על ידי המשטרה או הפרקליטות, אלא על פי החלטת צוות מתאם בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ) או נציג בכיר שיקבע היועץ המשפטי לממשלה, ובו חברים גם נציגים של פרקליטות המדינה, משרד הפנים ומשטרת ישראל (להלן - הצוות המתאם). תפקיד הצוות המתאם לגבש מדיניות אחידה לגבי המקרים שראוי להעבירם למשרד הפנים⁸.

ההנחיה מפרטת שלושה מצבים עיקריים שבהם יש לשקול העברת חומר חקירה בעניינו של נושא משרה ברשות מקומית למשרד הפנים כדי לפתוח בהליך לחיוב אישי: אם הוגש כתב אישום וניתנה הכרעת דין, אם הוחלט על סגירת תיק עקב חוסר עניין לציבור או אם הוחלט על סגירת תיק בשל היעדר ראיות מספיקות.

בסיכום הדיון הראשון של הצוות המתאם מ-27.5.03 נאמר כי הליך החיוב האישי הוא הליך מינהלי אשר אינו כפוף לדיני הראיות במשפט הפלילי, אלא לנטל הראייה המינהלית. מכאן שמקרים שבהם הוברר כי קיימת תשתית ראייתית אך זו אינה מספקת כדי להגיש כתב אישום עשויים להתאים להליך לחיוב אישי. נוסף על כך ההליך לחיוב אישי עשוי לשמש תחליף להליך הפלילי כאשר מדובר בעברות שהתיישנו.

על פי ההנחיה, המשטרה והפרקליטות יעבירו לצוות המתאם באמצעות נציגיהן כל מקרה מהמצבים שנמנו לעיל. הצוות המתאם יבדוק אם מתקיימים התנאים לפתיחה בהליך לחיוב אישי בנסיבות כל מקרה ויפעיל שיקול דעת בהחלטתו. בין היתר ישקול הצוות המתאם לגופו של כל מקרה את היקפה הכספי של ההוצאה וכן את חומרת המעשים ואת מידת הפגיעה באינטרס הציבורי שנלוותה להם.

במועד הביקורת כיהן כיו"ר הצוות המתאם עו"ד מלכיאל בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ), אשר נכנס לתפקיד במרס 2004.

באוקטובר 2004, סמוך לתחילת כהונתו כיו"ר הצוות המתאם, פנה עו"ד בלס לפרקליט המדינה דאז והעלה את הצורך ברענון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בקרב פרקליטי המחוזות. בפנייתו ציין עו"ד בלס כי מדיון של הצוות המתאם שהתקיים בספטמבר 2004 עלה כי ההנחיה להעביר לבחינת הצוות כל חומר חקירה הנוגע לעניין החיוב האישי, בין אם הוחלט על סגירת התיק ובין אם הוגש כתב אישום, "אינה מוטמעת בקרב פרקליטים ושוטרים" ו"אינה מקוימת באופן משיע רצון", וכי "לא כל המקרים המתאימים מועברים לבחינת הצוות המתאם".

8 בדצמבר 2003 פורסמה הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מספר 8.2000 (90.007) שעניינה "פתיחה בהליך של חיוב אישי של נושא משרה ברשות המקומית נוכח ממצאי חקירה פלילית".

בעקבות פנייתו של עו"ד בלס לפרקליט המדינה דאז, הונחו פרקליטי המחוזות לנהוג כנדרש בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, ונציגי הצוות המתאם תדרכו אותם בעניין.

בפגישה עם עובדי משרד מבקר המדינה מיולי 2009, שבה השתתפו עו"ד בלס ונציגי מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, ציין מר בלס כי על אף פנייתו לפרקליט המדינה דאז בדרישה לרענן את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה, בשנים שחלפו מאז מונה לתפקיד התקבלו אצלו מגורמי הפרקליטות והמשטרה פניות ספורות בלבד הנוגעות לנושאי משרה בכמה רשויות מקומיות לצורך בחינת החלת החיוב האישי בעניינם. הפניות שהתקבלו נבחנו ונדונו בידי הצוות המתאם ואת מרביתן העביר הצוות להמשך טיפולה של היחידה לחיוב אישי, לאחר שמצא כי יש מקום לבחינת החלת החיוב האישי בנסיבות אותם מקרים. כפועל יוצא ממספרן המועט של הפניות שהתקבלו, מספר הפניות שהפנה הצוות המתאם ליחידה לחיוב אישי היה נמוך מאוד.

עוד ציין עו"ד בלס כי אין לו כל מידע בנוגע למספר החקירות של נושאי משרה ברשויות מקומיות הנוגעות לנושא החיוב האישי שבהן טיפלה המשטרה מאז החל בתפקידו, וכי לא היה יכול לדעת מה שיעורו של חומר החקירה שהועבר לידו בחומר החקירה הקיים. בסיכום הדיון הוסיף מר בלס כי נוכח הדברים שהוצגו הוא מסכים כי יש לפעול לרענון הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולהטמעתה בקרב פרקליטי המחוזות.

בעקבות הביקורת פנה עו"ד בלס באוגוסט 2009 לפרקליט המדינה בבקשה להטמיע פעם נוספת בקרב פרקליטי המחוזות את הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בעניין חיוב אישי של נושא משרה ברשות מקומית ואת הנוהל לחיוב אישי שפרסם משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי יישום תכליתי של החיוב האישי מחייב שיתוף פעולה בין משרד הפנים לבין הגורמים המרכזים מידע רלוונטי על פעולות הרשויות המקומיות. חומרי חקירה שלא גובשו לכדי כתבי אישום עשויים לשמש תשתית מתאימה לקיום הליך לחיוב אישי, על כן יש להבטיח את אופן הטיפול במספר משתנים: איסוף החומר במשרד המשפטים, טיפול הצוות המתאם בחומרים שנאספו ודיוורם הלאה וכן הבטחת רציפות הטיפול בחומרים אלה. פעילות מתואמת כזו שבה גורם אחד משלים את מלאכת הפיקוח היכן שנפסקה, מסיבות אובייקטיביות, פעולתו של גורם אחר, משקפת תפקוד יעיל של שומרי הסף.

משרד המשפטים מסר בתגובתו למשרד מבקר המדינה מפברואר 2010 כי לבקשת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, קיים פרקליט המדינה בדצמבר 2009 דיון בנושא בהשתתפות פרקליטי המחוזות ומנהלי המחלקות בפרקליטות המדינה. לאחר סקירת הנושא ביקש המשנה ליועץ המשפטי לממשלה לפעול להטמעת הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בקרב הפרקליטים, כך שתיקים המתאימים לנושא החיוב האישי יועברו לטיפול הצוות המתאם. הוא גם ביקש לתת משקל גדול יותר לאפשרות השימוש בכלי החיוב האישי.



בהתייחסותו של ממונה היחידה לחיוב אישי שהתקבלה באוגוסט 2009 במשרד מבקר המדינה לעניין מקורותיו של המידע המתקבל ומטופל ביחידה לחיוב אישי, נכתב כי נוכח הביקורת בנושא

חיוב אישי בשלטון המקומי

ועל מנת להגביר את השקיפות, "הוחלט להעלות על הכתב ולפרסם את הקריטריונים המנחים כיום את שיקולי היחידה בבואה לפתוח בהליך ברשות מקומית זו ולא אחרת. כמו כן, הוחלט כי ייערך כינוס קבוע של הממונה על היחידה לחיוב אישי, היועצת המשפטית של היחידה והגורמים באגף לביקורת האחראים על ביצוע הביקורת השוטפת והביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, על מנת שתהיה זרימת מידע שוטפת ומלאה יותר".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על היחידה לחיוב אישי לשפר באופן מהותי את דרכי איסוף המידע הנוגע לפתיחת הליכים להטלת חיוב אישי על נבחרים ונושאי משרה. על היחידה להרחיב את מקורות המידע המשמשים אותה, הן בתוך המשרד והן מחוצה לו, ולצורך כך היא נדרשת לקיים קשרים שוטפים עם גורמים כמו הצוות המתאם.

ממונה היחידה מסר בתגובה נוספת ממרס 2010 כי "לאור הערות הביקורת ולמרות המחסור העצום בכ"א והמשאבים המוגבלים של היחידה, היא כבר מבצעת, הלכה למעשה, ריכוז של מרבית החומר הנמצא במשרד הפנים ולפיכך, ממילא העניין תוקן בחלקו, ככל שניתן לתקנו במצבת כוח האדם הנוכחית".

משך הליכי הטיפול בתיקי החיוב האישי

1. משך הזמן של הליך טיפול בתיק חיוב אישי, מקבלת המידע ועד גיבוש המלצת הוועדה המייעצת, משתנה לפי הנסיבות. להלן יפורט הליך הטיפול בתיק החיוב האישי על ידי היחידה והוועדה המייעצת:

המידע שמתקבל בדבר הוצאות בלתי חוקיות לכאורה שהוצאו ברשויות המקומיות מרוכז באגף לביקורת וכן ביחידה לחיוב אישי. ממונה היחידה פונה לרואי חשבון מטעמה בבקשה להגיש לו תכנית עבודה של בדיקות משלימות ברשויות. לאחר הגשת תכנית העבודה הממונה מאשר אותה וממנה את רואי החשבון לעשות את הביקורת המשלימה.

רואי החשבון מרכזים את המידע שאספו בביקורת המשלימה שעשו ומגבשים טיוטת דוח, ואותה הם מגישים ליחידה לחיוב אישי ולבחינתה של הוועדה. הליך איסוף חומר המידע וגיבוש טיוטת הדוח נמשך תוך פרק זמן ממוצע של חודשיים. טיוטת הדוח אינה כוללת את תגובותיהם של הרשויות המקומיות המבוקרות ושל נושאי הביקורת.

כאשר רואי החשבון נתקלים בקשיים באיסוף המידע, בין היתר בשל היעדר שיתוף פעולה מצד הרשות המקומית, או כאשר היחידה לחיוב אישי דורשת השלמות והבהרות, גיבושה של טיוטת הדוח לפני העברתה לוועדה אורך זמן רב יותר.

הוועדה דנה בטיטת הדוח ומקבלת את החלטתה בנוגע למהות ההוצאה או ההתקשרות אשר בוצעו בניגוד לדין. במקרים מסוימים הוועדה מבקשת מרואי החשבון השלמות נוספות לפני קבלת החלטתה.

