הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

תקציר

הביקורת הפנימית בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות (להלן - הרשויות המקומיות) מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה, ועל החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות)[1] להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת הביקורת) את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של מבקר הרשות המקומית נקבעו בחקיקה.

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית השלטונית בישראל הולכת וגוברת. אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשויות המקומיות, הגידול בהיקפי תקציב הרשויות והרחבת פעילותן, בד בבד עם צמצום הרגולציה הממשלתית על פעילות השלטון המרכזי, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.

המודל הסטטוטורי של הביקורת ברשויות המקומיות נועד להבטיח ביקורת מיטבית ואפקטיבית. מבקר הרשות המקומית הוא אחד העובדים הסטטוטוריים - שהרשות המקומית חייבת בהעסקתם, והוקנה לו מעמד מיוחד בחקיקה. המחוקק קבע, בין היתר, כללים שיבטיחו את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר בראש הרשות המקומית ובבעלי התפקידים הבכירים בה.

פעולות הביקורת

במהלך שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. חלק מהנתונים בדוח זה עודכנו בשנת 2011. הביקורת נערכה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות חולון, יהוד-מונוסון (להלן - עיריית יהוד), לוד, מודיעין עילית, נתיבות, קריית אונו וקריית מלאכי ובמועצות המקומיות כפר ברא ופרדס חנה-כרכור (להלן - המועצה המקומית פרדס חנה). כמו כן התקבלו במשרד מבקר המדינה ובנציבות תלונות הציבור תלונות הנוגעות למבקרים הפנימיים ברשויות

---

1 פקודת המועצות המקומיות חלה הן על המועצות המקומיות המנויות בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, והן על המועצות האזוריות המנויות בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

המקומיות. תלונות הנוגעות לעיריות שדרות ואלעד ולמועצה המקומית כסייפה פורטו בדוח זה. בנוסף שלח משרד מבקר המדינה שאלונים בנושא זה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות בארץ, בסך הכול 255 רשויות. עד נובמבר 2010 הגיעו למשרד מבקר המדינה תשובות מ-241 רשויות מקומיות (94%) - 80 עיריות, 109 מועצות מקומיות ו-52 מועצות אזוריות (להלן - המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות).

עיקרי הממצאים

מינוי מבקר לרשות מקומית

1. במועד הביקורת, בשנת 2010, 46 רשויות מקומיות (19%)[2] לא מינו מבקר פנימי: שלוש עיריות (4%) - בית שאן, טמרה[3] וטייבה - לא מינו מבקר עירייה, 15 מועצות מקומיות (14%) ו-28 מועצות אזוריות (54%) לא מינו מבקר מועצה.

2. בשמונה עיריות (10%) הועסקו מבקרים במשרות חלקיות, שלא לפי הפקודה הקובעת כי יש להעסיק מבקר במשרה מלאה.

כך למשל, הועלה כי בעיריית קריית אונו מועסק מבקר ב-95% משרה בלבד, בניגוד להוראות פקודת העיריות ובניגוד להודעות העירייה למשרד הפנים כי היקף משרתו של המבקר יועלה ל-100% משרה. הדבר נועד גם כדי למנוע תחולתן של המגבלות בדבר עיסוק נוסף עליו.

מבקר עיריית יהוד מועסק ב-80% משרה בלבד, שלא על פי חוזה העסקתו שאושר בידי משרד הפנים ולפיו הוא יועסק ב-100% משרה.

משרד הפנים אישר לעיריית קריית מלאכי להעסיק מבקר עירייה במשרה חלקית בניגוד לפקודה. עד שנת 2005 הועסק המבקר ב-50% משרה בלבד ולאחר מכן הועלה היקף משרתו רק ל-60%.

3. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי עשר מועצות מקומיות (10%) וארבע מועצות אזוריות (8%) מעסיקות מבקר פנימי בהיקף משרה קטן לעומת גודל אוכלוסייתן, וזאת בניגוד לדין[4].

4. היקף משרתו של מבקר מועצה מקומית כפר ברא על פי דין הוא 50% משרה. בפועל נקבע היקף משרתו ל-57%: 50% עבור עבודתו כמבקר הרשות ו-7% עבור טיפול בתלונות הציבור, אף שבפועל הוא לא מילא תפקיד של ממונה על תלונות הציבור במועצה.

---

2 הנתונים באחוזים מתייחסים לרשויות המקומיות שענו לשאלון.

3 לאחר מועד עריכת הביקורת מינתה עיריית טמרה מבקר עירייה בנובמבר 2010. עיריית בית שאן בחרה מבקר בפברואר 2011 אולם המינוי בוטל - ראו להלן.

4 בצו המועצות המקומיות (א) ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) נקבעו כללים שעניינם שיעור העסקה של מבקר מועצה מקומית או מבקר מועצה אזורית במשרה חלקית, וזאת לפי גודל האוכלוסייה בתחום המועצה.

5. שמונה מועצות אזוריות[5] (15%) ומועצה מקומית אחת (המועצה המקומית מיתר) מעסיקות מבקר שאינו עובד רשות אלא נותן שירותים חיצוני, שלא לפי הוראות הפקודות.

6. עיריית בית שאן פרסמה מכרז פנימי לתפקיד מבקר העירייה, ובפברואר 2011 בחרה לתפקיד את מי שכיהן בעשר השנים האחרונות כגזבר העירייה. בית הדין האזורי לעבודה בנצרת[6] פסל את מינויו בעקבות עתירה שהגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל. בית הדין קבע כי בנסיבות העניין קיים ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו של הגזבר ערב מינויו למבקר ובין חובותיו בתחום הביקורת, ולא ניתן לנטרל ניגוד עניינים זה על ידי קביעת סייגים שיוטלו על עבודת המבקר.

מכרזים לבחירת מבקר רשות מקומית

בחלק מהרשויות המקומיות התגלו ליקויים בהליכי המכרזים למינוי מבקר:

1. בשנת 2007 פרסמה עיריית לוד מכרז לבחירת מבקר עירייה. לאחר שוועדת הבחינה למכרז ראיינה את המועמדים היא החליטה שיו"ר הוועדה הקרואה דאז[7] יערוך סבב שיחות עם כמה מהממליצים של שלושה מועמדים שלדעתה ראויים לתפקיד ולאחר מכן יחליט, בהתייעצות עם יו"ר ועדת הבחינה ותוך כדי יידוע חברי ועדת הבחינה, מי המועמד הראוי. בסופו של דבר החליטו השניים שלא לבחור לתפקיד אף לא אחד משלושת המועמדים שהגיעו לשלב הסופי. בעקבות כך החליטה העירייה לפרסם מכרז חוזר לתפקיד מבקר העירייה, וזאת בהתבסס רק על התרשמותו האישית של יו"ר הוועדה הקרואה דאז ללא הליך מסודר ששותפים לו כל חברי הוועדה, כנדרש על פי עקרונות המכרז.

נמצא כי יו"ר הוועדה הקרואה דאז פנה למשרד הפנים קודם לפרסום המכרז הנוסף והביע עמדה אוהדת כלפי אחד המועמדים (מועמד א), דבר שיש בו כדי לפגוע בעקרון השוויון כלפי מועמדים פוטנציאלים אחרים. במכרז הנוסף שפרסמה העירייה בשנת 2008 מצאה ועדת הבחינה למכרז שלושה מועמדים שהיו ראויים בעיניה לתפקיד (שאחד מהם היה מועמד א), והחליטה לשלחם למבחני מיון. אולם בסופו של דבר חזרה בה הוועדה מהחלטתה לערוך מבחני מיון, כך שלא היה לה בסיס מקיף ושלם לבסס עליו את בחירתה. בסופו של דבר נבחר לתפקיד אחד משני המועמדים האחרים.

2. באפריל 2009 בחרה עיריית מודיעין עילית במנהל מחלקת החינוך בעירייה לתפקיד מבקר העירייה אף על פי שלא היה בעל ניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת, כנדרש.

---

5 מטה אשר, אשכול, דרום השרון, מעלה יוסף, עמק הירדן, עמק יזרעאל, רמת הנגב ותמר.

6 ס"ע 11-01-39599 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' עיריית בית שאן.

7 בשנת 2007 פוזרה מועצת עיריית לוד והעומד בראשה הועבר מכהונתו. מאז מכהנת בעיריית לוד ועדה קרואה. בתקופה אפריל 2007 - פברואר 2011 עמד בראשה מר אילן הררי.

3. במכרז לבחירת מבקר לעיריית אלעד ניסה ראש העירייה להשפיע על חברי ועדת המכרזים, קודם לכינוסה של הוועדה, לבחור במועמד מסוים.

שמירה על כשירותם של מבקרי הרשויות המקומיות

רוב מבקרי הרשויות המקומיות משתתפים באופן קבוע בימי עיון ובהשתלמויות, אבל רק מיעוטם משתתפים בקורסים מקצועיים המחזקים את ידיעותיהם בתחומי העשייה ברשות המקומית.

עבודת מבקר רשות מקומית

1. לפי פקודת העיריות[8], על המבקר הפנימי להכין תכנית עבודה שנתית, לקבוע את נושאי הביקורת בתקופה מסוימת ואת היקפה, וזאת בהתאם לתפקידיו המנויים בסעיף 170א(א) לפקודה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה משרד הפנים את מבקרי הרשויות המקומיות "לערוך תכנית עבודה רב שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית". תכנית העבודה של המבקר צריכה להיות מיטבית ויעילה. לפיכך, על מבקר הרשות המקומית, בבואו לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית, לכלול את מגוון הנושאים שהרשות עוסקת בהם, לקבוע סדרי עדיפויות לנושאי הביקורת ולהתמקד בנושאים כמו פעילויות כלכליות מהותיות, שירותים עיקריים שמספקת הרשות המקומית וכן בענייני תכנון ובנייה ומינהל עובדים, שבהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים גבוהה ומחייבת היערכות הולמת.

משרד מבקר המדינה בדק באילו נושאים ערכו מבקרי הרשויות המקומיות ביקורת בשלוש השנים האחרונות. הועלה כי דוחות המבקרים דנו בנושאים הנוגעים לשירותים עירוניים (30%), נושאים כספיים (28%), שירותים ממלכתיים (12%), מוסדות עירוניים וציבוריים (9%), מעקבים אחר תיקון ליקויים (8%) ומועצת הרשות המקומית ולוועדותיה (6%). רק מיעוטם של הדוחות דנו בנושאים הנוגעים למינהל עובדים (4%) ולמינהל הנדסה (תכנון ובנייה) (3%) שהם מנושאי הליבה של עיסוקי הרשות המקומית.

2. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, כי במועצות המקומיות בית ג'אן, בסמת טבעון, גוש חלב, הר אדר, חורפיש וכפר ורדים ובמועצה האזורית עמק הירדן, כלל לא הגישו המבקרים דוחות ביקורת בשנים 2007-2009. עוד הועלה, כי בשנת 2007 לא הגישו תשעה מבקרי רשויות מקומיות (4%) דוח ביקורת, בשנת 2008 - 14 (6%) ובשנת 2009 - עשרה (4%).

---

8 על פי פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 1ג170 ו-334א לפקודת העיריות יחולו לעניין מבקר מועצה מקומית, ובכלל זה מועצה אזורית, בשינויים המחויבים.

בביקורת נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 לא הגישו מבקר עיריית מודיעין עילית ומבקר המועצה המקומית כפר ברא דוח על הביקורת שערכו לשנים 2008-2009. הדוחות שהכין מבקר המועצה המקומית כפר ברא לשנים 2006-2007 כללו נושא אחד בלבד ולא נגעו בנושאי הליבה שהמועצה עוסקת בהם.

תקציב ותקנים

1. יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו. על פי פקודת העיריות, היקף הצעת התקציב ללשכת המבקר הפנימי לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, שאותו יקבע שר הפנים לפי מספר התושבים בתחומה של העירייה ועל פי תקציבה השנתי. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 לא קבע שר הפנים הוראות לגבי השיעור הקבוע של תקציב לשכת המבקר מהתקציב השנתי של העירייה. בפקודת המועצות המקומיות נקבעו הוראות דומות שלפיהן השר רשאי לקבוע הוראות כאמור, וגם כאן הוא לא עשה זאת. בהיעדר אמות מידה אובייקטיביות לתקציב, המבקר תלוי בגזבר ובראש הרשות המקומית שיכולים להתנות את גודל תקציב לשכתו בסדרי העדיפויות הראויים בעיניהם לביקורת.

בעיריית קריית מלאכי לא דנה ועדת הכספים, כמו גם מועצת העירייה, בהצעות התקציב שהגיש מבקר העירייה לשנים 2003-2008, כנדרש בפקודת העיריות.

תקציב פעולות ומיקור חוץ נועד לשמש את מבקר הרשות המקומית להעסקת כוח עזר לביצוע מטלות ביקורת ולסיוע של יועצים ומומחים. בעיריית לוד הונהגה שיטה שלפיה מימוש תקציב הפעולות העומד לרשות מבקר העירייה מותנה באישור מחדש של גזבר העירייה בכל חודש. התנהלות זו עומדת בניגוד להוראות פקודת העיריות, פוגעת בעצמאותו של המבקר ואינה מאפשרת את ניצולו המיטבי של התקציב.

2. בפקודת העיריות נקבע כי ראש העירייה ימנה, בהסכמתו של מבקר העירייה, עובדים ללשכת המבקר על פי תקנים שיקבע שר הפנים. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010, במשך למעלה מ-15 שנים, לא קבע שר הפנים תקנים כאמור.

רק 14 עיריות, שגודל אוכלוסייתן מעל 50,000, העסיקו במועד הביקורת עובדים בלשכת מבקר העירייה[9]. 63 עיריות (79%) לא העסיקו כלל עובדים, ובהן גם עיריות גדולות המונות מעל 100,000 תושבים כמו אשקלון, בני ברק, רמת גן וחולון.

---

9 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/1998 נדרשו עיריות שאוכלוסייתן מונה מעל 50,000 תושבים להוסיף לתקן משרה של מרכז ביקורת המועסק כעובד ביקורת.

סוגיות אתיות בהתנהלות מבקרי הרשויות המקומיות

על מבקרי הרשויות המקומיות לשמש מופת אישי לשאר עובדי הרשות המקומית ועליהם להקפיד על יישום קפדני של כללי ההתנהגות והאתיקה המקצועית ולפעול ללא רבב.

1. מבקר עיריית קריית אונו ומבקר עיריית יהוד לא עבדו במשרה מלאה כנדרש; בד בבד עם עבודתם בעירייה הם התמחו במשרד עורכי דין פרטי, וזאת ללא אישורם בכתב של ראש העירייה ושל מועצת העירייה כנדרש. נוסף על כך הם לא החתימו את כרטיס הנוכחות במסגרת עבודתם בעירייה פעמיים ביום כנדרש, ולכן לא ניתן לדעת מה היו שעות העבודה שלהם בפועל. למותר לציין כי מבקרי שתי עיריות אלו לא הקדישו את כל זמנם ומרצם לעבודה בעירייה כנדרש מכל עובד סטטוטורי.

עוד הועלה כי אף על פי שמבקר עיריית קריית אונו לא עבד בעירייה בתקופת התמחותו באופן מלא, העירייה הוסיפה לשלם את שכרו בלי שנוכו שעות עבודתו כמתמחה במשרד עורכי הדין.

נמצא, כי מבקר עיריית קריית אונו עסק בשנים 2009-2011, לאחר סיום התמחותו, בעבודה נוספת כעורך דין בלי שקיבל לכך את אישור ראש העירייה ומועצת העירייה, בניגוד לפקודת העיריות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים. המבקר ייצג גורמים שונים בבית המשפט, בין היתר בהליכים נגד המדינה ורשויותיה, דבר המעורר חשש לניגוד עניינים.

2. הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות במשרד המשפטים קבעה בעניין מבקר עיריית נתיבות ובעניין מבקר המועצה המקומית כסייפה, כי מצב שבו חבר מועצה הוא קרוב משפחתו של מבקר הרשות המקומית מעורר חשש לניגוד עניינים.

יחסי גומלין בין המבקר לרשות המקומית

1. בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר הרשות המקומית בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לישיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה. ההוראות הוחלו גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות ציינו 19 מבקרים (8%) כי לא ניתנת להם גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות; 10 (4%) ציינו כי הם אינם מוזמנים באופן קבוע לישיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית; 37 (15%) ציינו כי אין מזמנים אותם לישיבות של ועדות הרשות המקומית.

בעיריית לוד הועלו ליקויים בשיתוף הפעולה בין גזבר עיריית לוד למבקר העירייה. הגזבר לא פעל כנדרש כדי לסייע למבקר לקבל גישה במועד למערכות הנתונים של העירייה והשהה באופן לא סביר את התייחסותו לממצאים שהועברו לתגובתו.

2. הועלו מקרים של עימותים בין ראש הרשות המקומית למבקר הרשות הפוגעים באפקטיביות של הביקורת. לדוגמה, עימות בין מבקרת המועצה המקומית פרדס

חנה לראש המועצה על רקע דוח ביקורת שהכינה על מנהלת מחלקת משאבי אנוש במועצה; יחסים מעוררים המלווים בהאשמות ותלונות הדדיות שוררים בין ראש עיריית שדרות למבקרת העירייה, והם אינם מאפשרים קיום ביקורת תקינה בעירייה.

3. בפקודת העיריות נקבעו הוראות בדבר המועדים שעל ועדת הביקורת ועל מועצת העירייה לדון בדוחות מבקר העירייה. ההוראות הוחלו גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

ב-36 רשויות מקומיות (15%) לא דנה ועדת הביקורת בדוח המבקר לשנת 2007 וב-46 (19%) היא לא דנה בדוח לשנת 2008. ליקויים בכל הנוגע לדיוני ועדת הביקורת הועלו בעיריות נתיבות ויהוד ובמועצה המקומית פרדס חנה.

ב-49 רשויות מקומיות (20%) לא דנה מועצת הרשות בדוח המבקר לשנת 2007 וב-67 (28%) היא לא דנה בדוח לשנת 2008. ליקויים בכל הנוגע לדיוני מועצת הרשות הועלו בעיריית יהוד ובמועצות המקומיות כפר ברא ופרדס חנה.

בעיריות נתיבות ויהוד ובמועצה המקומית פרדס חנה הועלה כי הצוות לתיקון ליקויים לא התכנס באופן סדיר כנדרש בפקודות. במועצה המקומית כפר ברא לא מונה כלל צוות לתיקון ליקויים.

סיכום והמלצות

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של הרשות המקומית.

בדוח זה הועלו ליקויים חמורים הנוגעים למינוי המבקרים ברשויות המקומיות; לעבודתם ולקביעת תקציבם; להתנהלותם של המבקרים ויחסי הגומלין ביניהם לבין ראשי הרשויות המקומיות; ולטיפול הרשויות המקומיות בדוחות המבקרים.

על הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות מבקרים פנימיים כלל או שמעסיקות מבקרים בהיקף משרה מופחת שלא כדין לפעול בהקדם למינוי מבקר בהיקפי המשרה הקבועים בחוק. על משרד הפנים להפעיל את סמכותו ולפעול למינוי מבקר פנימי ברשויות המקומיות, במעמד של עובד רשות, ולהבטיח שהיקף העסקתם לא יפחת מהנדרש בחוק. שיקולים תקציביים אינם עילה לאי-קיומה או לצמצום היקפה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות; על משרד הפנים להקפיד ולדאוג שהרשויות המקומיות יעשו את כל המאמצים לצמצם את הפגיעה בביקורת גם בזמן משבר כלכלי, וכן להבטיח שהביקורת לא תיפגע יתר על המידה לעומת תחומי פעילות אחרים ברשות המקומית.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות להקפיד שבמכרזים לבחירת מבקרים לרשויות המקומיות יישמרו כללי השוויון וסדרי מינהל תקין, וייבחרו רק מועמדים

העומדים בתנאי הסף שנקבעו בחוק. יש לראות בחומרה ניסיונות של ראשי רשויות מקומיות להשפיע שלא כדין על בחירת מועמד כזה או אחר.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר הרשות המקומית והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, שתאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות הרשות המקומית, הן חיוניות. על משרד הפנים לפעול בהקדם, כנדרש בפקודת העיריות, כדי לקבוע תקנות בכל הנוגע לתקציבה של לשכת המבקר ולתקניה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר הרשות, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לישיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על הרשויות חלה חובה סטטוטורית למנות חברים לוועדות הביקורת ולדאוג לתפקודן התקין. על כל רשות למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שידון גם הוא בדוחות המבקר ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

כדי לערוך ביקורת במיומנות ובמקצועיות, ראוי שבתפקיד מבקר פנימי יכהן אדם בעל רקע מקצועי והשכלתי התואם לתחומי העיסוק והעשייה של הרשות המקומית. זאת ועוד, מעמדו הבכיר של המבקר, ההיקף הרחב של הנושאים העומדים לביקורתו והאתגרים שהוא עומד בפניהם מחייבים ניסיון מעשי של מספר שנים בתחום הביקורת, ובגוף בסדר גודל הדומה לזה של הרשות המקומית.

ראוי שמשרד הפנים יגבש תכנית השתלמות והכשרה מומלצת למבקרי הרשויות המקומיות, כדי לשפר באופן תמידי את איכות הביקורת והיקפה, ויפעל לעדכונם השוטף של המבקרים בכל הנוגע לעבודת מבקר הרשות המקומית. לנוכח החשיבות בחיזוק ובביצור חזית הידע של המבקרים בתחומי העשייה של הרשות, על ראשי הרשויות המקומיות מוטלת החובה לסייע בידם ולאפשר להם להשתתף בהכשרה מקצועית.

על מבקר רשות מקומית להקיף בביקורתו את כל תחומי העיסוק של הרשות. מן הראוי שהמבקרים יעסקו בנושאי הליבה של הרשות, לרבות נושאים בתחום התכנון והבנייה ומינהל עובדים.

על מבקר רשות מקומית להקפיד על הכנת תכנית עבודה שנתית ועל הגשת דוח ביקורת שנתי במועדים הקבועים בפקודה. יש לראות בחומרה את התופעה שמבקרי רשויות מקומיות כלל אינם מגישים דוחות ביקורת. מן הראוי שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות יועמדו לעיון הציבור, גם באתר האינטרנט של הרשות, דבר שיתרום לאפקטיביות של הביקורת ולתיקון הליקויים שהועלו בה ויביא לידי שקיפות מלאה בכל הנוגע לפעולות הרשות.

על המבקרים ברשויות המקומיות לפעול על פי כללי התנהגות הנדרשים מכלל עובדי הרשות המקומית. יתרה מזאת, מעצם תפקידיה של הביקורת ברשויות, סמכויותיה ואחריותה, מחויבים אלה העוסקים בה ביישומם הקפדני של כללי ההתנהגות

בהיותם דוגמה ומופת אישי לשאר העובדים ברשות, בבחינת "נאה דורש ונאה מקיים"[10]. מן הראוי שמשרד הפנים ייתן דעתו לקביעת קוד אתי שהמבקרים יחויבו בו. על המבקר להקפיד על החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום, בבואו לעבודה ובצאתו, כנדרש מכל עובד רשות. עם זאת יודגש כי אין לדרוש ממבקר הרשות למסור דיווח העלול להגביל את עצמאותו ואי-תלותו. במקרים כאלה מן הראוי לקבוע הסדרים שלפיהם ידווח המבקר על עבודת חוץ אך לא יידרשו ממנו אישור מראש להיעדרותו לצורכי עבודה ופרטים על תוכן פגישותיו.

בביקורת של משרד מבקר המדינה הועלו מספר סוגיות שראוי היה כי משרד הפנים ייתן עליהן את הדעת כדי להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי ברשות המקומית ובעומד בראשה, ולמנוע חשש אפשרי לניגוד עניינים ולפגיעה ביכולתו של המבקר לבצע ביקורת מקיפה ובלתי תלויה ברשות המקומית: הסדרת הדיווח של המבקרים המועסקים במשרה חלקית על עיסוקיהם הנוספים; הסדרת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות שקרובי משפחתם מכהנים כנבחרים ברשות המקומית או משמשים בתפקידים מרכזיים ברשות; קביעת הסדר במקרים שהמבקר כיהן, קודם לבחירתו, בתפקיד ביצועי מרכזי ברשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבקר שעבד קודם למינויו בכפיפות ישירה לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות המקומית, או ששימש בתפקיד ביצועי מרכזי, כמו גזבר, מנכ"ל או עוזר לבעל תפקיד כזה, והייתה לו נגיעה לחלק ניכר מההחלטות המתקבלות ברשות המקומית, יש מקום לבחון כי תיקבע לו גם תקופת צינון הולמת על מנת למנוע חשש לניגוד עניינים.

מבקר רשות מקומית הוא עובד סטטוטורי ומעמדו נקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, לפיכך הוא מהווה חלק מהרשות המקומית, ובידי משרד הפנים מצויות סמכויות הפיקוח וההנחיה הנוגעות לו, מכוח הוראות הפקודות. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לביקורת במשרד הפנים, שהוא גוף מקצועי העוסק בביקורת על הרשויות המקומיות, לשמש מנחה מקצועי בכל הקשור לפעילותו של מבקר הרשות. בדרך זו תבוצר מצד אחד עצמאותו ואי-תלותו של המבקר ברשות המקומית, ותובטח מצד אחר שמירה על נורמות וכללי התנהגות מקצועיים ואתיים מצד המבקרים.

על משרד הפנים לתת דעתו לצורך לכונן מנגנון אובייקטיבי לבירור תלונות על מבקרים פנימיים, וזאת גם לנוכח ניסיונות להצר את צעדיהם של מבקרי הרשויות המקומיות ובעטיים של מקרים שבהם שוררים יחסי גומלין מעוררים ביניהם לבין ראשי הרשויות. הצורך במנגנון כזה מתחזק בשל הבעייתיות בהעמדת מבקרים פנימיים לדין משמעתי כשאר העובדים, והחשש שהאפשרות להעמידם לדין תצר את צעדיהם ותביא לידי עקיפתם של מנגנוני ההגנה שנקבעו בפקודת העיריות מפני פיטורים של המבקר.

---

10 אשר פרידברג, "מקצוע הביקורת הפנימית - היבטים אתיים", המבקר הפנימי (ספטמבר 1995), עמ' 87-88.

מבוא

חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית השלטונית בישראל הולכת וגוברת. גידול בהיקפי התקציב ברשויות המקומיות והרחבת פעילותן, בד בבד עם מגמת צמצום הרגולציה הממשלתית על פעילות השלטון המקומי, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ונשיאה של השלטון המקומי באחריות בפני תושביו.

הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) מופקדות על מתן כל השירותים המוניציפליים ועל חלק מהשירותים הממלכתיים (למשל, חינוך ורווחה). אופי התפקידים הציבוריים המוטלים על הרשות המקומית, הסמכויות שהוענקו לה והאחריות הציבורית המוטלת על נבחריה והשפעתם הישירה על רווחת התושבים ועל איכות חייהם מחייבים קיום בקרה וביקורת - הן פנימית הן חיצונית - על פעולותיהן של הרשויות המקומיות[11].

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי סדרי מינהל ציבורי תקין ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני.

ביוני 2002 פרסם מבקר המדינה דוח על "ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות מקומיות"[12] (להלן - דוח הביקורת הקודם). הדוח עסק, בין היתר, בנושאים האלה: מינוי מבקרים פנימיים בעיריות ובמועצות מקומיות; השלמת משרה של מבקרים פנימיים במועצות מקומיות; העסקת מבקרים פנימיים שלא במעמד "עובד רשות מקומית"; מינוי עובדים ללשכת המבקר בעירייה; תפקידיו של המבקר הפנימי; תקן ותקציב שנתי ללשכת המבקר ותקנים מקצועיים. בעקבות דוח הביקורת באו על תיקונם חלק מהממצאים שהועלו בו.

המסגרת הנורמטיבית

1. הביקורת הפנימית בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות (להלן - הרשויות המקומיות) מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה, ועל החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות)[13] להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת. הוראות פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וצו

---

11 ראו בג"ץ 7805/00 **אלוני נ' מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נז(4) 577 (להלן - פסק דין רוני אלוני).

12 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, דוח 1/שנת 2002, עמ' 83.

13 פקודת המועצות המקומיות חלה הן על המועצות המקומיות המנויות בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, והן על המועצות המקומיות המנויות בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.

המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות)[14], מסדירות את מעמד המבקר ברשות המקומית ואת תפקידיו (להלן - החקיקה).

עיריות חויבו למנות מבקר עירייה במשרה חלקית לראשונה בשנת 1971. בתחילה חלה החובה רק על עיריות שמספר תושביהן עולה על 30,000 ובשנת 1978 הוחלה החובה על כל העיריות. מאז שנת 1995 כל עירייה חייבת - על פי הוראות סעיף 167(ב) לפקודת העיריות - להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה.

מאז שנת 1997, באמצעות תיקון בצו המועצות המקומיות, הוחלה חובת מינוי מבקר גם על מועצות מקומיות. ההוראות שחלו על מבקר המועצה המקומית היו דומות, אך לא זהות, להוראות החלות על מבקר עירייה. בשנת 2007, תיקון מס' 47 (התשס"ז) לפקודת המועצות המקומיות, שהוחל בינואר 2008, חייב גם מועצות אזוריות במינוי מבקר פנימי (להלן - התיקון לפקודת המועצות המקומיות). צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות) קובע את היקף משרתו של מבקר במועצה אזורית.

על פי התיקון לפקודת המועצות המקומיות, הוחלו רוב ההוראות החלות על מבקר העירייה גם על מבקרי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, בשינויים המחויבים[15]. עם זאת האחדה של הדינים החלים על מבקרי הרשויות המקומיות אינה שלמה. למשל, ההוראות הנוגעות לפיטורי מבקר רשות מקומית אינן חלות במפורש על מועצות אזוריות. יוצא אפוא שהדינים החלים על מבקרי הרשויות המקומיות מצויים בדברי חקיקה שונים ואינם אחידים.