עם אישור הוועדה את טיוטת הרוח היחידה לחיוב אישי מוסרת לרשות המקומית ולנושאי המשרה הנוגעים בדבר את הטיוטה ומבקשת להעביר אליה את תגובתם על הטיוטה בתוך 30 ימים; היחידה פונה גם לממונה על המחוז הרלוונטי לקבלת התייחסותו.

לאחר קבלת התגובות מגבש רואה החשבון את הדוח הסופי ובו הוא כולל גם אותן. הדוח הסופי מוגש לאישור היחידה לחיוב אישי ומועבר לדיון נוסף בוועדה.

הוועדה מכריעה בשאלה אם יש הצדקה להפעלת החיוב האישי כלפי נבחרי הציבור ונושאי המשרה הנדונים בדוח. אם הכריעה שיש להפעילו, היא מזמנת את הנוגעים בדבר לשימוע בתוך 30 ימים. במקרים רבים מועדי השימוע נדחים.

לאחר שמוצתה זכות השימוע של נושאי הדוח, הוועדה מגבשת את המלצתה למנכ"ל משרד הפנים. לפי המלצת הוועדה, מגבש המנכ"ל את המלצתו אם להחיל או לא להחיל חיוב אישי על נושאי הדוח ומגישה לשר, והשר הוא שמחליט בעניין.

2. כאמור, במועד הביקורת התקבלו המלצות הוועדה בעניינן של 30 רשויות מקומיות. משרד מבקר המדינה בחן את הליכי בחינת החיוב האישי בעניינן של ההמלצות שהתקבלו בשנים 2007-2008, לפי הנתונים שהמציא ממונה היחידה לנציגי הביקורת, ממועד מינוי רואי החשבון לביקורת השלמת המידע שהתקבל באגף לביקורת ועד גיבוש ההמלצה של הוועדה המייעצת. נמצא כי בשמונה מ-13 ההמלצות שניתנו באותן שנים נמשך הליך הטיפול למעלה משנה וחצי, ובשניים משמונת המקרים - כשלוש שנים ואף יותר.

3. בהתייחסות ממונה היחידה מאוגוסט 2009 לעניין משך הליכי הטיפול בתיקי החיוב האישי נכתב כי "עריכת טיוטת דוח מקצועית וההליך בפני ועדה מקצועית, כמו גם הצורך להגן על זכויותיהם של המבוקרים, גורמים לכך שההליך מעצם מהותו אינו יכול להיות הליך בזק, שכן מטרתם של כל אלה הינה להבטיח כי הסמכות יוצאת הדופן שניתנה בידי הרשות תופעל כהלכה ובוהירות הראויה. הוועדה לחיוב אישי [הוועדה המייעצת], הח"מ והיועצת המשפטית של היחידה מקפידים מאד כי הביקורות תערכנה בדגש מכסימאלי על איכות הממצאים מבחינה משפטית וראייתית (ביסוס מוצק של העובדות), גם במחיר (כבוד לעיתים) של הימשכות ההליך... גישה זו מחייבת על פי רוב לשוב ולדרוש מעורכי הביקורת מתן הבהרות ו/או קיומן של בדיקות נוספות ו/או הוספת אסמכתאות לממצאים. אלו תובעים כמוכח את הזמן הנדרש לביצועם. לעיתים תוצאה של בדיקות נוספות אלו הינה קיומה של תשתית ראייתית או משפטית שונה מזו שנדונה בפני הוועדה ושלגביה הגיבו המבוקרים את שהגיבו, מה שמחייב דיון חוזר בוועדה לחיוב אישי".

עוד עולה מההתייחסות האמורה של ממונה היחידה כי גורמים נוספים הנוגעים להליך הביקורת תורמים להתמשכות ההליך לחיוב אישי: הימנעות המבוקרים מלסייע לעושי הביקורת, לרבות סירובם, לעתים, להמציא להם מסמכים או נקיטת סחבת בהמצאת מסמכים ובמתן הסברים; תחלופת נושאי המשרה האחראים לכאורה להוצאה הנבדקת ברשות המבוקרת; החלפתו של משרד רואי חשבון בעת הליך הביקורת; צורך בגיבוש מדיניות רוחב בבעיות שהתעוררו במהלך הביקורת בשל חשיפת עניינים שאינם מוסדרים כנדרש על ידי משרד הפנים או שהמדיניות לגביהם אינה ברורה; היבטים משפטיים, כדוגמת תקדימים או סוגיות המצריכות את הכרעת המשרד, הנלווים תדיר לביקורת היחידה; סיבות מינהליות, כגון בעיית כוח האדם ביחידה.

4. יצוין כי בתחילת שנת 2009 שינתה היחידה לחיוב אישי את שיטת עבודתה במגמה להביא לשיפור ולהתייעלות. לפי שיטת עבודתה הקודמת, הוגשו טיוטות דוחות הביקורת שהכינה לוועדה המייעצת לאחר שנבדקו בידי ממונה היחידה וגם בידי רואה חשבון מומחה בתחום החשבונאות ברשויות מקומיות, שמונה מטעם היחידה לעיין בטיטות הדוחות ולתת הערותיו

חיוב אישי בשלטון המקומי

(להלן - רואה חשבון מעיין); נמצא כי פעמים רבות הטיוטות שהוגשו לוועדה לא היו מגובשות די הצורך לקבלת החלטה בעניינן, וכי בשל כך היא נאלצה להורות על בדיקת השלמה לגיבוש התשתית הראייתית המוצגת בטיוטות.

בשיטת העבודה החדשה של היחידה ננקטו כמה צעדים, ובהם: הרחבת האחריות המוטלת על רואי החשבון המעיינים - הובהר להם כי תפקידם כולל הדרכה אישית של רואי החשבון עורכי הביקורת לקראת הוצאת טיוטת הדוח הראשונית ופיקוח הדוק יותר על איכות הדוח; מינוי צוות מקצועי שהוא "ערכת עיון שנייה" לבחינת טיוטת הדוח לאחר שנבחנה בידי רואה חשבון מעיין. הצוות נבחר ממאגר רואי החשבון המועסקים ביחידה וכולל שני רואי חשבון מקצועיים בעלי ניסיון רב בביקורת חקירתית⁹ ברשויות מקומיות; גיבוש נוהל פנימי למבקרים העורכים ביקורת משלימות עבור היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי יש מקום לפעול לקיצור הליכי הטיפול בתיקי החיוב האישי. משך זמן הטיפול המסתמן, העומד על למעלה משנה וחצי, אינו משקף הליך פעולה יעיל. ראש רשות מקומית ונושאי משרה ברשות המצויים בהליך בדיקה שבסיומו ייתכן כי יושת עליהם חיוב אישי אינם מתפקדים כבשגרה. התמשכות ההליך עלולה להביא לפגיעה בנבדקים, ומכאן - לפגיעה ברשות המקומית עצמה, ועל כן על משרד הפנים לפעול לקיצור ההליך ככל האפשר; כל שכן, הטלת החיוב האישי בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העברה, תקשור בין העברה לעונש ותביא ליצירת המוטיב ההרתעתי הנדרש.

על משרד הפנים לפעול בעניין זה בשני מישורים; האחד נוגע למקרים שבהם נתקלת היחידה בהיעדר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות ונושאי המשרה הנבדקים. משרד הפנים נדרש לפעול באופן החלטי ועקבי בנסיבות כל מקרה על מנת למנוע עיכוב בהליך הבדיקה. השני נוגע לעבודה הפנימית במשרד. בתחום זה יש לקבוע מסגרות זמן מרביות לכל אחד משלבי ההליך ולחייב אישור של דרג בכיר לחריגה ממסגרות אלה. אמצעי זה אף ישפר את הליכי הבקרה על ההליך. כמו כן על היחידה להמשיך במהלכים החיוביים שבהם החלה בשנת 2009 לקיצור הליכי הטיפול בתיקים.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי חשיבות קבלת ההחלטות תוך פרק זמן סביר הובאה לידיעת כל הנוגעים בדבר, וכי מנכ"ל המשרד יקיים באופן אישי בקרה על הטיפול בתיקי החיוב האישי בכל שלב ושלב.

9 ביקורת חקירתית - INVESTIGATIVE AUDITING - היא תחום בביקורת חשבונאית למטרות מניעה, איתור וכימות של מעשי הונאה, הלבנות הון וכספים. הביקורת החקירתית מתייחסת לאירועים חריגים בתהליכים הכספיים או לאירועים בעלי השפעות כספיות, בין אם נעשו במכוון ובין אם בטעות; הביקורת החקירתית מיועדת לגופים עסקיים, לרשויות מקומיות, לגופים ממשלתיים ומוניציפליים ולגופים על-ממשלתיים.

מחדלי טיפול בתיקי חיוב אישי

סעיפים 7-9 לנוהל לחיוב אישי מפרטים את שלבי ההליך ממועד גיבוש המלצת הוועדה ועד הפעלת סמכותו של השר להטיל חיוב אישי, אם קיבל החלטה כזאת: "הוועדה תגיש המלצותיה למנכ"ל המשרד [פנים], בצירוף כל החומר ששימש יסוד להמלצותיה... המנכ"ל יבחן את המלצות הוועדה ואת החומר שיוצג בפניו, ויעביר את המלצות ואת החומר, בצירוף המלצתו הוא לשר הפנים... שר הפנים יחליט, בהקדם האפשרי, על יסוד ההמלצות והחומר שהוצג בפניו, האם להפעיל את סמכותו לחיוב אישי; החליט השר לקבוע חיוב אישי, יקבע גם את סכום החיוב שיוטל".

בביקורת נמצא כי הליכים מסוימים לחיוב אישי נמשכים באופן בלתי סביר זמן רב, אפילו שנים, בלי שהשר קיבל החלטה בעניינם. נמצא כי במקרה אחד, נוכח חלוף זמן רב מהמלצת הוועדה להטיל חיוב אישי, החליט השר שלא להטיל חיוב אישי.