משרד הפנים, מתוקף היותו הגוף המפקח על השלטון המקומי, מפרסם מפעם לפעם חוזרי מנכ"ל שבהם הוא מנחה את הרשויות המקומיות בעניינים הנוגעים לתחומי פעולתן. להנחיות משרד הפנים הניתנות לרשויות המקומיות יש חשיבות, בין היתר, למיסוד נורמות של מינהל ציבורי תקין ולהאחדתן וכן להביא לידי יעילות וחיסכון. סמכותו של משרד הפנים בעניין זה נובעת, בין היתר, מפקודת העיריות, והיא הואצלה למנכ"ל משרד הפנים.

במהלך השנים הוכנסו תיקונים בפקודת העיריות שתכליתם הייתה לבצר את מעמד הביקורת ברשויות המקומיות, לחזק את מעמדו של המבקר ולהבטיח ביקורת סדירה ואפקטיבית ויישום המלצותיה. הדברים חוזקו אף בהוראות של חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

2. על פי החקיקה הרשויות המקומיות מחויבות בקיומה ובתפקודה התקין של הביקורת הפנימית. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת של הרשות המקומית את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של המבקר נקבעו בדין.

עוד נקבע בחקיקה כי בכל רשות מקומית תוקם ועדה לענייני ביקורת (להלן - ועדת הביקורת) שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה, וראש העירייה, סגניו

---

14 בצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953, נקבע, בין היתר, כי הסעיפים בצו המועצות המקומיות (א), הנוגעים לוועדת הביקורת ולמבקר המועצה יהיו סעיפים מקבילים בצו ב. בצו בדבר ניהול המועצות המקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, נקבעו הוראות דומות החלות על המועצות המקומיות בשטחי יהודה והשומרון. על מועצות אזוריות בשטחי יהודה והשומרון חל צו בדבר ניהול מועצות אזוריות יהודה והשומרון (מס' 783), התשל"ט-1979.

15 על פי התיקון, הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות יחולו לעניין מבקר מועצה מקומית, ובכלל זה מועצה אזורית, בשינויים המחויבים.

וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת; יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

המודל הסטטוטורי של הביקורת ברשויות המקומיות מיועד להבטיח ביקורת מיטבית ויעילה. החיזוק הסטטוטורי של מעמד המבקר נעשה בחקיקה באמצעות עצם חובת המינוי, קביעת דרכי מינויו וכשירותו, קביעת תקציבו ותקני כוח האדם שיעמדו לרשותו, הבטחת גישתו למידע, הוראות מיוחדות הנוגעות לעובדי ביקורת, קביעת מנגנון פיטורים של מבקר כדי למנוע פיטורים שרירותיים וכן מנגנון שימנע פיטוריהם של עובדיו, עצמאות כמעט מוחלטת בקביעת תכנית העבודה השנתית ועוד.

המבקר הוא אחד העובדים הסטטוטוריים שהרשות המקומית חייבת בהעסקתם והוקנה לו בחקיקה מעמד מיוחד. מינויו טעון אישורם של רוב חברי מועצת הרשות, ופיטוריו טעונים אישורה ברוב של שלושה רבעים מחבריה[16], לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון בישיבת המועצה. לא תתקבל במועצה החלטה על פיטורי המבקר, אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דבריו בעניין הפיטורים.

3. על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (להלן - חוק מבקר המדינה), מבקר פנימי רשאי לפנות בתלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור על העברתו מתפקידו או על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, תקנון שירות המדינה, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו מטעם נציבות שירות המדינה או מהסדרים כלליים דומים, הפוגע בו במישרין או המונע ממנו טובת הנאה, שעשה מי שממונה עליו בתגובה על פעולותיו במילוי תפקידו כמבקר. הוראה זו חלה גם על מבקרי הרשויות המקומיות. נציב תלונות הציבור רשאי ליתן כל צו שימצא לנכון ולצודק, לרבות צו זמני, כדי להגן על זכויות העובד, תוך כדי שימת לב לתפקודו הראוי של הגוף שהוא עובד בו.

4. ב-16.8.05 הקימה שרת המשפטים דאז, עו"ד ציפי ליבני, ועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית, בראשה עמד השופט בדימוס ורדימוס זיילר. בדצמבר 2006 הגישה הוועדה את מסקנותיה (להלן - דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית). חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק הביקורת הפנימית), אינו חל על מבקרי הרשויות המקומיות, אבל כמה ממסקנות הוועדה ישימות גם בנוגע לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

בשנת 2007 הוכנה במשרד הפנים, בשיתוף עם משרדי ממשלה אחרים, הצעת חוק העיריות המיועדת לחול על כלל הרשויות המקומיות שתחליף את פקודת העיריות[17] (להלן - הצעת חוק העיריות). ההצעה מבקשת לחולל רפורמה בנושא יחסי שלטון מקומי ושלטון מרכזי ובמארג הכוחות והיחסים התוך-ארגונים ברשויות המקומיות עצמן. בהצעת החוק מוצע, בין היתר, הסדר אחיד הנוגע לנושאי משרה בכירים ברשויות, בהם המבקרים הפנימיים. עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010, לא הושלם הליך חקיקה זה[18].

באוגוסט 2011, לאחר סיום הביקורת, פרסם משרד הפנים את חוזר המנכ"ל 4/2011 ובו פורסמו הנחיות בהתאם לפקודה ולצווים לעניין מבקר הרשות המקומית ביחס להיקף משרתו, שכרו ותנאי הסף הנדרשים לצורך התמודדות למשרה זו.

---

16 כאמור, דרישה זו לא הוחלה על המועצות האזוריות.

17 הצעות חוק - הממשלה 292, כ"ט באדר התשס"ז, 19.3.07. על פי ההצעה כל רשות מקומית תכונה - עירייה.

18 הצעת החוק עברה קריאה ראשונה בכנסת הקודמת ובחודש אוגוסט 2011 היתה מצויה בהכנה בוועדת הפנים של הכנסת לפני הגשתה לקריאה שנייה ושלישית.

פעולות הביקורת

במהלך שנת 2010 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. חלק מהנתונים בדוח זה עודכנו בשנת 2011. הביקורת נערכה בתשע רשויות מקומיות: בעיריות חולון, יהוד-מונוסון (להלן - עיריית יהוד), לוד, מודיעין עילית, נתיבות, קריית אונו וקריית מלאכי ובמועצות המקומיות כפר ברא ופרדס חנה-כרכור (להלן - המועצה המקומית פרדס חנה). כמו כן התקבלו במשרד מבקר המדינה ובנציבות תלונות הציבור תלונות הנוגעות לעיריות שדרות ואלעד ולמועצה המקומית כסייפה[19]. בנוסף שלח משרד מבקר המדינה שאלונים בנושא זה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות בארץ, בסך הכול 255 רשויות. עד נובמבר 2010 הגיעו למשרד מבקר המדינה תשובות מ-241 רשויות מקומיות (94%) - 80 עיריות, 109 מועצות מקומיות ו-52 מועצות אזוריות (להלן - המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות).

מינוי מבקר לרשות מקומית

חובת מינוי מבקר ברשויות מקומיות

החובה למנות מבקר לרשות מקומית נקבעה בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות. כאמור, חובה זו שהייתה מוטלת בעבר רק על העיריות והמועצות המקומיות חלה, מאז ינואר 2008, גם על המועצות האזוריות.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי במועד הביקורת, באמצע שנת 2010, ב-46 רשויות מקומיות (19%)[20] תפקיד מבקר הרשות לא היה מאויש: שלוש עיריות (4%) - בית שאן, טייבה וטמרה - לא מינו מבקר עירייה, ו-15 מועצות מקומיות[21] (14%) ו-28 מועצות אזוריות (54%) לא מינו מבקר מועצה.

באוקטובר 2010 מסר ראש עיריית בית שאן, מר ג׳קי לוי, למשרד מבקר המדינה כי ״אכן לעירייה לא היה מבקר פנימי בשנתיים האחרונות היות והעירייה הייתה בתוכנית הבראה ועלות המבקר לא תוקצבה. בשנת 2011 תתוקצב משרת מבקר פנים והעירייה תפרסם מכרז בתחילת שנת 2011״. לעניין מינוי מבקר לעיריית טייבה מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי מבקר העירייה הקודם פוטר, והמשרד דרש מן הרשות למנות מבקר עירייה חדש עם סיום הליכי הפיטורים. במרץ 2010 דיווחה עיריית טמרה למשרד מבקר המדינה כי ״הועדה למינוי עובדים בחרה במועמד לתפקיד המבקר אך אין עדיין אישור ממליאת מועצת העיר למינוי כיוון שמאז שפוזרה המועצה בדצמבר 2009 על ידי משרד הפנים לא מונו חברים חדשים למועצה״ ועל כן ״טרם נכנס המבקר לתפקידו״.

---

19 בנציבות תלונות הציבור התקבלו בשנים האחרונות תלונות נוספות בעניין מבקרים ברשויות המקומיות.

20 הנתונים באחוזים מתייחסים לרשויות המקומיות שענו לשאלון.

21 המועצות המקומיות בענה, ג׳אסר אל זרקא, ג׳וליס, דבוריה, דיר אל אסד, דיר חנא, זרזיר, ירוחם, מג׳דל שמס, מעילא, מעלה אפריים, סאג׳ור, עג׳ר, ראמה ותל שבע.

הועלה כי לאחר ששלח משרד מבקר המדינה את השאלון לרשויות המקומיות, 11 מועצות אזוריות ושתי מועצות מקומיות[22] מינו מבקרים פנימיים, עד סוף שנת 2010. בנובמבר 2010 מינתה עיריית טמרה מבקר עירייה.

בתשובתה מיוני 2011 מסרה עיריית טמרה למשרד מבקר המדינה כי העיכוב במינוי המבקר, לאחר שבמשך כעשר שנים לא אוישה המשרה, נבע מסיבות שאינן בשליטת העירייה, כמו פתיחת הליכים משפטיים בגין המכרז לבחירת המבקר[23] ופיזור מועצת העירייה על ידי משרד הפנים.

בפברואר 2011 בחרה עיריית בית שאן את מי שכיהן קודם לכן כגזבר העירייה לתפקיד מבקר העירייה. המבקר לא נכנס לתפקידו מכיוון שבית הדין האזורי לעבודה בנצרת[24] פסל את מינויו בעקבות עתירה שהגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל (ראו להלן). בית הדין ציין כי "אין חולק ואין ספק שהעירייה מחוייבת למנות מבקר פנים, חובה שכשלה במילויה במהלך תקופה ממושכת בת שלוש שנים. התנהלות זו, היא כשלעצמה, יש בה כדי להוות פגיעה באמון הציבור".

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה[25] מסרו המועצות המקומיות בענה, דיר חנא, ירוחם, מעלה אפריים, עג'ר, ראמה, ג'וליס ומעליא כי הן נמצאות בשלבים שונים של קיום מכרז לבחירת מבקר.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עליהן לפעול לאלתר לקיום חובתן החוקית למינוי מבקר, כנדרש בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות. יודגש, כי במצב החוקי היום רשות מקומית הנמצאת בתכנית הבראה אינה פטורה מהחובה לקיים את הוראות הפקודות ולמנות מבקר לרשות המקומית[26].

בפקודת העיריות נקבע כי אם ראה הממונה על המחוז במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז) שעירייה אינה ממנה מבקר, הוא רשאי לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר בתוך הזמן הנקוב בו. אם לא מילאה העירייה אחר הצו, הממונה רשאי למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו. בצו המועצות המקומיות נקבעו הוראות דומות.

הועלה כי משרד הפנים פונה מדי פעם בפעם לרשויות המקומיות בדרישה למינוי מבקר בעקבות תלונות שהוא מקבל, אך הוא אינו מקיים מעקב אחר מילוי דרישתו. הוא גם אינו מממש את סמכותו להוציא צווים ולמנות מבקר אם הרשות המקומית לא עשתה כן.

---

22 תל שבע וג'אסר אל זרקא.

23 ע"ב 2104/04 **חג'אזי נ' עיריית טמרה**, פדע-אור; ע"ב 3766/07 **עואד נ' עיריית טמרה** (טרם פורסם).

24 ס"ע 39599-01-11 **התנועה למען איכות השלטון בישראל ואח' נ' עיריית בית שאן ואח'** (להלן - פסק דין עיריית בית שאן).

25 התשובות נשלחו בחודשים ינואר-מרץ 2011.

26 בעניין פיטורים של מבקרת פנימית במועצה מקומית קבע בית הדין האזורי לעבודה: "החלטת המועצה לפטר את התובעת, כביכול, במסגרת תכנית הבראה, לוקה בחוסר סבירות קיצוני, לאור העובדה שגם פיטורי התובעת לא היו יכולים להביא לצמצום משרת המבקר הפנימי, משרה המחוייבת להיות מאויישת על פי דין" (ע"ב 1985/00 **סלימאן נ' המועצה המקומית בועיינה-נוג'ידאת**, פדע-אור).

בתשובותיו ממאי ומספטמבר 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי יפעל ביתר שאת למעקב אחר מינוי מבקרים ברשויות המקומיות כנדרש בחקיקה, בין היתר באמצעות מערכת ממוחשבת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב שבו רשויות מקומיות מתנהלות ללא מבקר פנימי במשך שנים רבות והעיר למשרד הפנים כי עליו להפעיל את סמכותו הנוגעת למינוי מבקרים ברשויות המקומיות.

היקף משרת מבקר הרשות המקומית

היקף משרת מבקר עירייה

על פי הוראות סעיף 167(ב) לפקודת העיריות, על עירייה להעסיק מבקר במשרה מלאה[27].

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי בשמונה עיריות (10%) הועסקו מבקרים במשרות חלקיות שלא על פי פקודת העיריות: בעיריות כרמיאל, אריאל, קריית ים וטירת הכרמל - 50% משרה; בעיריות ביתר עילית וקריית מלאכי - 60% משרה (ראו להלן); בעיריית יהוד - 80% משרה; ובעיריית קריית אונו - 95% משרה (ראו להלן).

בתשובתה מינואר 2011 מסרה עיריית אריאל כי טרם הכרזתה כעירייה היא חויבה במינוי מבקר במשרה חלקית בלבד וכי מספר תושביה גם לאחר הכרזתה כעירייה נמוך מ-20,000, לכן מילוי חובתה להעסיק מבקר במשרה מלאה עלול לפגוע באיזונה הכספי.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות האלה כי על פי פקודת העיריות יש למנות לעירייה מבקר במשרה מלאה, והעסקת מבקר במשרה חלקית אינה על פי דין.

בתשובתה מפברואר 2011 מסרה עיריית טירת הכרמל למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים אישר לה להעסיק מבקר עירייה בחצי משרה. בתשובתה מאפריל 2011 מסרה עיריית קריית מלאכי כי גם לה אישר משרד הפנים להעסיק מבקר במשרה חלקית (ראו להלן).

בינואר 2011, בעקבות פניית משרד מבקר המדינה בעניין זה למשרד הפנים, שלח מנהל אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים מכתבים לעיריות ודרש מהן להעסיק מבקר ב-100% משרה.

---

27 על העיריות ביהודה ושומרון חלות הוראות צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981. בסעיף 140ה נקבע בנוגע למועצה מקומית שהוכרזה כעירייה כי תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הוא רואה פסול בכך שאישר לעיריות להעסיק מבקר במשרה חלקית, בניגוד להוראות הפקודה. על משרד הפנים להקפיד שהעיריות יקיימו את הוראות פקודת העיריות הדורשות העסקת מבקר עירייה במשרה מלאה. כאמור במצב החוקי היום, עירייה הנמצאת בתכנית הבראה אינה פטורה מהחובה לקיים את הוראת הפקודה ועליה למנות מבקר עירייה במשרה מלאה. הדברים האמורים בנוגע לצמצום היקף המשרה תקפים גם להיקף המשרה שנקבע למבקר מועצה מקומית או מועצה אזורית (ראו להלן).

בתשובתו מיוני 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי גיבש מדיניות ברורה שלפיה אין לקצץ במשרות סטטוטוריות עקב תכנית הבראה, קל וחומר במשרת מבקר הרשות המקומית, וכי הוא יאכוף מדיניות זו בכל האמצעים העומדים לרשותו.

להלן דוגמאות להעסקת מבקר עירייה במשרה חלקית:

העסקת מבקר עיריית קריית אונו

ביוני 2000 אישרה מועצת עיריית קריית אונו[28] את מינויו של מר דני שווץ לתפקיד מבקר העירייה (להלן - מבקר עיריית קריית אונו). בשנות הלימודים התשס"ח והתשס"ט (אוקטובר 2007 - ספטמבר 2009) עסק מבקר עיריית קריית אונו בהוראה באוניברסיטת בר-אילן. כמו כן הוא שימש, עד מועד הביקורת בשנת 2010, בכמה תפקידים בלשכת המבקרים הפנימיים: יו"ר חוג המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות, חבר במועצה הארצית וחבר בלשכת ההסמכה של הלשכה (תפקידים העולים בקנה אחד עם הוראות פקודת העיריות[29] וחוזר מנכ"ל משרד הפנים[30]). המבקר, שרכש השכלה משפטית לאחר שנבחר לתפקידו, גם עבד במקביל לעבודתו בעירייה כעורך דין פרטי, ובין היתר, ייצג גורמים שונים בבתי המשפט (בעניין עיסוקים אלו ראו להלן).

ביוני 2000, בסמוך למינוי מבקר עיריית קריית אונו לתפקיד, מסר מנכ"ל העירייה דאז למבקר שהוא יועסק בתפקיד המבקר ב-90% משרה. באוגוסט 2000 חתם המבקר על חוזה העסקה עם העירייה ובו נכתב: "הרשות המקומית תעסיק את העובד בתפקיד והעובד מתחייב לעסוק בתפקיד בהיקף משרה שנקבע", והמילה "שנקבע" כתובה בכתב יד. יש לציין כי בנוסח הקבוע של חוזה מיוחד להעסקת עובדים בכירים כתוב "הרשות המקומית תעסיק את העובד בתפקיד והעובד מתחייב לעסוק בתפקיד בהיקף של משרה מלאה". יוצא אפוא שהמילים "של" ו"מלאה" נמחקו ובמקומן נכתבה בכתב יד המילה "שנקבע". עוד נקבע בחוזה ההעסקה של המבקר ש"בתקופת עבודתו ברשות המקומית לא יהיה העובד רשאי לעסוק בכל עבודה אחרת בשכר, מילוי תפקיד נוסף ללא שכר, טעון קבלת אישור מראש ובכתב בהתאם להוראות החוק, במידה ויועסק במשרה מלאה", והמשפט "במידה ויועסק במשרה מלאה" הוסף בכתב יד.

במאי 2001 מסר האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לעיריית קריית אונו, בין היתר, כי המבקר יועסק ב-90% משרה עד תום תקופת הכשרתו לתפקיד, ואחר כך הוא יועסק

---

28 מאפריל 2003 מכהן מר יוסף נשרי כראש עיריית קריית אונו.

29 על פי הוראות הפקודה, עובד עירייה המשמש בקביעות במשרה מלאה רשאי לעסוק בעבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס.

30 על פי הוראות חוזר מנכ"ל משרד הפנים, מבקר עירייה רשאי לעבוד בהוראה במוסד להשכלה גבוהה או במוסד דומה אחר.

ב-100% משרה. במכתב לא צוין מתי תסתיים תקופת ההכשרה. ביולי 2001 הודיע מנכ"ל העירייה דאז למשרד הפנים כי דרישותיו בוצעו, אבל בדצמבר 2001 הודיעה עיריית קריית אונו למשרד הפנים על העלאת היקף משרתו של המבקר ל-95% משרה בלבד, מינואר 2002.

בתשובותיו מאפריל ומאוגוסט 2011 למשרד מבקר המדינה טען מבקר עיריית קריית אונו כי העסקתו ב-90% משרה בשנים הראשונות לעבודתו בעירייה נעשתה באישור של מועצת העירייה ובמטרה להעסיק במקביל נותן שירותים חיצוני כיועץ לענייני ביקורת בעירייה, עוד מסר כי הוא משקיע בעבודתו מעבר לשעות העבודה הנדרשות ב-95% משרה והיקף הביקורת ואיכותה לא נפגעו. בתשובתה מיוני 2011 מסרה עיריית קריית אונו למשרד מבקר המדינה כי העסקת המבקר ב-95% משרה נועדה לאפשר את הקצאת 5% הנותרים להעסקת נותן שירותים חיצוני.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו כי בניגוד להודעתו של מנכ"ל העירייה למשרד הפנים ביולי 2001 שהיקף משרתו של מבקר העירייה יוגדל ל-100% משרה, היא הוגדלה ל-95% משרה בלבד, שלא על פי פקודת העיריות. זאת ועוד, השינויים שהוכנסו בכתב יד לחוזה ההעסקה של המבקר מראים על כוונה לסטות מהוראות פקודת העיריות הנוגעות להעסקת מבקר פנימי במשרה מלאה.

בפברואר 2008 פנה האגף לביקורת ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים לעיריית קריית אונו בעניין היקף משרתו של המבקר, ובעקבות פנייתו מסר מבקר העירייה למשרד הפנים כי ממרץ 2008 יעודכן היקף משרתו ל-100% משרה. נמצא כי מאפריל 2009 - לאחר כשנה בלבד שבה עבד המבקר במשרה מלאה - צומצם שוב היקף משרתו ל-95% משרה, וזאת על פי בקשתו של המבקר. במרץ 2010 אשררה העירייה את היקף משרתו ל-95% משרה[31].

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2011 טען מבקר עיריית קריית אונו כי מאחר שלא הועסק במשרה מלאה לא חלו עליו המגבלות בדבר עיסוק נוסף.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו על כך שלא מילאה אחר הוראות פקודת העיריות שלפיהן על מבקר העירייה לעבוד ב-100% משרה ועליה למנותו לאלתר למשרה מלאה. העסקת המבקר ב-95% משרה בלבד גם כדי למנוע תחולותן של המגבלות בדבר עיסוק נוסף מביאה לידי עקיפתן של הוראות הפקודה והתחמקות מיישומן. חמורה בייחוד העובדה כי העסקתו של המבקר שלא במשרה מלאה נעשתה בניגוד להודעות העירייה ומבקר העירייה למשרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על כך שלא פעל כדי לאכוף על עיריית קריית אונו את החובה להעסיק מבקר במשרה מלאה ולא עמד על כך שהוראותיו ימולאו.

העסקת מבקר עיריית לוד הקודם

בעקבות פיזורה של מועצת עיריית לוד וההעברה מכהונה של מי שעמד בראשה - מר בני רגב, מונה בתחילת פברואר 2007 מר סאמי תלאוי, סגן הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים, ליו"ר זמני של הוועדה הקרואה, והוא כיהן בתפקיד עד אמצע אפריל 2007. בסוף אפריל 2007 מונה

31 לאחר סיום הביקורת, בספטמבר 2011, סיים מבקר עיריית קריית אונו את תפקידו בעירייה.

ליו"ר הוועדה הקרואה מר אילן הררי, ותוקף מינויו נקבע לארבע שנים (להלן - יו"ר הוועדה הקרואה דאז). יצוין כי בפברואר 2011, לאחר סיום הביקורת בעירייה, מונה מר מאיר ניצן לתפקיד יו"ר הוועדה הקרואה.

מבקר עיריית לוד הקודם, מר אבי פרומרמן (להלן - מבקר העירייה הקודם), התמנה למבקר העירייה באוגוסט 1977 והועסק בשליש משרה. באוגוסט 1998 הוגדל היקף משרתו ל-80% משרה בלבד.

הועלה כי משנת 1995 ועד שנת 2007, למעלה מעשר שנים, דרש משרד הפנים מעיריית לוד להסדיר את נושא העסקת מבקר העירייה במשרה מלאה. מבקר העירייה הקודם התנגד להגדלת היקף משרתו, ובשנת 2000 המציא לעירייה חוות דעת משפטית שלפיה הוא רשאי להמשיך לעבוד בהיקף של 80% משרה, בנימוק שחיובו לעבוד במשרה מלאה פוגע בזכות של חופש העיסוק שלו. באותה העת התנגדה לכך היועצת המשפטית של העירייה וקבעה כי חובתה של העירייה להעסיק מבקר ב-100% משרה.

ביולי 2003 ובדצמבר 2004 פנה משרד הפנים לעיריית לוד ודרש ממנה להעסיק את מבקר העירייה הקודם במשרה מלאה. ביולי 2005 קבע מר אוסקר אבו רזק, מנכ"ל משרד הפנים דאז, בין היתר, כי יש להחליף את מבקר העירייה "ואני חוזר ומבהיר שמעבידתו של המבקר הינה עיריית לוד ואופן פיטורי המבקר מוסדר בחוק ויפה שעה אחת קודם". ביוני 2006 פנה ד"ר שוקי אמרני, הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים דאז, לראש העירייה דאז, מר בני רגב, והבהיר כי אם העירייה לא תפעל בעניין זה, הוא ישקול בהתאם לסמכותו על פי פקודת העיריות לפעול למינוי מבקר עירייה.

הועלה כי היועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת, הודיע באפריל 2007 ליו"ר הזמני של הוועדה הקרואה, מר סאמי תלאוי, כי אין לו סמכות לדון בפיטורי עובדים סטטוטוריים. בעקבות כך החליט היו"ר הזמני של הוועדה הקרואה שלא לטפל בעניין פיטורי המבקר.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על דרך טיפולו בנושא ועל אי-הבהירות בהנחיותיו בעניינו של מבקר העירייה הקודם - מצד אחד הוא דרש מהעירייה שהמבקר יועסק ב-100% משרה, ואם לא תעשה זאת יפעל למינוי אדם אחר לתפקיד, ומצד אחר טען שאין ליו"ר הזמני של הוועדה הקרואה הסמכות לדון בפיטורי עובדים סטטוטוריים. משראה משרד הפנים שהעירייה והמבקר אינם ממלאים אחר הקבוע בפקודת העיריות היה עליו למנות מבקר אחר.

במאי 2007 החליט מר אילן הררי, שהחל בסמוך לכך בתפקידו כיו"ר הוועדה הקרואה בלוד, לפטר את מבקר העירייה הקודם בשל סירובו - במשך למעלה מעשר שנים - לקיים את דרישות העירייה ומשרד הפנים ולעבוד ב-100% משרה. בסופו של דבר פרש מבקר העירייה הקודם מתפקידו בפברואר 2008.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי התקשה להביא לפיטורי מבקר עיריית לוד הקודם, משום שלא נמצא רוב בקרב חברי מועצת העיר שתמכו בפיטוריו של המבקר.

בתשובתו ממאי 2011 מסר מבקר העירייה הקודם למשרד מבקר המדינה כי שימש מבקר עיריית לוד במשך כ-30 שנה, בהיקפי משרה שהכתיבה העירייה שהחלו בטרם הוחלה החובה להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה. בתשובתו ממאי 2011 מסר יו"ר הוועדה הקרואה דאז, למשרד מבקר המדינה כי אחת ממשימותיו הראשונות הייתה לבצע חילופי תפקידים בלשכת מבקר העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית לוד על שכשלה, למעלה מעשר שנים, מלהסדיר את העסקתו של מבקר העירייה הקודם ב-100% משרה, ויש לראות בחומרה את הסחבת המתמשכת שהיא נקטה בטיפול בעניין זה.

העסקת מבקר עיריית יהוד

במאי 2005 מונה מר ישורון פרסיק לתפקיד מבקר עיריית יהוד[32] (להלן - מבקר עיריית יהוד; ראו להלן בעניין הליך המכרז). נמצא כי בתיקו האישי של מבקר עיריית יהוד היו שתי גרסאות לחוזה העסקה עמו שתוקפו מ-1.5.05. האחד חוזה חתום הן על ידי העירייה הן על ידי המבקר, והאחר טיוטת חוזה חתומה רק על ידי המבקר. בשתי הגרסאות נקבע, בין היתר, כי העירייה תעסיק את המבקר והמבקר מתחייב לעסוק בתפקידו ב-100% משרה. בטיוטת החוזה הוסף בכתב יד: "(80% באופן זמני)". בשני הנוסחים לא מופיע התאריך שבו נחתם החוזה.

ביולי 2005 אישר משרד הפנים את חוזה העסקתו של המבקר ב-100% משרה שהיה חתום על ידי העירייה והמבקר. אולם הועלה כי עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 הועסק מבקר עיריית יהוד על ידי העירייה ב-80% משרה בלבד. להשלמת משרתו הוא משמש גם מבקר ברשות מקומית אחרת.

עיריית יהוד לא נתנה למשרד מבקר המדינה כל הסבר מדוע קיימים שני נוסחים לחוזה ההעסקה עם המבקר. על פי ההסבר שמסרה מנהלת כוח האדם בעירייה, היה זה המבקר שביקש לעבוד ב-80% משרה, וזאת בשל עבודתו כמבקר ברשות מקומית אחרת.

בתשובתו מאפריל 2011 מסר מבקר עיריית יהוד למשרד מבקר המדינה כי משנודע לעירייה שהוא כבר מועסק ברשות מקומית אחרת במשרה חלקית טרם נבחר לתפקיד מבקר העירייה, היא ראתה לנכון, במסגרת תכנית ההבראה שהייתה נתונה בה באותה העת, לצמצם את היקף משרתו. עוד טען המבקר כי משרד הפנים היה מודע לעובדה שהוא מועסק בפועל ב-80% משרה בלבד וכי צמצום היקף המשרה נעשה בתיאום אתו.