להלן פירוט הליכים אלה:

הליך הטיפול בחיוב ראש המועצה המקומית א

בנובמבר 2004 מינתה היחידה לחיוב אישי רואה חשבון מטעמה לבדיקות הקשורות בהוצאות בלתי חוקיות לכאורה שהוצאו במועצה המקומית א ופתחה בבירור הליך לחיוב אישי במועצה. ביולי 2005 החליטה הוועדה המייעצת להמליץ על הטלת חיוב אישי על ראש המועצה. החיוב הוטל בגין הוראות תשלום לרכישת טובין ללא מכרז וללא חוזה התקשרות, בניגוד לכללי מינהל תקין ודיני המכרזים ובניגוד לחוות דעתו המפורשת של היועץ המשפטי של המועצה. סכום החיוב האישי שנקבע היה 51,170 ש"ח, ולפי זה נוסחה בינואר 2006 טיוטת המלצת הוועדה המייעצת.

המלצת הוועדה המייעצת מינואר 2006 לא נחתמה בידי חברי הוועדה ולא הועברה לבחינתו של מנכ"ל המשרד. לפיכך במועד הביקורת, כשלוש שנים וחצי ממועד גיבוש ההמלצה, לא התקבלה כל החלטה בעניינה.

מהתייחסות ממונה היחידה לעניין זה עולה כי ככל הנראה המלצת הוועדה נכתבה על ידי יועצת משפטית לשעבר בלשכה המשפטית של המשרד, אשר באותה עת הייתה גם חברת הוועדה (להלן - היועצת המשפטית לשעבר). באותה שנה עזבה את תפקידה הממונה דאז על היחידה, ובסמוך לכך פרשה גם היועצת המשפטית לשעבר, טרם נחתמה ההמלצה האמורה לעיל.

ממועד גיבוש המלצת הוועדה עד שנת 2009 לא קידמה היחידה את טיפולה בעניין. בשנת 2009 החליט היועץ המשפטי של משרד הפנים בשיתוף היועצת המשפטית של היחידה כי "נסיבות המקרה מצדיקות הטלת חיוב אישי, אלא שבשל חלוף הזמן יש להגיש המלצה חדשה לשר בסכום פחות משמעותי מהסכום עליו הוחלט בשנת 2005". נקבע כי על ההמלצה יחתמו שני עובדי המשרד שכיחנו כחברי הוועדה המייעצת במועד גיבוש ההמלצה המקורית, וכי לחתימתם תצורף הצהרה בכתב של היועץ המשפטי של המשרד על כך שקרא את התיק הנדון והוא מצטרף להמלצת הוועדה.

חיוב אישי בשלטון המקומי

ביולי 2009 גיבשה היועצת המשפטית של היחידה נוסח המלצה חדש בעניין ראש המועצה המקומית, וטיוטת הנוסח הועברה לבחינתו ולאישורו של היועץ המשפטי של המשרד. באמצע חודש ספטמבר 2009 הועברה ההמלצה המתוקנת, חתומה בידי היועץ המשפטי, למנכ"ל המשרד.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי "לאור השיהוי הרב בעניין ראש המועצה המקומית א המלצת המנכ"ל תהיה לסגור תיק זה".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי אופן הטיפול בתיק האמור מורה על ליקויים משמעותיים בהליכי הטיפול בחיוב האישי. על המשרד היה לפעול לכך שכל חברי הוועדה המייעצת יחתמו על ההמלצה בסמוך לאחר מועד גיבושה וטרם פרישת עובדות המשרד האמורות לעיל מתפקידיהן או למצוא פתרון לסוגיית היעדר החתימות עם פרישתן. ליקויים כאלה פוגעים ביעילות ובאפקטיביות הליך הטיפול בחיוב האישי ועלולים לפגוע ביכולת לקיים הליכים שוויוניים ואף באמון הציבור במערך הטיפול בכלל ובפעילות הוועדה המייעצת בפרט.

הליך הטיפול בחיוב ראש המועצה המקומית ב לשעבר וגזברה לשעבר

בעקבות חשש להוצאות בלתי חוקיות שהוצאו במועצה המקומית ב, מינתה היחידה לחיוב אישי רואה חשבון מטעמה לביקורת משלימה בעניין ופתחה בבירור הליך לחיוב אישי במועצה.

ביולי 2005 החליטה הוועדה להמליץ על הטלת חיוב אישי על ראש המועצה לשעבר ועל גזבר המועצה לשעבר. החיוב הוטל בגין שימוש בכספי המועצה לצורך תעמולת בחירות בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולהנחיות היועץ המשפטי לממשלה. סכום החיוב הכולל שנקבע היה 63,670 ש"ח.

המלצת הוועדה המייעצת מיולי 2005 לא נחתמה בידי כל חברי הוועדה ולא הועברה לבחינתו של מנכ"ל המשרד. עד מועד הביקורת, כארבע שנים אחר כך, לא התקבלה החלטה של השר בעניינה.

מהתייחסות ממונה היחידה לעניין זה עולה כי עניינו של תיק זה קשה לשחזור, שכן התיק המקורי אבד ואינו בהישג ידה של היחידה; ככל הנראה גם ההמלצה הזאת נכתבה על ידי היועצת המשפטית לשעבר, שכאמור הייתה חברת הוועדה המייעצת באותה עת, וטרם נחתמה על ידי כל חברי הוועדה לפני שעזבו היועצת המשפטית לשעבר והממונה דאז על היחידה את תפקידיהן.

בארבע השנים שחלפו ממועד גיבוש ההמלצה לא קידמה היחידה את העניין. בשנת 2009 החליט היועץ המשפטי של המשרד בשיתוף היועצת המשפטית של היחידה להמליץ לשר על סגירת התיק "בשל העובדה כי המעשים בהם עסקינן הינם משנת 1998 ובשל העובדה כי תיק היחידה אבד".

במאי 2009 גיבשה היועצת המשפטית של היחידה נוסח המלצה חדש בדבר ביטול כל הליך לחיוב אישי בעניינה של המועצה המקומית. נוסח ההמלצה נחתם בידי היועץ המשפטי של המשרד ובידי שני עובדי המשרד שניהנו כחברי הוועדה המייעצת במועד גיבוש ההמלצה המקורית, והועבר לאישורו של השר. עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטתו של השר בעניין.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי יש לראות בחומרה את טיפולו במקרה זה; התמשכותם של ההליכים לחיוב בלי שהיחידה פעלה כנדרש לטובת קידום הטיפול בהם מעידה על טיפול מינהלי לקוי ורשלני של המשרד. המשרד אינו יכול לאפשר הישנותם של מקרים כאלה, שבהם היעדר טיפול ראוי מטעמו עלול להביא לכדי ביטול החלטה שהתקבלה לאחר שקוימה חקירה בעניינה.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי מנכ"ל המשרד ביקש מהיועצת המשפטית של היחידה לפרט את הנימוקים לביטול ההמלצה המקורית ולהעביר אליו את הנושא ללא דיחוי לצורך קבלת החלטה בעניין.

הליך הטיפול בחיוב ראש העירייה ג וגזברה

באוגוסט 2005 מינתה היחידה לחיוב אישי רואה חשבון מטעמה לבדיקות הנוגעות להוצאות בלתי חוקיות לכאורה שהוצאו בעירייה ג ופתחה בבירור הליך לחיוב אישי בעירייה.

במאי 2008 החליטה הוועדה המייעצת להמליץ על הטלת חיוב אישי על ראש העירייה ועל גזברה. החיוב הוטל בגין קליטת עובדים בניגוד לדין ובגין מתן תמיכות בניגוד לנוהל מתן תמיכות. סכום החיוב הכולל היה 75,000 ש"ח. המלצת הוועדה נחתמה בידי חברי הוועדה והועברה לבחינתו של מנכ"ל משרד הפנים.

נמצא כי בתקופה שחלפה מאז ועד מועד הביקורת לא גיבש מנכ"ל המשרד את דעתו בעניין ההמלצה, ולמותר לציין כי אף השר לא קיבל החלטה באותו עניין.

מהתייחסות ממונה היחידה לעניין זה עולה כי בתיק הביקורת בעניינה של העירייה נבדקו נושאים אחדים ובהם נושא הקשור למקרקעין - הרשאה לשימוש בחופים שניתנה לעירייה בחוזה מאת מינהל מקרקעי ישראל, ומכוחה התקשרה העירייה עם בעלי מלונות בעיר בהסכמי הפעלה שאפשרו להם לתת שירותים שונים בחלק מהחופים תמורת תשלום דמי שימוש לעירייה.

לצורך גיבוש המלצתה בכל הנוגע לעניין המקרקעין ביקשה הוועדה המייעצת באפריל 2007 לקבל הערכת שמאי מטעם משרד הפנים, על מנת שתוכל לבחון את סבירות דמי השימוש שגבתה העירייה מבעלי המלונות. ממונה היחידה השיב לוועדה כי ההיערכות המינהלית של משרד הפנים לקבלת שירותי שמאות צפויה לארוך זמן רב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו להיות ערוך לספק לוועדה המייעצת את כל הכלים הדרושים לה כדי שתוכל לגבש את המלצותיה בזמן סביר.

נוכח תשובתו של ממונה היחידה, החליטה הוועדה המייעצת להפריד את עניין המקרקעין מדיוניה בשאר נושאי תיק הביקורת.

בהתייחסותו של ממונה היחידה מאוגוסט 2009 נאמר כי לנוכח המלצת הוועדה, החליט השר לדחות את החלטתו בנושאים שהובאו להכרעתו עד אשר תסיים הוועדה את בירור נושא

חיוב אישי בשלטון המקומי

המקרקעין ותגיש לו את המלצתה לגבי כל נושאי הביקורת שנבדקו בעירייה; בירור זה טרם הסתיים.

עוד נכתב בהתייחסותו של ממונה היחידה כי בשיבתה מיולי 2009 החליטה הוועדה לפנות ליועץ המשפטי של משרד הפנים ולמינהל מקרקעי ישראל כדי לקבל את עמדתם בסוגיה ולדחות את המשך הדיונים בעניין עד קבלת תגובתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח העובדה שהליך הטיפול בחיוב האישי נמשך זמן רב, אין מקום לכרוך נושאי ביקורת שהטיפול בכירורם הסתיים עם סוגיות אחרות שמשך בירורן עלול להימשך זמן נוסף כאשר לא נמצאו טעמים מקצועיים לעשות כן. על משרד הפנים לפעול למען יישום המלצות הוועדה סמוך ככל האפשר למועד גיבושן.

הליך הטיפול בחיוב ראש המועצה המקומית ד וגזברה

בעקבות חשש להוצאות בלתי חוקיות שהוצאו במועצה המקומית ד, מינתה היחידה לחיוב אישי רואה חשבון מטעמה לביקורת משלימה בעניין ופתחה בבירור הליכים לחיוב אישי במועצה. הליכי הבירור נעשו, בין היתר, לגבי הוצאה בעבור רכישת רכב לראש המועצה בסכום גבוה מכפי שמתירות הנחיות המשרד המסדירות רכישת רכב לראשי רשויות מקומיות. בהוראת משרד הפנים מכרה המועצה את הרכב שרכשה בתוך פרק זמן קצר ממועד הרכישה, ובשל כך נגרם לה הפסד כספי.

במהלך הבירור ביקש ראש המועצה מהוועדה לשאת במלוא הנזק שנגרם למועצה בגין הרכישה הבלתי תקינה של רכבו, ובתמורה לכך ביקש לשחררו מ"קלון החיוב האישי"; הוועדה אישרה את בקשתו של ראש המועצה, דהיינו שיישא בהפרש בין עלות הרכב שנרכש לעלות המותרת על פי ההנחיות, שהיה בסך 37,243 ש"ח, בתמורה לאי-הטלת חיוב אישי.

באוגוסט 2008 הגיש ראש המועצה לוועדה חישוב שביצע, ולפיו עליו להחזיר למועצה 18,169 ש"ח בלבד.

הוועדה קבעה כי החישוב של ראש המועצה אינו מדויק, ובנובמבר 2008 המליצה להטיל על ראש המועצה חיוב אישי בסך 50,000 ש"ח - כגובה הפער בין הסכום המותר להוצאה על רכישת רכב לבין הוצאת הרכישה בפועל; בסכום זה נכללת גם עלותם של אביזרים שונים שהתקין ראש המועצה ברכבו. עוד המליצה הוועדה להטיל חיוב אישי בסך 5,000 ש"ח על גזבר המועצה. המלצת הוועדה נחתמה בידי חבריה והועברה לבחינתו של מנכ"ל משרד הפנים.

בדצמבר 2008 פנתה המועצה המקומית ד ליחידה לחיוב אישי באמצעות בא כוחה בבקשה לסיים את ההליכים בעניינה, נוכח הסכמתו של ראש המועצה להשיב מכיסו 37,243 ש"ח לקופת המועצה - הסכום המקורי שקבעה הוועדה המייעצת. לבקשת המועצה צורפו אישורים על תחילת התשלום - ניכויים חודשיים משכרו של ראש המועצה בסך 1,500 ש"ח החל ממשכורת חודש דצמבר 2008. בקשת המועצה התקבלה ביחידה לאחר שהמלצת הוועדה הועברה למנכ"ל, אך לפני שהמנכ"ל בחן אותה והעביר את המלצתו בעניינה לשר.

נוכח פנייתה של המועצה קיימה הוועדה המייעצת דיון חוזר בעניינה, ובמסמך מפברואר 2009 הותירה את ההחלטה הסופית בעניין החיוב האישי של ראש המועצה בידי השר.

נמצא כי מסמך זה הועבר לשר רק ביולי 2009, כחמישה חודשים לאחר הדיון החוזר של הוועדה. עד תום הביקורת טרם התקבלה החלטתו של השר בעניין.

בתשובתו של ממונה היחידה למשרד מבקר המדינה הוא ציין כי נוסח הפנייה החוזרת של הוועדה המייעצת לשר אמנם גובש בפברואר 2009, אך לא נחתם בידי כל חברי הוועדה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי במקרה האמור היה עליו לדאוג לכך כי המלצות הוועדה יועברו לידי השר לצורך הכרעתו בעניינן מוקדם ככל האפשר. גם במקרה מיוחד זה תפקוד משרד הפנים היה לקוי וטיפולו בתיק התאפיין בסכבת בלי שנמצא לה הסבר מתקבל על הדעת.

טיפול המשרד בהמלצה להטיל חיוב אישי על נושאי משרה במועצה המקומית ה

בנובמבר 2004 המליצה הוועדה המייעצת להטיל חיוב אישי על נושאי משרה במועצה המקומית ה - ראש המועצה לשעבר, גזברית המועצה, מהנדסת המועצה ומנהל התחזוקה - בסכום כולל של 41,626 ש"ח, בשל התקשרות עם אחיו של ראש המועצה לשעבר לביצוע עבודות שונות.

בסוף אותו החודש הועברה המלצת הוועדה לבחינתו של מנכ"ל משרד הפנים דאז, אך הוא לא גיבש המלצה לשר בעניין. עם סיום כהונת המנכ"ל העבירה היחידה לחיוב אישי את המלצת הוועדה למנכ"ל שהחליפו בתפקיד, וגם הוא לא גיבש המלצה לשר עד סיום תפקידו במשרד.

בינואר 2007, לאחר יותר משנתיים, העבירה היחידה לחיוב אישי את המלצת הוועדה לבחינת המנכ"ל שמונה לתפקיד אחרי שני קודמיו שהוזכרו לעיל. הוא סבר כי פרק הזמן הארוך שחלף מסיום עבודתה של הוועדה וגיבוש המלצתה עד הגשתה לבחינתו מעלה ספק אם ניתן בכלל לאשרה. יתרה מכך, המנכ"ל סבר כי אישור המלצתה של הוועדה במועד כה מאוחר לגיבושה חוטא למטרות שלשמן הוקמה הוועדה ויהא שגוי מהבחינה המקצועית והציבורית.

לפיכך ביוני 2007, בחלוף יותר משנתיים וחצי ממועד גיבוש המלצת הוועדה, המליץ המנכ"ל לשר שלא לאמצה. השר אישר את המלצת המנכ"ל והחליט שלא להטיל חיוב אישי על נושאי המשרה במועצה המקומית ה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי מחדלי הטיפול בהמלצת הוועדה המייעצת בעניין המועצה המקומית האמורה הביאו לביטול הליך החיוב האישי במקרה שבו לא היה ספק בצורך להחילו; במישור הציבורי גרם ביטולו של ההליך לפגיעה במוטיב ההרתעתי אשר לשמו הוא נועד.



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי חלק מהליכי הטיפול שפורטו בפרק זה מצביעים על מחדלי טיפול משמעותיים בתיקי החיוב האישי. מחדלים כגון אלה יכולים אף לעורר חשש בקרב הציבור כי שיקולים שאינם ענייניים הם שהשפיעו על אופן הטיפול באותם תיקים. תגובת מנהל היחידה על מקרים אלו אינה מניחה את הדעת ואין בה כדי להסביר את הסחבת שאפיינה את הטיפול בהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "מאז שנת 2007 אין בעיה ניהולית ביחידה, לאור מינוי ממונה ליחידה. הליכי הטיפול בתיקי חיוב אישי שופרו משמעותית ביחס לעבר, חרף מצוקת כוח אדם".

עוד מסר המשרד כי מנכ"ל המשרד יפעל למציאת פתרון יעיל לתיקים הממתינים להחלטה.

ניהול המידע ביחידה

על מנת ליישם את הנוהל לחיוב אישי יש לקיים פעולות מינהליות ומקצועיות: לטפל במידע רב, לעקוב אחר מכלול של פעולות ולבקר באופן שוטף את התהליך.

הביקורת העלתה כי בסיס המידע הקיים בידי היחידה, המנוהל על ידי עובדיה באמצעות דוחות פנימיים - ידניים וממוחשבים, אינו מתעדכן באופן שוטף ולפיכך אינו יעיל דיו לקיום פעולות איתור ופעולות למעקב ופיקוח שוטפים אחר הליכי הטיפול בכל תיק ותיק בשלביו השונים.

קיימת חשיבות רבה להפעלתה של מערכת מידע אשר באפשרותה לספק נתונים בכל זמן נתון על המידע המתקבל במשרד הפנים בנוגע למקרים פוטנציאליים לחיוב אישי ועל אופן ההתקדמות של כל הליך לחיוב אישי בתיקים הקיימים.

היעדר בקרה מערכתית מוסדרת על מידע הנוגע לחיוב אישי או לחלופין על אופן התקדמות הליך לחיוב אישי אשר הוחל בו או על אכיפה המבוצעת בהליך שהתקבלה לגביו החלטה לחיוב, עלול להביא לאי-סדרים בטיפול בהליך ולתקלות חמורות.

על משרד הפנים לפעול ליצירת מאגר מידע כולל לעניין ניהול החיוב האישי, שיעמוד לרשות כל הגורמים העוסקים בנושא או מפקחים עליו. במאגר צריך להיות מידע מלא ועדכני על הליכים לחיוב אישי שהוחל בהם, על אמצעי אכיפה, על פעולות בקרה וניהול ועל פעולות נוספות, ככל שיידרש.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי היחידה לחיוב אישי עובדת בעיקר באופן ממוחשב: המסמכים והדוחות שמורים בקובצי וורד או בקבצים סרוקים, מרבית התכתובת נעשית במייל והמעקב הניהולי אחר פעילויות היחידה מבוצע באמצעים ממוחשבים. עם זאת, במהלך 2010 יושם דגש על צורכי המחשוב לשיפור ניהול וארגון המידע ביחידה.

עוד מסר המשרד כי המנכ"ל ביקש ליצור בסיס נתונים אחיד שיכלול את כל המידע על התיקים, יעודכן כל העת ויועבר באופן מקוון למנכ"ל ולמנהל המינהל לשלטון מקומי על מנת שיוכלו לראות בזמן אמת את שלבי הטיפול בתיקי החיוב האישי.

מעורבות הממונים על המחוזות בהליך לחיוב אישי

הנוהל לחיוב אישי קובע כי לאחר שהוועדה בדקה את חומר המידע שקיבלה בדבר הוצאות או התקשרויות בלתי חוקיות שבוצעו לכאורה ברשות המקומית והחליטה כי אכן קיים חשש להוצאות או התקשרויות שלא כדין - יתבקש גם הממונה על המחוז הנוגע בדבר להתייחס לכך. ואכן, מן הביקורת עולה כי עם אישור הוועדה את טיוטת הדוח שולח ממונה היחידה לחיוב אישי העתק מהטייטה לממונה על המחוז ומבקש לקבל התייחסותו לאמור בה.