בתשובותיה מיוני ומאוגוסט 2011 מסרה עיריית יהוד למשרד מבקר המדינה כי צמצום היקף משרתו של מבקר העירייה נעשה מטעמי יעילות במסגרת תכנית ההבראה של העירייה והתאפשרה משום שהמבקר מועסק במשרה חלקית ברשות מקומית אחרת. עוד מסרה העירייה כי הדבר נעשה בידיעתו ובהסכמתו של החשב המלווה מטעם משרד הפנים ועבודתו של המבקר נעשתה על הצד הטוב ביותר.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יהוד כי העסקתו של מבקר העירייה ב-80% משרה בלבד מנוגדת להוראות פקודת העיריות ועליה להעסיקו לאלתר במשרה מלאה. זאת ועוד, קיומם של שני נוסחים לחוזה העסקה - נוסח אחד שנשלח למשרד הפנים ולפיו המבקר מועסק ב-100% משרה, ונוסח אחר שהוא מועסק ב-80% משרה ולמעשה זה החוזה שנהגו לפיו - יש בו משום עקיפה של העירייה את הוראות הפקודה.

---

32 מדצמבר 2003 מכהן מר יוסי בן דוד כראש עיריית יהוד.

בפברואר 2008 הודיעה מנכ"לית עיריית יהוד דאז למשרד הפנים כי מבקר עיריית יהוד יועסק בעירייה ב-80% משרה עד שיסיים את כל התחייבויותיו המקצועיות כלפי הרשות המקומית האחרת שהוא מועסק בה.

כאמור, עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010, כשנתיים וחצי לאחר מכן, המשיך מבקר עיריית יהוד לעבוד גם ברשות המקומית האחרת. בחלק מן התקופה הוא שהה בחופשה ללא תשלום (להלן - חל"ת) מאותה רשות, אך המשיך בכל זאת לשמש מבקר עיריית יהוד ב-80% משרה בלבד.

ביולי 2011 הודיע מנכ"ל עיריית יהוד למשרד מבקר המדינה כי משנת תקציב 2012 יוגדל היקף משרתו של המבקר ל-100% משרה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שנתן ידו לכך שעיריית יהוד לא מילאה אחר פקודת העיריות שעל פיה יש להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה, ובכך לא מילא כראוי את תפקידו כגורם המפקח על הרשויות המקומיות.

יצוין כי בעניין דומה קבע, בדצמבר 2004, מנהל אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים בעניין היקף משרתו של מבקר עיריית לוד הקודם, שהיה 80% משרה בלבד, ובנוגע לעובדה שעיריית לוד נמצאה באותה תקופה בתכנית הבראה כי "הוראות החוק הקובע שמבקר עירייה יועסק במשרה מלאה יש לקיים ותוכנית הבראה לא פוטרת או קובעת שניתן להפחית באחוז משרתו של מבקר כתוצאה מתוכנית הבראה".

מהאמור עולה שמשרד הפנים לא מנע מעיריית יהוד להעסיק מבקר ב-80% משרה בלבד ואילו מעיריית לוד הוא דרש להעסיק מבקר עירייה ב-100% משרה. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לקבוע עמדה אחידה בעניין זה. כאמור, בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע משרד הפנים כי גיבש מדיניות שלפיה אין לקצץ במשרת מבקר הרשות המקומית.

העסקת מבקר עיריית קריית מלאכי

עד אוגוסט 2001 לא מינתה עיריית קריית מלאכי מבקר עירייה[33]. במרץ 2002 החל לכהן בתפקיד מבקר העירייה מר שלום בן שטרית (להלן - מבקר עיריית קריית מלאכי), ב-25% משרה בלבד.

בשנים 2004-2006 נמצאה עיריית קריית מלאכי בתכנית הבראה. במאי 2004 הוגדל היקף המשרה של מבקר העירייה ל-50%, וביוני 2005 ל-60%. עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 הועסק מבקר עיריית קריית מלאכי ב-60% משרה בלבד, באישור משרד הפנים.

33 בשנת 1998 הוכרזה קריית מלאכי עיר. מדצמבר 2003 מכהן מר מוטי מלכה כראש העירייה. עד אותו המועד כיהן בתפקיד מר ליאור קצב.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי ולמשרד הפנים כי על פי הוראות פקודת העיריות היה עליהם לאשר את העסקתו של המבקר במשרה מלאה. העסקת המבקר במשרה חלקית עומדת בניגוד להוראות פקודת העיריות ולמדיניותו המוצהרת של משרד הפנים ופוגמת ביעילות הביקורת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי העסקתו של מבקר עיריית קריית מלאכי במשרה חלקית אושרה בטעות.

בתשובתו מאפריל 2011 מסר ראש עיריית קריית מלאכי למשרד מבקר המדינה כי מבקר העירייה יועסק במשרה מלאה, בעוד מספר חודשים.

היקף משרת מבקר פנימי במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות

בפקודת המועצות המקומיות נאמר כי שר הפנים רשאי לקבוע בצו הכינון של המועצה כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים, במספר היישובים ובהיקף תקציבה של המועצה.

בנוגע להעסקת מבקר במועצה מקומית נקבע בצו המועצות המקומיות (א) כי אם מספר התושבים בתחום המועצה הוא 10,000 או יותר, שר הפנים רשאי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה; אם מספר התושבים בתחום המועצה קטן מ-10,000 השר רשאי לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה.

לעניין העסקת מבקר במועצה אזורית נקבע בצו המועצות האזוריות כי המבקר יכהן בהיקף משרה כמפורט להלן: "(1) מספר התושבים בתחום המועצה 20,000 או יותר, יכהן המבקר במשרה מלאה; (2) מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-20,000 תושבים, יכהן המבקר בחצי משרה".

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי עשר מועצות מקומיות (10%) מעסיקות מבקר בהיקף משרה קטן לעומת גודל אוכלוסייתן[34]. לדוגמה, במועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל מועסק מבקר ב-20% משרה בלבד; במועצה המקומית ערערה ובמועצה המקומית גני תקווה מועסקים מבקרים ב-25% משרה בלבד; במועצה המקומית אזור המבקר מועסק ב-33% משרה בלבד - אף על פי שבמועצות מקומיות אלו מעל 10,000 תושבים.

בתשובתה מינואר 2011 מסרה המועצה המקומית אזור למשרד מבקר המדינה כי לא הגדילה את משרת המבקר מטעמי חיסכון; המועצה המקומית גני תקווה מסרה בתשובתה מינואר 2011 כי היא החלה להעסיק את מבקרת המועצה בעת שמספר תושביה היה נמוך יותר, והיא תפעל להגדלת היקף המשרה.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות הועלה עוד כי במועצות האזוריות גזר, חוף הכרמל ושומרון מועסק מבקר ב-50% משרה ובמועצה האזורית גלבוע מועסקת מבקרת ב-25% משרה בלבד, אף שהן מונות מעל 20,000 תושבים.

---

34 על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה נכון לסוף שנת 2009.

בינואר 2011, בעקבות פנייתו של משרד מבקר המדינה בעניין זה למשרד הפנים, שלח מנהל אגף כוח אדם ושכר במשרד הפנים מכתבים לרשויות המקומיות שלא העסיקו מבקר בהיקף המשרה המתחייב, ודרש מהן להגדיל את היקף משרתו של המבקר, כנדרש.

בתשובותיהן מינואר 2011 מסרו המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה האזורית גזר למשרד מבקר המדינה כי היקף משרת מבקר המועצה נקבע באישורו של משרד הפנים, והן צירפו להן את אישורו של משרד הפנים מינואר 2009 ומאפריל 2010, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות כי עליהן למנות מבקר בהיקף המשרה הקבוע בצו המועצות המקומיות ובצו המועצות האזוריות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על שאישר לרשויות המקומיות להעסיק מבקרים בהיקף משרה קטן מזה שנקבע בצו, ובכך נתן ידו לאי-יישום הוראות החוק.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי יקפיד להבא על מתן אישורי העסקה לרשויות המקומיות אך ורק לפי היקף המשרה המחויב על פי דין.

במרץ 2010 מסרה לשכת המבקרים הפנימיים בישראל למשרד מבקר המדינה כי היקף משרתו של מבקר הרשות המקומית לעתים אינו מספיק לביצוע התפקידים המוטלים עליו, כמו ביקורת באיגודי ערים ותפקיד הממונה על תלונות הציבור[35]. עוד ציינה הלשכה כי לפעמים משרד הפנים הוא שאינו מאשר לרשויות המקומות להגדיל את היקף משרתו של מבקר הרשות מעבר לתקן המינימלי. ביוני 2010 מסר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל למשרד מבקר המדינה כי היקף משרת המבקר במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות אינו מאפשר לעתים ביצוע ביקורת בהיקף סביר, וזאת בעיקר לנוכח הטלת תפקידים נוספים על המבקר, כמו תפקיד הממונה על תלונות הציבור, בלי שהוגדל היקף משרתו בהתאם. עוד הלין האיגוד שמשרד הפנים נותן לעתים לגיטימציה לחרוג מהוראות החוק בעניין היקף המשרה ואף תומך בכך, וזאת בנימוק של צמצום תקציבי.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו לפקח שלא יועסקו מבקרים פנימיים בהיקף משרה הקטן מהיקף ההעסקה המזערי שנקבע בצווים. יודגש כי במצב המתואר עלול המבקר להתקשות במילוי כל תפקידיו. זאת ועוד, על משרד הפנים להקפיד לפקח שהרשויות המקומיות יעשו את כל המאמצים לצמצם את הפגיעה בביקורת גם בזמן משבר כלכלי, וכן להבטיח שהביקורת לא תיפגע יתר על המידה לעומת תחומי פעילות אחרים ברשות המקומית.

35 על פי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, על מועצת הרשות למנות את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, אבל היא רשאית מטעמים מיוחדים למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר משום הפרעה למילוי תפקידו כממונה על תלונות הציבור.

העסקת מבקר המועצה המקומית כפר ברא

מיוני 1999 מכהן מר איימן ריאן כמבקר המועצה המקומית כפר ברא[36] (להלן - מבקר המועצה המקומית כפר ברא). במאי 2008 מצא משרד האוצר שהמועצה המקומית כפר ברא מעסיקה את המבקר ב-55% משרה, ואילו על פי אישור משרד הפנים אושרה העסקתו רק ב-50% משרה.

באוגוסט 2008 סוכם בין נציגי משרד האוצר, ראש המועצה המקומית כפר ברא דאז ומבקר המועצה כי היקף משרתו של המבקר יהיה: 50% עבור עבודתו כמבקר הרשות ו-7% עבור עבודתו כממונה על תלונות הציבור, ושכרו ישולם בהתאם.

הועלה כי המבקר אינו ממלא את תפקידו כממונה על תלונות הציבור בפועל, וראש המועצה המקומית ומזכיר המועצה הם המטפלים בתלונות הציבור.

בתשובותיהם ממאי 2011 מסרו ראש המועצה המקומית כפר ברא ומבקר המועצה למשרד מבקר המדינה כי רעננו את ההנחיות הנוגעות לטיפולו של המבקר בתלונות הציבור.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שמבקר המועצה המקומית כפר ברא קיבל שכר עבור תפקיד שלא ביצע, והעיר למועצה כי עליה לגרוע את אחוזי השכר ממשכורתו של המבקר בהתאם. עוד הוער כי על המועצה להחליט על מי יוטל תפקיד הממונה על תלונות הציבור ולשלם שכר בהתאם לכתב המינוי שתוציא.

העסקת מבקר רשות מקומית בחוזה בכירים

ב-15 בפברואר 2011, לאחר סיום הביקורת, פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 בנושא העסקת נושאי משרה ותפקידי אמון ברשויות המקומיות. בין היתר נקבעו בחוזר תנאי העסקה ושכר מרביים לעובדים בכירים סטטוטוריים, ובכללם מבקר הרשות המקומית.

בסעיף 2.3 לחוזר נקבע כלהלן: "תוקף החוזה האישי הוא ל-5 שנים החל ממועד חתימתו והוא יוארך בתום תקופה זו לתקופה נוספת של 5 שנים כל פעם או עד לסיומו על ידי אחד הצדדים (לרבות במקרה של פיטורין או התפטרות, כמפורט להלן), או עד הגיעו של העובד לגיל פרישת חובה כמשמעותו בחוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, לפי המוקדם מביניהם". על פי החוזר, תנאי זה באשר לתוקף החוזה ותקופתו יהווה חלק מהחוזה האישי של נושאי המשרה הסטטוטוריים.

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני משרד הפנים והרשויות המקומיות - למען הסר ספק - כי את הוראות החוזר יש ליישם בכפוף להוראות פקודת העיריות וצו המועצות הנוגעות לעובדים הסטטוטוריים ברשויות המקומיות בכלל ומבקר הרשות בפרט. אין בקציבת תקופת החוזה לשמש עילה או כלי לקיצור כהונתו של העובד הסטטוטורי בדרך של סיום החוזה, במקום בדרך של פיטורין או הפסקת שירות על פי הוראות הפקודה והצו ובכפוף למגבלות שנקבעו בהם.

---

36 על פי נתוני משרד הפנים, מספר התושבים בכפר ברא בסוף שנת 2008 עמד על 2,958. מנובמבר 2008 מכהן מר מחמוד עאסי כראש המועצה המקומית.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 הבהיר משרד הפנים, כי ההוראות שבחוזר המנכ"ל אין משמעותן סיום כהונתו של העובד הסטטוטורי בתוך חמש שנים. משרד הפנים הדגיש כי רשות מקומית המעוניינת להפסיק את העסקתו של מבקר העירייה או עובד סטטוטורי אחר לאחר תום תקופת החוזה ולא להאריכו, חייבת לעשות זאת בדרך שנקבעה בפקודת העיריות ובכפוף למגבלות שנקבעו בפקודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יבהיר לרשויות המקומיות את עמדתו האמורה.

העסקת מבקרים פנימיים שלא במעמד "עובד רשות מקומית"

מהוראות צו המועצות המקומיות ופקודת העיריות עולה כי מבקר רשות מקומית יהיה עובד הרשות[37]. משרד מבקר המדינה כבר הביע בדוח הביקורת הקודם ובדוחות אחרים[38] את עמדתו כי אין למנות מבקרים פנימיים על בסיס התקשרות חוזית למתן שירותים אלא רק במעמד של "עובד רשות מקומית". עמדת משרד מבקר המדינה הייתה כי ההוראות שבפקודת העיריות הדנות במינוי המבקר ובתפקידיו והצורך להבטיח כי המבקר יהיה חסר פניות מובילים לכך שמבקר העירייה צריך להיות עובד הרשות המקומית.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי שמונה מועצות אזוריות[39] (15%) מעסיקות מבקר שאינו עובד הרשות אלא נותן שירותים חיצוני. גם המועצה המקומית מיתר מעסיקה מבקר שהוא נותן שירותים חיצוני.

בתשובותיהן מינואר 2011 מסרו המועצות האזוריות עמק יזרעאל, דרום השרון, תמר ועמק הירדן למשרד מבקר המדינה כי המבקרים עובדים עם הרשויות שנים רבות, עוד לפני התיקון בחוק שחייב את המועצות האזוריות להעסיק מבקר. המועצה האזורית עמק יזרעאל הוסיפה עוד, כי פנתה למשרד הפנים כדי לקבל הנחיותיו בעניין זה. בתשובתה מינואר 2011 מסרה המועצה האזורית מטה אשר למשרד מבקר המדינה כי המבקר מועסק על פי חוזה שנחתם עוד לפני התיקון לחוק והוא טרם הגיע לסיומו. המועצות האזוריות אשכול ודרום השרון מסרו למשרד מבקר המדינה בינואר 2011 כי יפעלו להסדרת מעמדו של המבקר כעובד מועצה כנדרש.