נמצא שבדרך כלל לא הגיבו הממונים על המחוזות על פניית ממונה היחידה אליהם בעניין זה.

בעקבות אי-תגובתם של הממונים על המחוזות על הפניות אליהם, ולבקשתה של הוועדה, פנה ממונה היחידה בספטמבר 2008 למנהל המינהל לשלטון מקומי והודיע לו כי "למעט במקרים חריגים", הממונים על המחוזות נוהגים להתעלם מפניית היחידה אליהם. עוד מסר ממונה היחידה כי "הוועדה סבורה כי התייחסות המחוזות לאירועים שנדונים בפניה חשובה ויכולה להוסיף נדבך נוסף למכלול השיקולים שלה", וביקש ממנהל המינהל לשלטון מקומי לבחון "כיצד ניתן לגרום לממונים על המחוזות להתייחס לאמור בטייטות דוח כאלו".

מנהל המינהל לשלטון מקומי לא הודיע לממונה היחידה אם פנה לממונים על המחוזות בעניין האמור או אם נקט דרך אחרת לטיפול בבעיה שהופנתה אליו. מספטמבר 2008, מועד פניית ממונה היחידה למנהל המינהל לשלטון מקומי, ועד מועד הביקורת לא חל כל שינוי במצב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לדרוש מהממונים על המחוזות להעביר את התייחסותם לכל טיוטת דוח המופנית אליהם, לרבות מידע הנמצא בידם בדבר תפקודם של נושאי המשרה שנבדקו, וזאת לצורך שקילת שיקולים נוספים לפני סיכום ההמלצה הסופית.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי המנכ"ל הורה להכין פנייה לממונים על המחוזות, ובה הם נדרשים למסור את התייחסותם לממונה על היחידה לחיוב האישי תוך 14 יום מתאריך פנייתו אליהם. אי-העברת התייחסותם תביא להתערבות המנכ"ל.

אכיפת החיוב האישי

סעיף 224 לפקודת העיריות קובע כי אם סכום החיוב האישי שנקבע לתשלום לא נפרע בתוך חודש ימים לאחר שהודיעו לעירייה על החיוב, ואם הוגשה בקשה לשר לבטל או להקטין את החיוב על פי סמכותו - תוך חודש ימים לאחר שהודיעו למבקש את החלטת השר, תתבע העירייה מהחייב בדיון את הסכום כאמור.

סעיף 225 לפקודת העיריות קובע מהו הסעד למקרה שבו העירייה אינה מפעילה את סמכותה ומסרבת לתבוע בדיון את סכום החיוב שנקבע או שהיא מתרשלת בהגשת תביעה בעניינו. במקרה זה רשאי הממונה למנות אדם מתאים לתבוע בשם העירייה את פירעון הסכום, והוצאות ההליכים ישולמו מקופת העירייה.

חיוב אישי בשלטון המקומי

ההוראה המקבילה בצו המועצות המקומיות קובעת כי אם לא נפרע סכום החיוב בתוך 30 יום מהיום שהתקבלה החלטת השר, תתבע אותו המועצה במשפט, ואם המועצה סירבה או התרשלה להגיש תביעה משפטית או לנהל את המשפט כהלכתו, רשאי השר למנות אדם שיעשה זאת בשמה ולמענה, והוצאות המשפט ישולמו מקופת המועצה.

אכיפת החיוב האישי - תמונת מצב

כאמור, בתקופת פעילותה עד מועד הביקורת גיבשה הוועדה המייעצת 17 המלצות להפעיל את הסמכות לחיוב אישי על 30 נושאי משרה ברשויות מקומיות שונות; השר נתן החלטתו להחיל חיוב אישי על 26 מהם.

במרס 2010 היה מצב אכיפת החלטות השר בנוגע לאותם חייבים כמפורט להלן:

1. 11 מ-26 החייבים פרעו את מלוא חובם, ועל כן הסתיים טיפול היחידה בעניינם.
 2. ארבעה חייבים משלמים את חובם לרשות המקומית בתשלומים באמצעות ניכוי שוטף משכרם, והם נמצאים במעקב של היחידה.
 3. כנגד שלושה חייבים שסירבו לשאת בתשלום סכום החיוב האישי שהוטל עליהם הגישו הרשויות המקומיות או באי כוחן תביעות להשלום. במועד הביקורת התקיים בירור התביעות בבתי המשפט.
 4. יתר החייבים - שמונה במספר - טרם פרעו את חובם או חלק ממנו, ובמועד סיום הביקורת לא הוחל בנקיטת אמצעים משפטיים נגדם.
- משרד מבקר המדינה בחן את אופן יישום ההחלטות שהתקבלו, לרבות ההליכים שנקטו לצורך אכיפתן, ואת מידת הפיקוח שהפעילה היחידה לחיוב אישי לשם מעקב אחר ביצוען; להלן מובאים הממצאים.

חייבים במהלך פירעון חובם הנמצאים במעקב של היחידה

חיוב הגזבר לשעבר של המועצה המקומית ו

במרס 2005 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה לחייב את הגזבר לשעבר של המועצה המקומית (כיום עירייה) ו, בתשלום של 55,156 ש"ח, בגין העסקה שלא כדין של עובד בכיר במועצה.

בדצמבר 2005 נתן החייב הוראה למועצה המקומית לנכות את סכום החיוב האישי שהוטל עליו משכרו ברוטו ב-11 תשלומים שווים החל מינואר 2006. על פי מסמכי היחידה לחיוב אישי, התקבלה אצלה הודעה על ניכוי סכום החיוב האישי שהוטל על החייב משכרו הברוטו שלו, ולא מתוך שכר הנטו כנדרש, כבר בסוף אותו החודש.

בפועל נוכו משכרו של החייב 55,156 ש"ח ב-12 תשלומים החל מחודש ינואר 2006. התשלומים נוכו מרכיב עלות המעביד של החייב, שהיא עלות גבוהה יותר מעלות שכר הברוטו שלו, שכן היא כוללת, נוסף על שכרו, עלויות נוספות שבהן חב המעביד: מס שכר, מס מעסיקים, ביטוח לאומי, ביטוח מנהלים והפרשות סוציאליות אחרות. עלות המעביד שנוכחה (55,156 ש"ח) תורגמה לניכוי של 38,670 ש"ח משכרו הברוטו של החייב.

נמצא כי עד פברואר 2009, יותר משנתיים לאחר שהחייב סיים לכאורה לשלם את סכום החיוב האישי שהוטל עליו, לא מצאה היחידה לחיוב אישי כי הוא שילם סכום קטן בהרבה מן הסכום שנדרש לשלם לפי החלטת השר.

בפברואר 2009 פנה ממונה היחידה לראש העירייה והודיעו כי במסגרת בקרה שקיימה היחידה על אכיפת החלטות השר עלה כי החייב לא השיב לקופת העירייה את מלוא הסכום, שכן הוא לא נוכה משכר הנטו שלו. על פי חישוב שגוי שעשה ממונה היחידה, השיב החייב לעירייה סך של 38,670 ש"ח בלבד במקום 55,156 ש"ח כנדרש על פי החלטת השר. ממונה היחידה דרש אפוא כי החייב ישיב לקופת העירייה את היתרה בסך 16,486 ש"ח, וכי הם ינוכו משכר הנטו שלו.

בעקבות דרישת ממונה היחידה, נוכו משכר הנטו של החייב בחודשים אפריל ומאי 2009 סך של 16,486 ש"ח.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא כי במהלך שנת 2006 נוכו התשלומים בסך 38,670 ש"ח משכר הברוטו של החייב ולא משכרו נטו, כפי שטעה לחשוב ממונה היחידה. לפי פקודת מס הכנסה, שיעור המס השולי של החייב היה לפחות 34% משכרו, והיווה את שיעור הקיזוז שחסך החייב משכרו ברוטו במהלך אותה שנה. ובתרגום לשקלים - משכרו של החייב נוכו לפחות 13,000 ש"ח פחות מן הסכום הכולל שממונה היחידה סבר כי נוכה משכרו בשנת 2006, הווה אומר - נוסף על הסכום שהשיב החייב לקופת העירייה בחודשים אפריל ומאי 2009, עליו להשיב לקופתה לפחות עוד 13,000 ש"ח.

בעקבות הביקורת הודיע ממונה היחידה כי יפעל ככל הנדרש לצורך השלמת הגבייה החסרה מהחייב.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי יתרת הגבייה מהחייב תושלם עד חודש אפריל 2010.

חייבים שטרם פרעו את חובם או חלק ממנו

כאמור, שמונה מ-26 החייבים טרם פרעו את חובם או חלק ממנו, ואף על פי שחלפו חודשים ארוכים ואף שנים ממועד קבלת החלטת השר להחיל עליהם חיוב אישי, לא פעלו הרשויות המקומיות או משרד הפנים לתבוע את פירעון חובם כמתבקש על פי דין ולא הוחל בהליכי אכיפה משפטיים נגדם. להלן פירוט:

חיוב ראש המועצה המקומית ו לשעבר

במרס 2005 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה לחייב את ראש המועצה המקומית ו לשעבר (כיום עירייה), ב-496,400 ש"ח, בגין העסקה שלא כדין של עובד בכיר במועצה. השר הוסיף כי יישום החלטתו ייעשה "בכפוף להסדר תשלומים סביר (ובאישור משרד הפנים)" בין הרשות המקומית לחייב. לחייב נשלחה הודעה רשמית על החלטת השר רק כעבור כשבעה חודשים, בנובמבר 2005.

לאחר שקבל את ההודעה על החלטת השר בעניינו, ביקש החייב לערער עליה בפני השר. לצורך כך, בקש לקבל לידי את תוכן ההחלטה ונימוקה; מחומר המסמכים הקיים במשרד הפנים עולה

חיוב אישי בשלטון המקומי

כי החייב לא קבל מענה לפנייתו. עוד עולה כי במהלך שנת 2007 בקש מנכ"ל המשרד דאו מהיועץ המשפטי של המשרד, כי ייפגש עם החייב ויאפשר לו להשמיע טענותיו.

לטענתו של היועץ המשפטי (מתוך תכתובת ששלח למבקרת הפנים של המשרד ביולי 2010), לא עלה בידי היועץ המשפטי של המשרד לתאם פגישה עם החייב לאורך השנים, למרות ניסיונות חוזרים ונשנים מצידו, בין היתר בשל נסיעתו של החייב לחו"ל והימנעותו מליצור קשר עם המשרד עם חזרתו; במרץ 2009 פנה היועץ המשפטי לחייב והודיעו כי לאחר ניסיונות חוזרים, הוא מבקשו לתאם עם המשרד מועד לפגישה ביניהם בשבועות הקרובים, שאם לא כן יראה המשרד את הדבר כויתור של החייב על בקשתו לערעור; באפריל 2009 השיב לו החייב כי ברצונו שייקבע לו מועד לשימוע – "... כפי שביקשתי פעמים מספר משרי הפנים לדורותיהם..."

באוגוסט 2009, לאחר מספר חודשים שגם במהלכם לא נקבע מועד לשימוע, מסרה היועצת המשפטית של היחידה ליועץ המשפטי של משרד הפנים את חוות דעתה בעניינו של החייב, ולפיה משרד הפנים מעולם לא דחה את ערעורו מנובמבר 2005 במכתב רשמי ולא הורה לו לשלם את החיוב שהושת עליו, בין היתר בשל העובדה כי מנכ"ל המשרד דאו ביקש שהיועץ המשפטי של המשרד ייפגש עם החייב וישמע את טענותיו, דבר שלא קרה עד אותו מועד. לדעת היועצת המשפטית, נוכח הזמן שחלף ונוכח טענתו של החייב כי בשנת 2005 הובטח לו שימוע נוסף אך הוא לא התקיים, ראוי כי המשרד יאפשר לו להעלות את כל טענותיו בכתב, הן יוצגו לשר מחדש בצירוף חוות דעתם של הנוגעים בדבר במשרד, והשר יודיע לו בכתב על החלטתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי פרטי המקרה האמור מצביעים על טיפול רשלני שלו בתיק. מחדלי הטיפול במקרה הביאו לידי כך שכחמש שנים לאחר שאישר השר את החיוב האישי של ראש העירייה ו, טרם נאכף החיוב.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי "לאור עינוי הדין שנמשך שנים רבות הורה מנכ"ל המשרד לבחון את ההחלטה מחדש ולגבש המלצה שתועבר לו במיידית".

חיוב ראש המועצה המקומית ז לשעבר

ביולי 2006 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה המייעצת לחייב את ראש המועצה המקומית ז לשעבר בתשלום 24,979 ש"ח בתוספת הפרשי הצמדה וריבית בגין רכישת רכב בעלות גבוהה מהמותר בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים.

במועד הביקורת - שלוש שנים ממועד החלטת השר - עדיין לא הוחל בגביית חובו של החייב ולא ננקטו נגדו הליכים משפטיים בעניין.

לדבריו של ממונה היחידה לחיוב אישי, היחידה פנתה למועצה המקומית כמה פעמים בשנים שחלפו מאז התקבלה החלטת השר בדרישה להסדיר את תשלום החוב. ליחידה לא ידוע מה עשתה המועצה, אם בכלל, בעניין גביית החוב.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה כי הפעולה שנקטה בעניין זה - פנייה לרשות המקומית לצורך הסדרת התשלום - אין בה אכיפה ממשית של החיוב. נראה כי בעניין זה בחרה היחידה שלא למצות את הפעולות שהיא נדרשת לבצע ולא להשתמש בכלים העומדים לרשותה במקרה כאמור לפי הוראות החוק. דרך פעולה זו עשויה להעביר מסר של חוסר נחישות בניהול הנושא של החיוב האישי.

משרד הפנים מסר בתגובתו ממרס 2010 כי "כיום החומר הנדרש לשם הגשת תביעה נמצא אצל יועץ משפטי חיצוני למועצה ותביעה תוגש בימים הקרובים. החשב המלווה לרשות מטעם משרד הפנים מלווה את ההליך ומצוי בקשר שוטף עם היחידה לחיוב אישי".

חיוב ראש העירייה ח, ממלא מקומו, מנכ"ל העירייה לשעבר וגזבר העירייה

במאי 2008 אישר השר בהחלטתו את המלצות הוועדה המייעצת לחייב את ראש העירייה ח לשלם 50,000 ש"ח; את ממלא מקומו לשלם 35,000 ש"ח; את מנכ"ל העירייה לשעבר לשלם 25,000 ש"ח, ואת גזבר העירייה לשלם 2,500 ש"ח, בגין עשייה אסורה בכספי הנחות שניתנו לעירייה ובגין התקשרות עם קבלני אשפה ללא מכרז.

ביולי 2008 פנה ראש העירייה למנכ"ל משרד הפנים באמצעות בא כוחו בבקשה לבטל את החיוב האישי שהוטל עליו. בפברואר 2009, חצי שנה לאחר פנייתו של ראש העירייה, דחה מנכ"ל המשרד את בקשתו.

בתקופה שחלפה לא הסדירו שלושת החייבים האחרים את תשלום חובם לעירייה. היחידה לחיוב אישי לא פעלה לאכיפת החיובים שהוטלו עליהם והקפידה את הטיפול בענייניהם עד הכרעת המנכ"ל בעניין פניית ראש העירייה אליו.

במאי 2009, בעקבות דחיית פנייתו של ראש העירייה, פנה ממונה היחידה ליועץ המשפטי של העירייה בשאלה מדוע אין העירייה פועלת להגשת תביעה נגד כל ארבעת נושאי המשרה שלא שילמו לה את כספי החיוב האישי שהוטל עליהם. היועץ המשפטי השיב לו כי העירייה החליטה שלא להגיש תביעה נגד נושאי המשרה האמורים, "מה גם שבידי משרד הפנים האפשרות לפעול באמצעות הממונה על המחוז למינוי עורך הדין אשר יגיש תביעה כאמור ע"ח העירייה".

בחודשים יוני-אוגוסט 2009 ביקשה היחידה למנות תובעת חיצונית מטעם משרד הפנים להגשת תביעה נגד החייבים בעניין האמור, אך מינוי זה לא יצא לפועל מפאת חשש לניגוד עניינים.

בספטמבר 2009 הסכימו ביניהם היועץ המשפטי של משרד הפנים ופרקליט מחוז חיפה (אזרחי) כי התביעה תוגש על ידי פרקליטות המחוז בכפוף לאישור של המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי) להליך. בפברואר 2010 פנה הממונה על מחוז הצפון למשנה לפרקליט המדינה בבקשה למינוי פרקליט להגשת תביעה נגד החייבים בעירייה.

בפברואר 2010 עתר חבר מועצת העירייה לבג"ץ¹⁰ בדרישה לחייב את ראש העירייה לשלם לעירייה את החיוב האישי שהושט עליו. בפסק הדין ממאי 2010 החליט בג"ץ למחוק את העתירה בשל הודעת משרד הפנים כי העביר את הטיפול בתיק לפרקליטות המחוז, וכי לחייב נשלחה הודעה בדבר כוונת המדינה להגיש תביעה בשם העירייה לעניין החוב.

10 בג"ץ 1554/10 אשר שמואלי נ' משרד הפנים ואח'.

חיוב אישי בשלטון המקומי

בהכרעת הדין מתח בג"ץ ביקורת על פועלו של משרד הפנים בעניין זה, "כמי השילוח ההולכים לאט לאט", ועל התנהלותו של המשרד, "שאינה מפארת את השירות הציבורי וכל פעלה בזבוז כספי ציבור, שכר טרחת עורכי דין, ובזבוז זמנם של הכל, לרבות בית משפט זה".

עוד מתח בג"ץ ביקורת על כי העירייה מתנהלת בחוסר מעש מתמשך, משום שבחירה שלא לפעול לאכיפת החלטת השר ומנגד גם לא עתרה כנגד ההחלטה ולא העמידה אותה במבחן משפטי, "בתקוה כי הפריץ או הכלב ימותו והנושא יעלה אבק על מדפי משרד הפנים או גורם אחר במדינה, ועל כן על שום מה לטרוח, 'אל תעירו ואל תעוררו'". עוד נכתב בפסק הדין: "היכן ההיגיינה הציבורית הבסיסית, שהשנים נוקפות וגורמים ציבוריים המבקשים להלין על החלטה אינם פועלים כל עיקר - וגם הגורמים המופקדים בממשלה על מימושם פועלים אט אט".

בג"ץ הוסיף כי במציאות שנוצרה, לא ייפלא כי ראש העירייה "נטל חרות לעצמו לא לשלם מזה ולא להשיג ולעתור מזה", וכי העירייה "נטלה חרות לעצמה לא לגבות, אך גם לא לעתור".

חיוב ממלא מקום הגזבר לשעבר של העירייה ט

בדצמבר 2008 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה המייעצת לחייב את ממלא מקום הגזבר לשעבר של עירייה ט בתשלום 100,000 ש"ח בגין עבודות שבוצעו בחריגה משמעותית מהתקציב הבלתי רגיל (תב"ר) שאושר להן או בלי שאושר תב"ר כלל ובגין התקשרות לביצוע הסעות תוך אי-ציות לנומרות המכרזים. בהמלצת הוועדה להטיל חיוב אישי על החייב צוין, בין היתר, כי הוא זומן לשימוע לפני הוועדה קודם גיבוש המלצתה, אולם לא הופיע.

עם קבלתו את ההודעה על החלטת השר בעניינו, פנה החייב לוועדה וטען כי מעולם לא קיבל את ההזמנה לשימוע שלכאורה נשלחה אליו, וכי בשל כך לא ניתנה לו אפשרות להציג את טענותיו והסבריו בנוגע לממצאי הדוח שכתבה היחידה לחיוב אישי.

ממונה היחידה מסר לעובדי משרד מבקר המדינה שאין ברשות היחידה אישור לכך שהחייב קיבל לידי את הזימון לשימוע. על כן החליטה היחידה לתת לו אפשרות נוספת לשטוח לפניו את טענותיו בנוגע לדוח הביקורת בעניינו. לדבריו של ממונה היחידה, הזימון הנוסף לשימוע יישלח לחייב לאחר שרואה חשבון חדש שמינתה היחידה יעודכן בחומר הטיפול בעניינו, שכן רואה החשבון הקודם, שגיבש את דוח הביקורת, אינו עובד עוד עם היחידה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי עליו לבחון את סדרי מסירת ההודעות והפניות לנבדקים, וזאת על מנת למנוע מקרים כאמור שבהם אי-סדרים ארגוניים מונעים או מעכבים אכיפה של החלטות. יש להבטיח בקרה על משלוח החומרים לנושאי המשרה שנבדקו וטיפול מידי בתקלות שקורות בתחום זה.