---

37 בצו המועצות המקומיות נקבע כי "המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי... על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962". בתיקון לפקודת העיריות משנת 2005 נקבע כי המבקר ימונה באמצעות ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים. על פי פקודת המועצות המקומיות רוב ההוראות החלות על מבקר עירייה הוחלו, כאמור, גם על מבקר מועצה אזורית.

38 מבקר המדינה, **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (1996), עמ' 112; **דוח על הביקורת בשלטון המקומי** (2000), עמ' 321.

39 מטה אשר, אשכול, דרום השרון, מעלה יוסף, עמק הירדן, עמק יזרעאל, רמת הנגב ותמר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות האזוריות האמורות ולמועצה המקומית מיתר כי עליהן לפעול ליישום הוראות פקודת העיריות, דהיינו להעסיק מבקר שהוא עובד הרשות ולא נותן שירותים חיצוני. על כל פנים אפילו ניתן היה בעבר להעסיק נותן שירותים חיצוני, הרי בכל התקשרות כזו ראוי לקצוב את תקופת ההתקשרות.

בינואר 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל להסדרת העסקתם של מבקרי המועצות האזוריות כעובדים מן המניין של הרשות המקומית למרות התנגדותן של מקצת המועצות. בתשובתו ממאי 2011 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי יפרסם ויפיץ לרשויות המקומיות הנחיה שלפיה יועסק מבקר רק במעמד של עובד הרשות.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים שעליו להמשיך ולפקח על הליך העסקתם של המבקרים הפנימיים ולדרוש מהמועצות המקומיות והמועצות האזוריות, שעדיין מכהנים בהן מבקרים שאינם עובדיהן, להעסיק אותם במעמד עובד רשות.

תנאי הסף לבחירת מבקר רשות מקומית, השכלתו וניסיונו

בפקודת העיריות נקבע כי לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם התקיימו בו אלה: הוא יחיד[40]; הוא תושב ישראל; והוא לא הורשע בעברה שיש עמה קלון. עוד נקבע כי לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת. מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה לא יכהן כמבקר אותה עירייה למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שהיה מועמד אליה. מבקר עירייה לא יהיה חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימה שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

לעניין השכלתו וניסיונו של מבקר העירייה נקבע כי עליו להיות בעל תואר אקדמי ממוסד להשכלה גבוהה בישראל או ממוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון; עליו גם להיות בעל ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת. עם זאת רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם שלא התמלא בו אחד מן התנאים הנוגעים לדרישות ההשכלה והניסיון המנויים בפקודה, אלא אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית[41]. מאפריל 2009, בעקבות התיקון לפקודת המועצות המקומיות, הוראות אלו חלות גם על המועצות המקומיות והאזוריות[42].

---

40 שאינו תאגיד או כל צורת התאגדות אחרת.

41 דרישה חלופית זו בעצם נוגעת לדרישת ההשכלה, משום שממילא מתקיימת כאן גם דרישת הניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת.

42 בצו המועצות המקומיות נקבעו תנאים מקלים לעניין כשירותו והכשרתו של מבקר מועצה מקומית, שלפיהם הממונה על המחוז רשאי לאשר לתפקיד מבקר מועצה מינויו של אדם שאינו בעל הניסיון הנדרש בעבודת הביקורת, אם עבר השתלמות מקצועית שאישר שר הפנים; אולם התיקון לפקודת המועצות המקומיות, שתחילתו באפריל 2009, החיל את הוראות פקודת העיריות, בעניין כשירותו והכשרתו של מבקר עירייה, גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות.

אין על פי הוראות הפקודה דרישה שמבקר רשות מקומית יהיה בעל השכלה אקדמית בתחום מסוים אלא די בתואר אקדמי כלשהו. לפי הצעת חוק העיריות, בתפקיד מבקר רשות מקומית יכהן רק מי שהוא בעל תואר אקדמי בתחומים: כלכלה, מינהל עסקים, תעשייה וניהול, חשבונאות, משפטים, מינהל ציבורי או ביקורת, או שהוא רואה חשבון. הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית הביעה גם היא את דעתה כי ניתן להעלות את רף הכשירות לתפקיד מבקר פנימי על ידי דרישת תואר אקדמי המשיק לנושאים שהגוף המבוקר עוסק בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, כדי שהביקורת תיעשה במיומנות ובמקצועיות, ראוי שבתפקיד מבקר רשות מקומית יכהן אדם בעל רקע מקצועי והשכלתי התואם לתחומי העיסוק והעשייה של הרשות המקומית, ברוח הצעת חוק העיריות. מן הראוי שעד לחקיקה בעניין זה יפעל משרד הפנים ליצירת מסגרות להכשרתם של המבקרים ברשויות המקומיות (ראו להלן).

לעניין ניסיון בעבודת ביקורת קבע משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 4/2009 כי "בעת פרסום מכרז למשרת מבקר פנימי יש לדרוש מהמועמד להוכיח כי עיקר עיסוקו במשך שנתיים לפחות, היה עריכת ביקורת על עבודתו של אחר, לאחר מעשה, וכי דו"ח הביקורת שערך הוגש לגורם הממונה על המבוקר ומתוך מטרה להפיק לקחים לעתיד שיביאו לתיקון הליקויים, במידה ונמצאו כאלה". עוד נאמר כי עיסוק כיועץ משפטי, כגזבר, כעובד ביחידת גזבר, כרואה חשבון או כעורך דין לא ייחשב כשלעצמו ניסיון לצורך עמידה בתנאי הכשירות למשרת מבקר ברשות מקומית.

בהצעת חוק העיריות נקבע כי לתפקיד מבקר רשות מקומית ייבחר רק מי שהוא בעל ניסיון מוכח של חמש שנים לפחות בביקורת בגוף ציבורי או בתאגיד עסקי בעל היקף פעילות הדומה לזה של רשות מקומית. כניסיון בביקורת הוגדרו "עבודה כמבקר פנים או כעובד ביחידה לביקורת פנים, כעובד ביקורת במשרד מבקר המדינה או עבודה דומה אחרת".

לדעת משרד מבקר המדינה, מעמדו הבכיר של המבקר, מגוון הנושאים העומדים לביקורתו והאתגרים שהוא עומד בפניהם מחייבים ניסיון מעשי בביקורת של מספר שנים, בגוף בסדר גודל הדומה לרשות מקומית, שייתן בידי המבקר כלים ויכולת לבצע את הביקורת באופן מקצועי ויעיל, ברוח הצעת חוק העיריות.

משרד מבקר המדינה מצא ליקויים הנוגעים לקיום תנאי הסף במכרז לבחירתו של מבקר לעיריית מודיעין עילית (ראו להלן).

הליכי המכרז לבחירתו של מבקר רשות מקומית

צו המועצות המקומיות קובע כי "המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה". על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962, "לא יתמנה אדם עובד רשות מקומית אלא לאחר שראש הרשות המקומית או מי שהוסמך לכך על ידיו הכריז על המישרה בפומבי".

בדוח הביקורת הקודם ציין משרד מבקר המדינה כי לא נאמר במפורש בפקודת העיריות, ואף לא בתיקון לפקודה, כי מבקר עירייה ייבחר באמצעות מכרז. עם זאת מנוסח הוראות אחרות בפקודה ניתן להסיק שכוונת המחוקק הייתה שגם מינוי מבקר עירייה ייעשה באמצעות מכרז פומבי. משרד מבקר המדינה הפנה בדוח הקודם את תשומת לב משרד המשפטים לצורך באמירה מפורשת בעניין.

בסעיף 167 לפקודת העיריות נקבע כי "מועצה רשאית, ולפי דרישת הממונה חייבת, למנות לעיריה מזכיר אם לא מונה מנהל כללי, ורופא וטרינר; כן חייבת המועצה למנות מהנדס... בדרך של מכרז פומבי בכפוף להוראות סעיף קטן (א2)". בסעיף קטן (א2) האמור נקבע כי "לא תמנה המועצה ולא ימנה ראש העיריה אדם, שעליהם למנותו, למשרה מהמשרות הנקובות בתוספת החמישית אלא את מי שועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים בחרה בו". בעקבות הערותיו של משרד מבקר המדינה בדוח הביקורת הקודם תוקנה ב-2005 התוספת החמישית לפקודה ונקבע כי רשימת המשרות של ועדת המכרזים לבחירת עובדים בכירים תכלול גם את תפקיד המבקר. עם זאת, משרת מבקר העירייה לא צויינה במפורש בסעיף 167 לפקודת העיריות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהרשויות המקומיות ינהגו גם בהליך מינויו של מבקר עירייה בדרך של מכרז פומבי, על פי התנאים המקובלים בשלטון המקומי, בדומה לדרך שנקבעה בחוק בנוגע לבעלי תפקידים בכירים אחרים. הדבר יאפשר את הגדלת מאגר המועמדים הפוטנציאלים העומדים בדרישות ההשכלה והניסיון שנקבעו בפקודה.

בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979 (להלן - תקנות המכרזים לקבלת עובדים) נקבע כי ההכרעה על קבלת מועמד למשרה מוכרזת תתקבל על בסיס השכלתו, ניסיונו, הכשרתו והתאמתו לתפקיד. על פי התקנות, מי שהציע את מועמדותו למשרה המוכרזת וכישוריו עונים על תנאי המכרז יופיע בפני ועדת הבחינה, ואם ראש העירייה ראה צורך בכך יעמוד גם במבחנים בכתב. החלטות ועדת בחינה יתקבלו ברוב קולות חברי הוועדה, והיא רשאית להחליט שאיש מהמועמדים אינו כשיר להתמנות למשרה המוכרזת.

מכרז של עירייה לאיוש משרה כפוף לעקרונות היסוד של דיני המכרזים ולכללים שנקבעו בפקודת העיריות ובתקנות המכרזים לקבלת עובדים. בג"ץ עמד על כך כי עקרון הליבה של כל המכרזים הציבוריים לסוגיהם ולמיניהם הוא עקרון השוויון, ולעניין מכרז לאיוש משרה - שוויון ההזדמנויות שיש להעניק לכל המועמדים ולכל ההצעות שבמכרז. מתן הזדמנות שווה פירושו, בין השאר, כי הבחירה בזוכה תיעשה על בסיס שיקולים ענייניים, ובמכרז להעסקה - על בסיס כישורים והתאמה לתפקיד. בחירה בזוכה הנגזרת משיקולים ענייניים ושווים לכול מובילה מעצמה לתוצאה צודקת והוגנת, ויש בה אף כדי לחזק את אמון הציבור ברשות[43].

עוד קבע בג"ץ כי על חברי ועדת המכרזים לשקול ולבחון את ההצעות ואת המועמדים למכרז בלב פתוח ובנפש חפצה וללא משוא פנים - "אסור הוא חבר ועדת מכרזים שישב למכרז, ודעתו מגובשת ונחרצת מראש מה אומר הוא להחליט"[44]. עוד נקבע באותו עניין כי ועדת הבחינה במכרז חייבת לכתוב פרוטוקול שישקף את עיקרי הדברים שהובאו לפניה ואת ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהם.

בחינת ההליכים לבחירת מבקרים העלתה את הממצאים האלה:

---

43 בג"ץ 3751/03 **אילן נ' עיריית תל אביב יפו**, פ"ד נט(3) 817.

44 שם.

מינוי מבקר לעיריית מודיעין עילית

במרץ 2008 הוכרזה מודיעין עילית עירייה[45]. מבקרת המועצה המקומית (בתקופה שקדמה להכרזתה כעירייה) התפטרה מתפקידה בפברואר 2008. בפברואר 2009, כשנה לאחר מכן, פרסמה עיריית מודיעין עילית מכרז פנימי לתפקיד מבקר העירייה במשרה מלאה.

ב-2.4.09 החליטה ועדת הבחינה לבחירת מבקר בעיריית מודיעין עילית לבחור במר יהושע אהרונוביץ, מנהל מחלקת החינוך בעירייה, שהיה המועמד היחיד לתפקיד (להלן - מבקר עיריית מודיעין עילית).

לפני היבחרו של מבקר העירייה לתפקיד הוא שימש מנהל בית ספר, ובאוקטובר 2001 הוא נבחר לכהן כמנהל מחלקת החינוך בעירייה. במסגרת תפקידו הוא ביצע פיקוח ובקרה על מוסדות החינוך שבתחום העירייה. נוסף על כך השתתף המבקר בקורסים שונים בתחום הביקורת. מטופס המועמדים עולה כי ברשימת הממליצים הופיעו גם מר דני רייף, מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, וכן מנכ"ל לשכת המבקרים הפנימיים.

הועלה כי במכרז לבחירת מבקר עיריית מודיעין עילית התעורר בוועדת הבחינה ספק אם די בעבודתו כמנהל מחלקת החינוך כדי לעמוד בתנאי הסף שנקבע בפקודת העיריות בדבר ניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת[46]. נמצא כי על גבי פרוטוקול ועדת הבחינה נכתב בכתב יד: "מר דני רייף היה בקשר רצוף עם המועמד, קשר טלפוני ופיזי, מתן יעוץ, הנחיה, קשר עם מבקרים ברשויות נוספות. עיקר תפקידו של המועמד כמנהל מחלקת החינוך היה בבקרה ופיקוח (מאחר ומוסדות הלימוד הינם פרטים) מצ"ב תוכנית פיקוח ובקרה שבועית שהייתה מקובלת על מר דני רייף כניסיון בביקורת". נמצא, כי הוועדה לא פנתה בעצמה למר רייף על מנת לאשר את הדברים.

בתשובתו ממאי 2011 כתב מבקר עיריית מודיעין עילית למשרד מבקר המדינה: "לפני שהגשתי את מועמדותי למשרת מבקר פנים של העירייה, פניתי למר דני רייף, מנהל אגף בקורת רשויות מקומיות במשרד הפנים והצגתי בפניו את דוחות הביקורת אותם ערכתי במסגרת היותי מנהל מחלקת החינוך בעירייה במשך 8 שנים והוא אישר לי בעל פה כי הדבר מהווה הוכחה לעמידתי בתנאי הסף הנדרשים לתפקיד מבקר פנים לרבות בנושא הניסיון".