ממשרד הפנים נמסר כי הם ממתינים לאישור השר לאפשר לחייב שימוע במועד אחר.

חיוב ראש העירייה י לשעבר

בדצמבר 2008 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה המייעצת לחייב את ראש העירייה י לשעבר לשלם 70,000 ש"ח בגין החלפת רכב ישן בחדש לפני הזמן בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ובגין פיצול עבודה קבלנית לכמה עבודות קטנות כדי להימנע מקיום מכרז.

בינואר 2009 פנה החייב ליחידה לחיוב אישי בבקשה לדחות את מועד ביצוע ההחלטה לאחר שערער עליה לפני השר. במרס 2009 התקבלה תשובתו של השר ולפיה הוא דחה את הערעור משום שלא מצא שיש לחרוג מהמלצת הוועדה שאותה אישר בהחלטתו.

לאחר שנדחה ערעורו פנה החייב ליחידה בבקשה לאשר לו הסדר תשלומים מרבי לפריסת החוב. ואולם במועד הביקורת, יותר מחצי שנה ממועד החלטת השר, לא הוחל בגביית חובו ולא ננקטו נגדו הליכים משפטיים לאכיפת התשלום.

ממונה היחידה מסר בתשובתו שגביית החוב נדחתה עד אישור הצעת נוהל חדש של משרד הפנים בעניין פריסת תשלומים (ראו בהמשך). עם אישור ההצעה ניתן יהיה לפרוס את חובו של החייב ולגבותו.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי נוכח הנסיבות הקיימות בכוונת מנכ"ל המשרד להמליץ לשר לאשר לחייב לשלם את חובו בתשלומים.



לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לפעול במסגרת הסמכויות המוקנות לו על פי חוק על מנת למנוע מקרים שבהם חייבים אינם פורעים את חובם לרשות המקומית חודשים ארוכים ואף שנים, ולא ננקטים נגדם הליכי אכיפה מינהליים ומשפטיים מטעם הרשות המקומית או מטעם המשרד עצמו, או לחלופין מקרים שבהם חייבים משייכים לקופת הרשות המקומית סכומים נמוכים מאלו שנדרשו להשיב לפי החלטת השר.

פריסת תשלומים

פקודת העיריות קובעת כאמור כי אם סכום החיוב שנקבע לתשלום ואושר בידי הממונה או שנקבע בהחלטה של השר לא נפרע בתוך חודש ימים מיום ההודעה לעירייה על החיוב או בתוך חודש ימים מיום קבלת ההחלטה על ידי השר, תתבע העירייה בדין את הסכום כאמור. כך נקבע גם בצו המועצות המקומיות.

בנוהל לחיוב אישי נקבע כאמור כי "החליט השר לקבוע חיוב אישי - יקבע את סכום החיוב שיוטל". לא הוסדר בנוהל נושא פריסת התשלומים לכיסוי החיוב והאופן שבו יבוצע.

פריסת סכומי החיוב האישי שהוטלו

בכל שנות פעילותה המליצה הוועדה המייעצת להטיל חיובים בסכומים משתנים על נבחרים ונושאי משרה ברשויות מקומיות שונות. ממונה היחידה או מנהל האגף לביקורת אישרו לחלק מהחייבים לפרוס את סכום החיוב האישי שהוטל עליהם לתשלומים חודשיים. האישורים ניתנו על

חיוב אישי בשלטון המקומי

פי שיקול דעתם של ממונה היחידה או מנהל האגף לביקורת בלבד, והם שקבעו את מספר התשלומים להחזר סכום החיוב, וכפועל יוצא את משך פירעונו של החוב עד השלמת כיסוי.

כאמור, עד מרס 2010 פרעו 15 מהחייבים את מלוא חובם או חלק ממנו לרשות המקומית. בשניים מהמקרים שילמו החייבים את חובם בתשלום אחד, בשני מקרים הוחלט על ניכוי מכספי פיצויי פרישה, וב-11 מקרים אושרה פריסת תשלומים רחבה - בשמונה מהם אושרו יותר מעשרה תשלומים.

נמצא כי לא היה מתווה אחיד לפריסת התשלומים, והיא אושרה בכל עניין ולפי בקשת החייבים, בלי שנקבעה קודם לכן מסגרת מגבילה למספר התשלומים ולסכום המזערי של כל תשלום.

כך למשל, בפברואר 2009, באחד מדיוני הוועדה, ציין ממונה היחידה שנכח בפורום המשתתפים כי עד אותו המועד ובהיעדר כללים ברורים בעניין פריסת תשלומי החוב, "מי שהגיש בקשה לאגף הביקורת לפרוס תשלומים, אם זה לא היה באמת 50 ש"ח או משהו מהסוג הזה, אז אישרו לו, בלבד שהוא נכנס למסלול של תשלום וזה סביר".

לדעת משרד מבקר המדינה, אכיפה מינהלית מכל סוג, כל שכן אכיפה מהסוג הנדון שנועדה לשרש סדרי מינהל לא תקינים, צריכה להתבסס על מדיניות ברורה ומוסדרת ובעלת אמות מידה ידועות כדי שיקיים שוויון לפני החוק. לצורך כך על משרד הפנים לקבוע נוהל שיסדיר את נושא פריסת תשלומי החיוב האישי.

משרד הפנים מסר בתגובתו כי פריסת התשלומים שהיו עד שנת 2007 לא אושרו על ידיו, אלא בוצעו בפועל על ידי החייבים. המשרד שם דגש על עצם גביית החוב ולא על גבייתו בתשלום אחד דווקא.

עוד מסר משרד הפנים כי בהוראתה של היועצת המשפטית של היחידה משנת 2008, לא אושרו פריסת תשלומים רחבות עד שיגובש ויאושר נוהל המסדיר את הנושא.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ככלל, ראוי שהתשלום בגין החיוב האישי יתבצע בתשלום אחד, תוך חודש ימים מהיום שהתקבלה החלטת השר. חריגה מכלל זה ראוי כי תיעשה בהתחשב בנסיבות העניין ובהן גובה החיוב, תוך הגבלה משמעותית של פריסת התשלומים.

הצעת הנוהל לפריסת תשלומים

ביולי 2009 פנה היועץ המשפטי של משרד הפנים אל מנכ"ל המשרד בעניין פריסת תשלומי החיוב האישי. בפנייתו הציע להסדיר את הנושא בנוהל שעניינו חיוב בריבית והפרשי הצמדה על תשלומי החיוב האישי, אשר יפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (להלן - הצעת הנוהל).

על פי הצעת הנוהל, על חיוב אישי שהוטל על נושא משרה ברשות מקומית יחולו ההסדרים הקבועים בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980 (להלן - חוק ריבית והפרשי הצמדה), למעט ההסדרים הנוגעים ל"ריבית פיגורים", וסכום החיוב האישי ייחשב "תשלום חובה אחר" כמשמעו בחוק זה, וכתשלום חובה המפורט בתוספת לחוק.

לפי הסדר התשלומים הקבוע בחוק ריבית והפרשי הצמדה, יהיה סכום החיוב האישי צמוד למדד כהגדרתו בחוק זה, ותתאפשר פריסה של תשלום החיוב האישי לתקופה שכללל ובהיעדר נסיבות חריגות לא תעלה על שנתיים. על פי הצעת הנוהל, בנסיבות חריגות שבהן הוטל על אדם חיוב אישי בסכום העולה על 150,000 ש"ח, ניתן יהיה לחרוג מהסדר התשלומים הקבוע ולהורות על פירעון החוב בתשלומים במשך יותר משנתיים, באישור ממונה היחידה או נציג מטעמו ובאישור היועץ המשפטי של משרד הפנים או נציג מטעמו.

עוד קובעת הצעת הנוהל כי אם לא פרע חייב במועד שני תשלומים על פי הסדר התשלומים שנעשה עמו, יתבטל ההסדר וכל החוב יועמד לפירעון מדי.

במועד הביקורת נמצא נוסח הצעת הנוהל אצל השר אך טרם קיבל את אישורו. ממונה היחידה מסר במהלך הביקורת כי הצעת הנוהל עתידה לקבל את אישורו של השר ולהיכלל כנוהל מאושר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בקרוב.

חיוב אישי של ממלאי תפקידים בתאגידים עירוניים

בפקודת העיריות והגבלה סמכות משרד הפנים להטיל חיוב אישי על נושאי משרה או תפקיד ברשויות המקומיות. יוצא אפוא כי אין למשרד סמכות להטיל חיוב אישי על ממלאי תפקידים במאות תאגידים עירוניים שלרשויות המקומיות יש יותר ממחצית מכוח ההצבעה באספה הכללית שלהם או מהזכות למנות בהם דירקטורים.

בהצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007¹¹, הוחלה הסמכות להטיל חיוב אישי גם על ממלאי תפקידים בתאגידים העירוניים. להלן נוסח סעיף 336 להצעת החוק:

"ראש עירייה, חבר מועצה, מנהל כללי לעירייה, נושא משרה או עובד עירייה וכן נציג עירייה בחברה עירונית מיוחדת, מנהל כללי של חברה עירונית מיוחדת ובעל תפקיד בחברה עירונית מיוחדת, אשר החליט במסגרת סמכויותיו על הוצאה שלא כדין או אישר במסגרת סמכויותיו הוצאה שלא כדין, וכן מי מאלה אשר בשל אי הפעלת סמכויותיו חויבה העירייה או החברה העירונית המיוחדת בתשלום שנקבע בפסק דין שניתן בהעדר הגנה, יהיה חייב להשיב לקופת העירייה את סכום ההוצאה".

"חברה עירונית מיוחדת" הוגדרה בהצעת החוק כ"חברה עירונית שבה מחצית או יותר מכוח ההצבעה באסיפותיה הכלליות או מהזכות למנות בה דירקטורים הם בידי עירייה אחת או יותר או בידי עירייה אחת או יותר יחד עם חברה עירונית או חברה בת עירונית אחת או יותר".