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית מודיעין עילית כי ועדת הבחינה "הסתמכה גם על הממליצים של מר אהרונוביץ - מר דני רייף וכן יו"ר לשכת המבקרים [מנכ"ל הלשכה]. יובהר כי מר דני רייף אישר את דבר עמידתו של מר אהרוניביץ בתנאי הסף". עוד ציינה העירייה כי "הועדה התרשמה ישירות מנתוניו של מר אהרונוביץ כי הינו עומד בתנאי המשרה ומתאים למילויה, אך נקטה משנה זהירות והסתמכה גם על חוות דעתו של מר רייף שהכיר בניסיונו של מר אהרונוביץ כמנהל החינוך, כניסיון בביקורת".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי הגוף היחיד המוסמך לקבוע אם למועמד יש ניסיון מתאים בביקורת הוא ועדת הבחינה, וכי מנהל האגף לביקורת במשרד הפנים לא אישר את עמידתו של מר אהרונוביץ בתנאי הסף אלא ציין לפניו שהדוחות שערך הם כמו דוחות ביקורת. עוד מסר משרד הפנים כי מנהל האגף לא המליץ בפני ועדת הבוחנים על המועמד ולא הכריע אם הוא עומד בתנאי הסף.

---

45 הרב יעקב גרוסמן מכהן כראש עיריית מודיעין עילית.

46 חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009, בעניין הניסיון הנדרש לתפקיד מבקר רשות מקומית, פורסם ב-15.3.09, סמוך למועד כינוסה של ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין עילית על הפגם בכך שוועדת הבחינה הסתמכה יתר על המידה על דבריו של המבקר הנוגעים לאישורו של מנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים את עמידתו בתנאי הסף בכל הקשור לניסיון בביקורת, בלי שתאשר זאת מול מנהל האגף ובלי שתבחן בעצמה, לפי הנחיות חוזר המנכ"ל, אם למבקר יש ניסיון בביקורת. לדעת משרד מבקר המדינה, מפאת הספק שהתעורר בדבר עמידתו של המבקר בדרישה הנוגעת לניסיון בביקורת ובהיעדר מועמדים ראויים אחרים, היה על העירייה לערוך מכרז פומבי שיאפשר את הגדלת מאגר המועמדים הפוטנציאלים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להבהיר ולחדד את הנחיותיו לרשויות המקומיות בדבר הניסיון הנדרש ממבקר רשות מקומית.

ההליכים לבחירת מבקר עיריית לוד

המכרז הראשון

בנובמבר 2007, תוך כדי הליכי פרישתו של מבקר העירייה הקודם, פרסמה עיריית לוד מכרז לתפקיד מבקר העירייה במשרה מלאה. בעניין ניסיון מקצועי, המבקר נדרש לניסיון מוכח כאיש מינהל וארגון בתחומים כמו ראיית חשבון או הנדסה, במשך שלוש שנים לפחות, רצוי ברשות מקומית אחרת.

ב-18.12.07 פנתה עיריית לוד לכל 19 המועמדים שהגישו את מועמדותם לתפקיד וציינה כי הסעיף שעניינו ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת נשמט בטעות מן הדרישות, וביקשה מהמועמדים להציג מסמכים המעידים על ניסיונם הרלוונטי.

ב-23.12.07 התכנסה ועדת הבחינה למכרז. בוועדת הבחינה השתתפו מר אילן הררי - יו"ר הוועדה הקרואה דאז, חבר נוסף בוועדה הקרואה ששימש יו"ר הוועדה, מנכ"ל העירייה דאז, מבקר רשות מקומית אחרת ששימש נציג שר הפנים, היועצת המשפטית של העירייה ומנהל אגף משאבי אנוש בעירייה. לאחר שהוועדה ראיינה את המועמדים היא החליטה שיו"ר הוועדה הקרואה דאז יערוך סבב שיחות עם כמה מהממליצים של שלושה מועמדים שלדעתה ראויים לתפקיד. לאחר קבלת משוב וחוות הדעת של הממליצים יחליט יו"ר הוועדה הקרואה דאז, בהתייעצות עם יו"ר ועדת הבחינה ותוך כדי יידוע חברי ועדת הבחינה, מי המועמד הראוי.

הועלה כי לאחר שיו"ר הוועדה הקרואה דאז קיים שיחות עם כמה מהממליצים של שלושת המועמדים הוא החליט כי הם אינם מתאימים לתפקיד מבקר רשות לא מבחינת סדר הגודל של העיר לוד ולא מבחינת אופייה. לאחר ששיתף את יו"ר ועדת הבחינה בהחלטתו זו גמרו אומר השניים שלא לבחור לתפקיד אף לא אחד משלושת המועמדים שהגיעו לשלב הסופי. בעקבות כך החליטה העירייה לפרסם מכרז חוזר לתפקיד מבקר העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית לוד על שההליך במכרז הראשון נעשה שלא כדין. החלטה שלא לבחור זוכה במכרז בהתבסס רק על התרשמותו האישית של יו"ר הוועדה הקרואה דאז ללא הליך מסודר ששותפים לו כל חברי הוועדה, פסולה ומנוגדת לעקרונות המכרז.

אחד המועמדים במכרז הראשון היה סגן אלוף במיל', בעל תואר שני במינהל ציבורי ובהנדסת תעשייה וניהול, שעסק במסגרת שירותו הצבאי בתפקידי בקרה שונים (להלן - מועמד א). בדצמבר 2007, בעקבות ההחלטה לפרסם מכרז חוזר, הודיע מנהל אגף משאבי אנוש בעיריית לוד למועמד א כי ועדת הבחינה החליטה שלא לבחור בו לתפקיד מבקר העירייה. מהממצאים עולה כי המועמד לא היה בין שלושת המועמדים הסופיים שבחרה ועדת הבחינה משום שעלה הספק אם הוא עומד בדרישות הניסיון לתפקיד.

בסוף דצמבר 2007 פנה יו"ר הוועדה הקרואה דאז למנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים וביקש את התייחסותו לשאלת הניסיון בביקורת של מועמד א. בפנייה הוא ציין כי "הוא מועמד חיובי נמרץ וראוי. בדיוק מה שאנחנו צריכים בעיריית לוד במצבה הנוכחי". עוד ציין במכתבו כי למכרז הראשון ניגשו 19 מועמדים (כולל מועמד א) ואיש מהם לא נמצא מתאים לתפקיד גם אם עמדו בדרישות הפקודה. נמצא כי יו"ר הוועדה הקרואה דאז פעל ישירות מול משרד הפנים בעניין זה. בתגובה מסר האגף לביקורת במשרד הפנים ליו"ר הוועדה הקרואה דאז כי המועמד עונה על הדרישות החוקיות למשרת מבקר העירייה.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ועדת הבחינה היא זו שאמורה לבחון את התאמת המועמד לדרישות המכרז.

בתשובתו ממאי 2011 מסר יו"ר הועדה הקרואה דאז למשרד מבקר המדינה כי טעה בהליכי המכרז, ובסופו של דבר המכרז בוטל ופורסם מכרז חדש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית לוד, ליו"ר הוועדה הקרואה דאז ולמשרד הפנים כי את שאלת עמידתו של מועמד בתנאי הסף יש לברר וללבן קודם להחלטה הניתנת במכרז. יש טעם לפגם בהבעת עמדתו האוהדת של יו"ר הוועדה הקרואה דאז כלפי מועמד מסוים הפוגעת בעקרון השוויון ובמועמדים פוטנציאלים אחרים שיגישו את מועמדותם למכרז העתידי שיתפרסם במקום זה שבוטל.

המכרז השני

בינואר 2008 פרסמה עיריית לוד מכרז חוזר לתפקיד מבקר העירייה. למכרז ניגשו עשרה מועמדים. בפברואר 2008 התכנסה ועדת הבחינה למכרז בהשתתפות יו"ר הוועדה הקרואה דאז, חבר נוסף בוועדה הקרואה, מנכ"ל העירייה דאז, מבקר של רשות מקומית אחרת ששימש נציג שר הפנים[47], היועצת המשפטית של העירייה ומנהל אגף משאבי אנוש בעירייה. ועדת הבחינה החליטה לשלוח שלושה מועמדים למבחני מיון: מועמד א שהגיש את מועמדותו במכרז הקודם, מועמד ב שעבד קודם לכן באגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, ומועמדת נוספת שכיהנה כמבקרת של מספר מועצות מקומיות.

מפרוטוקול ועדת הבחינה עולה כי נציג שר הפנים ציין לפרוטוקול: "אני מבקש את אישור היועצת המשפטית שאין ניגוד עניינים בשל היכרות עם [מועמד א]". היועצת המשפטית של העירייה השיבה: "אני לא רואה פסול בהשתתפות מועמד בגלל שמכירים, זה לא הוגן, הוא צריך להתמודד כמו האחרים באופן אוביקטיבי... [מועמד א] עשה את הרושם הנכון... אני יוצאת מהנחה שהאנשים שיושבים כאן מספיק אובייקטיביים כדי לקבל את ההחלטה הנכונה". הועלה כי

47 בוועדת הבחינה הזאת השתתף מבקר אחר של רשות מקומית אחרת כנציגו של משרד הפנים.

נציג שר הפנים התייחס בדבריו להיכרות מוקדמת לכאורה של יו"ר הוועדה הקרואה דאז את מועמד א על רקע שירותם הצבאי.

בדיון הביע יו"ר הוועדה הקרואה דאז את תמיכתו במועמד א: "אנחנו מחפשים שותפים לעשיה, קיבלנו רשות במצב נוראי, אני חושב שאחד כמו [מועמד א] שיש לנו שפה משותפת איתו, חשוב לא פחות ממקצועיות וניסיון בביקורת".

במרץ 2008 שוב התכנסה ועדת הבחינה, הפעם בהרכב חלקי, בהשתתפות יו"ר הוועדה הקרואה דאז, נציג שר הפנים ומנכ"ל העירייה דאז, והחליטה לבטל את שליחת המועמדים למבחני מיון משום ששלושתם ראויים ומתאימים לתפקיד. נציג שר הפנים ציין כי לדעתו, המועמד הבולט הוא מועמד ב והוא קיבל עליו "חוות דעת חיובית מ[מנהל האגף לביקורת במשרד הפנים]". בדיון זה תמך גם יו"ר הוועדה הקרואה דאז במועמד ב בשל מקצועיותו וניסיונו. בסיום הישיבה בחרה ועדת הבחינה במועמד ב, מר משה מימון, לתפקיד מבקר העירייה (להלן - מבקר עיריית לוד).

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית לוד וליו"ר הוועדה הקרואה דאז כי דווקא בשל העובדה ששלושת המועמדים הסופיים היו ראויים ומתאימים לתפקיד היה על העירייה לשלחם למבחני המיון ולא לבטלם, כדי שוועדת הבחינה תקבל החלטה מושכלת המבוססת על מידע אובייקטיבי מקיף ושלם.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על הרשויות המקומיות להקפיד כי במכרזים לבחירת מבקר לרשות יישמרו כללי השוויון וסדרי מינהל תקין.

ההליך לבחירת מבקר עיריית יהוד

בנובמבר 2004 פרסמה עיריית יהוד מכרז פומבי לתפקיד מבקר העירייה. דרישות המכרז כללו ניסיון מקצועי של חמש שנים, "רצוי ברשות מקומית". במכרז לא צוין היקף המשרה ולא נדרש ניסיון מקצועי בביקורת הפנימית.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יהוד על שלא הכניסה לדרישות המכרז את הדרישה הקבועה בפקודה שעל מבקר העירייה להיות בעל ניסיון של שנתיים לפחות בעבודת ביקורת, וגם לא ציינה את היקף המשרה.

במרץ 2005 התכנסה ועדת הבחינה למכרז לבחירת מבקר עיריית יהוד. מתוך 11 מועמדים החליטה ועדת הבחינה לבחור פה אחד במר ישורון פרסיק לתפקיד מבקר עיריית יהוד-מונוסון (להלן - מבקר עיריית יהוד) שעבד בשנים 1999-2004 כראש ענף ביקורת באגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, כמבקר פנימי במשרד הדתות וכמנהל תחום ביקורת במינהל מקרקעי ישראל. הוועדה לא נימקה את החלטתה.

בתשובתו מסר מבקר עיריית יהוד למשרד מבקר המדינה כי העירייה ערכה את פרוטוקול המכרז לפי התקנות. עיריית יהוד מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי הוועדה ערכה פרוטוקול המשקף את עיקרי הדברים שהובאו לפני חברי ועדת הבחינה, ולטענתה אי-נימוק ההחלטה אינו מהותי משום שהוא נבחר פה אחד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יהוד על שבפרוטוקול ועדת הבחינה לא נרשמו הנימוקים לבחירתו של מבקר עיריית יהוד. משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות בהנמקת החלטת ועדת הבחינה, שתשקף את הסיבות להחלטתה לבחירת מועמד מסוים על פני מועמדים אחרים.

ההליך לבחירת מבקר עיריית אלעד

במרץ 2010 פנה מר יגאל גואטה, המנכ"ל לשעבר של עיריית אלעד (להלן - המנכ"ל לשעבר), למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור בבקשה לקבל צו הגנה נגד פיטוריו לפי סעיף 45 לחוק מבקר המדינה, בגין תלונה על פגיעה בו בתגובה על הודעתו על מעשי שחיתות. בתלונתו הוא טען, בין היתר, כי חשף ניסיון של ראש עיריית אלעד, הרב יצחק עידן, להטות מכרז לבחירת מבקר לעיריית אלעד ועל כך הוא צפוי לפיטורין.

מבירור שערכה נציבות תלונות הציבור (להלן - נת"ץ) הועלה כי בנובמבר 2009 פרסמה עיריית אלעד מכרז לבחירת מבקר עירייה חדש. בדצמבר 2009 התכנסה ועדת הבחינה למכרז בהשתתפות ראש עיריית אלעד, המנכ"ל לשעבר, שני חברי מועצה ונציג משרד הפנים. עוד השתתפו כמשקיפים היועץ המשפטי לעירייה, מנהלת מחלקת משאבי אנוש וסגן גזבר העירייה. מבירור נת"ץ שבחנה את גרסותיהם של הגורמים המעורבים בהליך הבחירה של מבקר לעיריית אלעד, הועלה כי קודם לכינוסה של ועדת הבחינה פנה ראש העירייה למנכ"ל לשעבר ולאחד מחברי המועצה בבקשה לשקול לבחור במועמד מסוים לתפקיד.

עוד הועלה מבירור נת"ץ כי חברי הוועדה לא שיתפו פעולה עם ניסיונו זה של ראש העירייה להטיית המכרז ובחרו בסופו של דבר במועמדת אחרת לתפקיד. בעקבות החלטה זו דחה ראש העירייה את כינוסה של ועדת הבחינה לישיבתה המסכמת שנועדה להתקיים בינואר 2010 שבמהלכה היו אמורים חברי הוועדה להכריז על מבקר העירייה החדש. רק באוגוסט 2010, התכנסה הוועדה שוב לבחירת מבקר לעירייה.

בתשובתו ממאי 2011 מסר ראש עיריית אלעד למשרד מבקר המדינה כי לא ניסה להטות את תוצאות המכרז. הוא ציין שלא הכיר את המועמד לפני המכרז, אך מבדיקה שערך לפני המכרז התגבש אצלו הרושם שהוא המועמד המתאים ביותר לתפקיד, בין היתר בשל היותו חרדי, והוא הציג עמדתו זו לפני חברי ועדת הבחינה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית אלעד על ניסיונו להשפיע על תוצאות המכרז לטובת מועמד מסוים.