עד סוף שנת 2009 לא חלה התקדמות של ממש בקידום הליכי החקיקה של הצעת החוק האמורה.

11 הצעת חוק העיריות, התשס"ז-2007, פורסמה במרס 2007 ברשומות "הצעות חוק הממשלה".

חיוב אישי בשלטון המקומי

משרד הפנים מסר בתגובתו כי "הסדרת נושא החיוב האישי בתאגידים עירוניים תכפיל, הלכה למעשה, את כמות הגופים בהם מוסמכת היחידה לטפל. הדבר יצריך היערכות הן מבחינת כוח אדם והן מבחינה תקציבית".

הקטנת סכומי חיוב על ידי השר

בפקודת העיריות נקבעה כאמור סמכותו של השר לבטל או להקטין כל סכום חיוב אישי על תשלום בלתי חוקי, לפי שיקול דעתו, לאחר פנייה של החייב בעניין.

כאמור, בתקופת פעילות הוועדה המייעצת ועד מועד הביקורת, אישר השר בהחלטתו להחיל חיוב אישי על 26 נושאי משרה ברשויות מקומיות שונות, בהתאם להמלצתה. לשלושה מ-26 המחויבים הפחית השר בדיעבד את סכום החיוב שהוא עצמו אישר, לאחר שפנו אליו בערר. להלן פרטים הנוגעים למקרה אחד שבו הפחית השר את סכום החיוב האישי שקבע לשני מחויבים באותה הרשות:

ביוני 2008 המליצה הוועדה המייעצת להטיל חיוב אישי על ראש העירייה יא בסך 40,000 ש"ח וחיוב אישי על גזברה לשעבר של אותה עירייה בסך 10,000 ש"ח, זאת בגין העברת סכומי כסף גדולים מן העירייה לעמותה לביצוע עבודות פיתוח שונות.

באוגוסט 2008 אישר השר בהחלטתו את המלצת הוועדה המייעצת. החלטת השר הועברה לידיעת החייבים בנובמבר 2008.

1. בסוף אותו החודש התקבלה בלשכת השר בקשה מאת ראש העירייה לביטול החיוב האישי שנקבע לו. ראש העירייה טען בבקשתו כי הפעילות שבגינה חיוב אישי נעשתה בתום לב ומתוך הנחה שהיא תקינה, ולא משיקולים אישיים או כוונה לקבל טובת הנאה אישית. עוד ביקש ראש העירייה להתחשב, בין היתר, בכל שנות כהונתו כראש עירייה, בעשייתו הציבורית ובעשרות שנות שירותו המוניציפאלי.

בדצמבר 2008 העביר מנהל האגף לביקורת לשר את התייחסותו והתייחסות היחידה לחיוב אישי לבקשת ראש העירייה. באשר לחלק מהטענות שהעלה ראש העירייה כתב מנהל האגף כי הוועדה המייעצת הביאה בחשבון את הנסיבות והעובדות שהובאו בבקשה.

בהמשך אותו החודש התקיים אצל השר שימוע לראש העירייה, ובו הוא טען כי גם אם נעשתה עברה היא טכנית בלבד ולא מתוך רצון לעקוף את הנהלים. ראש העירייה אף הציג את פעילותו הציבורית ארוכת השנים, וביקש מהשר, נוכח העובדה כי החיוב האישי הוטל לאחר הבחירות לרשויות המקומיות ובהתחשב בכך שלא הציג את מועמדותו לכהונה נוספת, להחליט על ביטול החיוב הכספי.

בינואר 2009 החליט השר להפחית את סכום החיוב האישי שהוטל על ראש העירייה מ-40,000 ש"ח ל-4,000 ש"ח מהטעמים האלה:

"הפחתת סכום החיוב האישי, נובע מכך שראש העיר החליט לא להתמודד על ראשות העיר ולאור עשרות השנים שבהם שרת את הציבור ביעילות ובהגינות... ההוצאה היא למטרה ציבורית בניגוד להוצאה לצרכים אישיים".

2. בדצמבר 2008 התקבלה בלשכת השר בקשה מאת הגזבר לשעבר של העירייה לביטול החיוב האישי שנקבע לו. הגזבר לשעבר טען כי בהליך בחינת החיוב האישי לא עלה בידיו לפרוס לפני הוועדה המייעצת את מכלול טענותיו, והיא קבעה את המלצתה בלי שהייתה לה "מלוא התמונה העובדתית והמשפטית הרלוונטית".

בהתייחסות האמורה לעיל של מנהל האגף לביקורת נכתב בנוגע לטענות הגזבר לשעבר כי "הוועדה לחיוב אישי ציינה בהמלצתה במפורש כי התחשבה בשיקולים אלו. זו גם הסיבה שהסכום עליו המליצה הוועדה להטיל על הגזבר היה רק 10,000 ש"ח".

בינואר 2009 החליט השר להפחית גם את סכום החיוב האישי שהוטל על גזברה לשעבר של העירייה מ-10,000 ש"ח ל-1,000 ש"ח מהטעמים האלה:

"ההוצאה הלא חוקית הוצאה למטרה ציבורית בנסיבות מיוחדות וחריגות... בנוסף, הגזבר פרש זה מכבר מתפקידו לאחר שנים שבהם שרת את הציבור ביעילות ובהגינות... היוזם העיקרי בפרשה בגינה הוטל החיוב היה ראש העיר לשעבר".

עולה אפוא כי החיובים האישיים של ראש העירייה וגזברה לשעבר של העירייה הוקטנו ב-90% על ידי השר.

הוועדה המייעצת, שבראשה שופט בדימוס, היא הגורם המקצועי אשר בוחן את כלל החומר, העובדות והנסיבות הנוגעים לחיוב האישי. החלטות הוועדה המוגשות לשר הן תוצר של הליך מעין שיפוטי הכולל חקירה מקצועית של כל הגורמים הנוגעים בדבר. סטייה מהמלצות הוועדה ראוי כי תיעשה בנסיבות חריגות במיוחד ועל בסיס נימוקים כבדי משקל. דברים אלו מקבלים משנה תוקף כאשר מדובר בהפחתה של כמעט כל החיוב.

משרד מבקר המדינה העיר עוד למשרד הפנים כי לשר יש סמכות לבטל או להקטין את החיוב שקבע בהחלטתו במסגרת דיון חוזר, ולפיכך סביר שיהיה לו מרווח של שיקול דעת. דא עקא, שתי ההחלטות האמורות של השר דאז, שיש בהן הפחתה ניכרת בגובה החיובים האישיים שהוטלו על ראש העירייה וגזברה לשעבר של העירייה (בשיעור של 90%), מדגישות את הצורך בקביעת עקרונות אשר יהיה בהם כדי לסייע לשרים, ומנגד לתחום את שיקול דעתם, בכואם לקבל החלטות בבקשות שיקבלו מהחייבים להפחתת גובה החיוב האישי שהושת עליהם מתוקף החלטתם מלכתחילה.

הליך החיוב האישי הוא כלי הרתעתי חשוב האמור למנוע פעולות בלתי חוקיות ברשויות המקומיות. הוא מאפשר, בין היתר, להגן על כספי הציבור מפני בעלי השררה - הנבחרים והפקידות הבכירה ברשויות, אשר נושאים חובת אחריות מקצועית וחובת אמונים כלפי הציבור. הליך זה נועד לספק לשלטון המרכזי, ובייחוד למשרד הפנים, מעצם היותו מופקד על השלטון המקומי, כלי פיקוח נוסף על הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים לפעול ככל האפשר כדי לאפשר הפעלת מנגנון חיוב אישי תקין, אשר יקוימו בו פיקוח ובקרה ראויים. היעדר פיקוח ובקרה הולמים על אכיפת ההליך לחיוב אישי מחטיא את מטרת ההרתעה שבהליך זה.

בשבע השנים האחרונות הניח משרד הפנים את התשתית ליישום הוראות הדין בנושא החיוב האישי של נושאי משרה בשלטון המקומי והחל לפעול על פיה. מממצאיו של דוח זה עולה שהפעלת הסמכות של המשרד בנושא החיוב האישי בשנים האחרונות אינה יעילה והיא מתאפיינת בחוסר החלטיות ובסחבת.

איסוף החומר הנדרש והמעקב אחריו וכן הליך בחינת המקרים שנבדקו וקבלת ההחלטה בעניינם לוקים בחסר; ניהול המידע אינו יעיל; הטיפול בחלק מהתיקים היה לקוי; האכיפה של ההחלטות אשר התקבלו בדבר הטלת החיוב האישי רופפת, וההליך בחלק מהתיקים נמשך זמן רב מדי. משרד הפנים אינו מפנה את המשאבים הדרושים לשם קיום הליך החיוב האישי בצורה נאותה. הטיפול בנושא זה במשרד הפנים עדיין אינו מספק והוא טעון שיפור.

ראש רשות מקומית ונושאי משרה ברשות המצויים בהליך בדיקה שבסיומו ייתכן שיושת עליהם חיוב אישי אינם מתפקדים כבשגרה. התמשכות ההליך עלולה להביא לפגיעה בנבדקים, ומכאן - לפגיעה ברשות המקומית עצמה, ועל כן על משרד הפנים לפעול לקיצור ההליך ככל האפשר; נוסף על כך הטלת החיוב האישי בסמוך ככל האפשר למועד ביצוע העברה תקשור בין העברה לעונש בעקבותיה ותביא ליצירת המוטיב ההרתעתי הנדרש.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפעולות בתחום החיוב האישי נודעת חשיבות רבה, שכן הן באות להבטיח כי נושאי משרה לא יפגעו באמון שולחיהם ולא יחרגו מגדרי הסמכויות שניתנו להם. למען קיום סדרי מינהל תקינים ברשויות המקומיות וביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות הנעשות בהן על המשרד להקפיד על הפעלת סמכותו בתחום החיוב האישי כראוי. על מנכ"ל משרד הפנים לפעול לאלתר לחיזוק ההיבטים הניהוליים של היחידה ולהשלמת הטיפול בכל אחד מההליכים המתמשכים שלא לצורך. מן הראוי גם שמשרד הפנים יפעל לקידום הליכי החקיקה על מגת שיוסדר, בין היתר, נושא החיוב האישי בתאגידים עירוניים.