הרכב ועדת המכרזים במכרז לבחירת מבקר למועצה האזורית עמק לוד

בדצמבר 2010 פרסמה המועצה האזורית עמק לוד מכרז פומבי לבחירת מבקר מועצה בהיקף של 50% משרה. בינואר 2011 התכנסה ועדת הבחינה ובחרה לתפקיד את מר דני שווץ, שכיהן באותו מועד כמבקר עיריית קריית אונו (ראו לעיל).

עוד קודם לקיום המכרז, ביולי 2010, קבע משרד הפנים, את הרכב חברי ועדת הבחינה. נמצא, כי בין חברי ועדת הבחינה כלל משרד הפנים, כנציג לשכת המבקרים הפנימיים, את מר ישורון פרסיק, מבקר עיריית יהוד. מבקר עיריית קריית אונו כיהן במועד המכרז כיו"ר חוג המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות בלשכת המבקרים הפנימיים.

מבקר עיריית יהוד מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2011, כי כמו לכל המבקרים ברשויות המקומיות החברים בלשכת המבקרים הפנימיים ומכהנים כנציגים בוועדות המכרזים, הייתה לו היכרות מקצועית מוקדמת עם מבקר עיריית קריית אונו, וכן התייעץ עימו בכל הנוגע לביצוע התמחות במשפטים במקביל לעבודת המבקר (בעניין זה ראו להלן בעניין התמחותו של מבקר עיריית יהוד במשפטים).

הועלה, כי מבקר עיריית יהוד השתתף בישיבת ועדת הבחינה שהתקיימה כאמור בינואר 2011, בלא שצוין בפרוטוקול דבר היכרותו הקודמת עם מבקר עיריית קריית אונו.

מבקר עיריית יהוד מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי דיווח לחברי הוועדה האחרים על היכרותו המקצועית עם מבקר עיריית קריית אונו ואף נמנע במהלך המכרז מלהפנות אליו שאלות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, מסרה המועצה האזורית עמק לוד דברים דומים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על הבעייתיות במינוי נציגים מטעם לשכת המבקרים הפנימיים לוועדות המכרזים לבחירת מבקרים פנימיים לרשויות המקומיות וזאת על רקע ההיכרות המוקדמת וקשרי העבודה שבין נציגי הלשכה לבין חלק מהמועמדים. הדבר מעורר חשש, ולו למראית עין, לפגיעה בעקרון השוויון ולכן מן הראוי שמשרד הפנים ייתן דעתו לעניין זה.

הממצאים מלמדים כי למשרד הפנים ולנציגיו בוועדות הבחינה למכרזים לבחירת מבקרים פנימיים לרשויות המקומיות השפעה ניכרת על הליכי המכרז. במצב דברים כזה ראוי כי אנשי משרד הפנים יימנעו ככל האפשר ממתן חוות דעת והמלצות על מועמדים כאלה או אחרים, וזאת כדי לא לפגוע, ולו למראית עין, ביכולתם האובייקטיבית לשמש גורם מקצועי המשתתף בוועדות הבחינה ומנחה את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לכשירותם של המועמדים.

על משרד הפנים ועל הרשויות המקומיות להקפיד כי במכרזים לבחירת מבקרים לרשויות המקומיות יישמרו כללי השוויון וסדרי מינהל תקין, וייבחרו רק מועמדים העומדים בתנאי הסף שנקבעו בחוק. יש לראות בחומרה ניסיונות התערבות של ראשי רשויות מקומיות לטובת מועמד כזה או אחר.

עיסוק קודם בתחום הרשות המקומית

1. עובד רשות מקומית הנבחר במכרז לתפקיד מבקר פנימי עלול להתקשות בעבודתו כמבקר, דהיינו לבצע ביקורת נטולת פניות ביחידה שעבד בה קודם לכן ועל נושאים שהשיקו לתפקידו הקודם. ככל שתפקידו של המועמד היה בכיר יותר, כמו גזבר או מנהל מחלקה, כך גובר החשש לניגוד העניינים. על כן, על אף היתרונות הגלומים במינוי מבקר המכיר את הרשות המקומית בצורה המיטבית, עלול המינוי ליצור מצבים שבהם לא יוכל המבקר למלא את תפקידו נאמנה.

2. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי 33 מבקרים (14%) מונו לתפקיד המבקר באותה הרשות שכיהנו בה בתפקידים אחרים. לדוגמה, בעיריית באר שבע כיהן המבקר בתפקידו הקודם כמ"מ גזבר העירייה; בעיריית יבנה כיהן המבקר כמזכיר העירייה; במועצה המקומית גדרה עבד המבקר כמנהל לשכת ראש המועצה; במועצה האזורית שומרון הייתה המבקרת עוזרתו של מנכ"ל הרשות.

בתשובתה ממרץ 2011 מסרה עיריית באר שבע למשרד מבקר המדינה כי לאחר מינויו של מבקר העירייה לתפקיד, נערכה הביקורת בנושאי כספים על ידי מבקר חיצוני, ללא מעורבותו של המבקר שהקפיד לא להימצא במצב של ניגוד עניינים בין תפקידו כמבקר העירייה ובין תפקידיו הקודמים. עוד מסרה העירייה כי בעת שנבחר המבקר לתפקיד, היכרותו את התנהלות הרשות המקומית נחשבה יתרון לצורך מילוי תפקידו. בתשובתה מאוגוסט 2011 מסרה עיריית יבנה למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים אישר את איוש משרת המבקר באמצעות מכרז פנימי וכי לגישתה לא נדרש המבקר לתקופת צינון או להסדר לניגוד עניינים בשל תפקידו הקודם בעירייה.

3. בבג"ץ 5682/02[48] דן בית המשפט העליון בעתירה נגד מינוי מבקר פנימי לשירות הביטחון הכללי (להלן - השב"כ) שמילא בעבר כמה תפקידים בכירים בשב"כ ושימש קודם למינויו עוזר מיוחד לראש השב"כ. בית המשפט הדגיש כי "לצד בחינת כישוריו של המועמד והיכרותו עם הארגון, כורכת הפעלה ראויה של שיקול-הדעת גם הקפדה על מינויו של מבקר שיהיה עצמאי, בלתי תלוי ושאינו מצוי במצב של ניגוד עניינים". בנסיבות אותו עניין נדחתה העתירה[49], אך בית המשפט הצביע על החשש כי המבקר יצטרך לבקר את החלטותיו שלו והדגיש את הצורך בשמירה על אי-תלותו של המבקר. עוד נקבע כי לנוכח היכרותו הקרובה של המבקר עם ראשי הארגון וכן הכפיפות הארגונית הישירה שלו לראש השב"כ בתפקידו הקודם, היה ראוי כי קודם למינויו יהיה מצוי המבקר בתקופת צינון מספיקה, שיש בה כדי להרחיק חשש של תלות, וזאת כדי לבצר את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר.

---

48 בג"ץ 5682/02 **פלוני נ' ראש ממשלת ישראל**, נז(3) 84.

49 בג"ץ קבע כי בנסיבות העניין ובשל אופי תפקידו הקודם של המבקר לא היה חשש כי יצטרך לבקר את החלטותיו הוא.

4. עיריית בית שאן פרסמה מכרז פנימי לתפקיד מבקר העירייה[50]. ב-13.2.11 התכנסה ועדת הבחינה ועמד בפניה מועמד יחיד, האדם שכיהן בעשר השנים האחרונות כגזבר העירייה. הוועדה בחרה בו לתפקיד מבקר העירייה, ובעקבות כך הוגשה עתירה לבית הדין האזורי לעבודה בנצרת נגד המינוי.

בפסק דינו ממאי 2011 ציין בית הדין[51] כי יש לראות את הגזבר כמצוי בקשר מהותי לרובה המכריע של התנהלות העירייה. מתוקף תפקידו, מבקר העירייה מחויב לבקר את תקינות התנהלותה של העירייה בהיבטים הכספיים של כל פעילויותיה, כשרק מעטים הם העניינים ותחומי הביקורת שאין להם נגיעה לתחום הכספי; לכן קבע בית הדין כי המבקר מחויב לבדוק את התנהלותו של גזבר העירייה. עוד קבע בית הדין כי קיים ניגוד עניינים מוסדי בין תפקידו של הגזבר ערב מינויו למבקר ובין חובותיו בתחום הביקורת, ולא ניתן לנטרל ניגוד עניינים זה על ידי קביעת סייגים שיוטלו על עבודת המבקר, זאת בלי שהטיל דופי בגזבר או בתום לבו. בית הדין הוסיף כי בנסיבות העניין, מינויו של הגזבר, למחרת סיום תפקידו כגזבר העירייה במשך עשר שנים, במצב הכלכלי הקשה שהעירייה שרויה בו תקופה ארוכה, לוקה בחוסר סבירות ויש בו משום פגיעה באמון הציבור, עד כדי ביטולו. בית הדין החליט כי המינוי צריך להתבטל ועל העירייה לפרסם מכרז פומבי לתפקיד המבקר.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמשרד הפנים ינחה את הרשויות המקומיות בכל הנוגע לקביעת הסדרים למניעת מצב של ניגוד עניינים במקרים שהמבקר הועסק קודם לכן באותה הרשות המקומית. מועמד לתפקיד מבקר שעבד קודם למינויו בכפיפות ישירה לראש הרשות או למנכ"ל הרשות, או ששימש בתפקיד ביצועי מרכזי, כמו גזבר, מנכ"ל או כעוזר לבעל תפקיד כזה, והייתה לו נגיעה לחלק ניכר מההחלטות המתקבלות ברשות המקומית, יש מקום לבחון כי תיקבע לו גם תקופת צינון הולמת טרם יועסק כמבקר על מנת למנוע חשש לניגוד עניינים.

באפריל 2011, לאחר סיום הביקורת, פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל מס' 2/2011 ובו הנחיות למניעת ניגודי עניינים בקרב עובדי הרשויות המקומיות, ובין היתר, נקבע כי יש לבחון את סוגיית ניגוד העניינים ולמלא שאלון מתאים למניעת מצבים של ניגוד עניינים לפני כניסתו של המועמד לתפקיד.

פעולות להכשרה מקצועית של מבקרי רשויות מקומיות ושמירה על כשירותם

הרשות המקומית עוסקת במגוון רחב של פעילויות חשבונאיות, משפטיות, כלכליות, תכנוניות ואחרות והיא גם ממונה על תחומים כמו חינוך ורווחה; כל אלה הופכים אותה לארגון מורכב וייחודי במגזר הציבורי. מבקר הרשות המקומית אמור להקיף בביקורתו את כל פעילויותיה של

50 האמור עולה מתשובת עיריית בית שאן למשרד מבקר המדינה.
51 פסק דין עיריית בית שאן, ראו לעיל.

הרשות ותחומי העיסוק שלה. על כן קיימת חובה להכשיר את מבקר הרשות המקומית במגוון עיסוקי הרשות ולשמר את יכולתו המקצועית בחזית הידע.

השתלמויות וקורסים מקצועיים הנוגעים לתחומים מרכזיים בעבודת הרשות המקומית, יש בהם כדי להעמיק ולהרחיב את הידע המקצועי ואת בקיאותם של המבקרים בתחומים המקצועיים למיניהם ברשות המקומית ולהעשיר את הכלים שבידם. בנוסף, יש בהם כדי לשפר את התכנון ואת עריכת הביקורת ולהרחיב את היקף הנושאים העומדים לביקורת. בתקנים מקצועיים לביקורת פנים שפרסמה לשכת המבקרים הפנימיים נקבע: "על המבקרים הפנימיים להתמיד ברכישת הכשרה על מנת לקיים את מיומנותם. עליהם להתעדכן לגבי שיפורים והתפתחויות שוטפים בתקני הביקורת הפנימית, נהליה ושיטותיה". עוד צוין בתקנים כי על המבקרים להשתתף בפעולות הכשרה כדוגמת השתתפות בארגונים מקצועיים, השתתפות בכנסים, סמינרים, קורסים והשתלמויות.

מפעם - מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי - הוא גוף משותף למשרד הפנים ולרשויות המקומיות שתפקידו קידום ההתמקצעות בשלטון המקומי. מפעם השפלה (להלן - המפעם) מתמחה בתחום הביקורת ברשויות המקומיות. המפעם פועל לקידום התחום תוך כדי שיתוף פעולה עם איגוד המבקרים ברשויות המקומיות ובתמיכה של האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים.

המפעם עורך מדי פעם בפעם, בשיתוף עם איגוד המבקרים ברשויות המקומיות, ימי עיון וכנסים בנושאים שונים הנוגעים לעבודת הביקורת ברשויות המקומיות. בסוף שנת 2008 הוא יזם קורס בתחום התכנון והבנייה למבקרי הרשויות המקומיות בהיקף של 60 שעות. הקורס נועד להעמיק את הידע של המבקרים ולשפר את הכלים שבידם כשהם באים לתכנן ולבצע ביקורת בנושאי תכנון ובנייה. הקורס היה אמור להיות הקורס הראשון בסדרה של קורסים מקצועיים המיועדים למבקרי הרשויות המקומיות.

נמצא כי המפעם לא ערך בשנים 2009-2010 קורסים מקצועיים נוספים עבור מבקרי הרשויות המקומיות, בין היתר, בשל אילוצי תקציב.

השתתפות מבקר הרשות המקומית בקורסים ובהשתלמויות מחייבת את הסכמתו של ראש הרשות המקומית, ולעתים המבקר אף נדרש לקבלת תקצוב מהרשות. במצב דברים זה עלולה להיפגע עצמאותו ואי-תלותו של המבקר.

בביקורת הועלה כי רוב המבקרים משתתפים בימי עיון ובהשתלמויות יומיות של איגוד המבקרים ברשויות המקומיות ושל לשכת המבקרים הפנימיים. מיעוטם משתתפים בקורסים מקצועיים.

בתשובתו מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי הדרכת עובדי הרשויות המקומיות היא באחריות הרשויות המקומיות. עם זאת ציין כי הוא פועל למתן סיוע תקציבי לעידוד פעולות הדרכה, והוא מתכוון לגבש קורס מחייב למבקרים ברשויות המקומיות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שהאגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים[52], במסגרת תפקידו כאחראי לתפקודם של המבקרים ברשויות ולשיפור עבודתם, יגבש, בשיתוף עם המפעם, תכנית השתלמות והכשרה מומלצת למבקרי הרשויות המקומיות, כדי לשפר את איכות הביקורת הפנימית ולהגדיל את היקפה. על משרד הפנים לשמש גורם מקצועי האמון על עדכון המבקרים ברשויות המקומיות ועל הכשרתם, ולפעול להפצת עדכונים שוטפים הנוגעים לעבודתו של מבקר הרשות. לנוכח החשיבות הרבה הטמונה בשמירה על חזית הידע של המבקרים בתחומי העשייה, על ראשי הרשויות המקומיות לסייע למבקרי הרשות להשתתף בהכשרה מקצועית.

עבודת המבקר ברשויות המקומיות ועצמאותו

תפקידיו של מבקר הרשות המקומית

תפקידי מבקר הרשות המקומית נקבעו בהוראות פקודת העיריות והן חלות גם על המבקרים במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות. תפקידי המבקר הפנימי ברשות מקומית הם: 1. לבדוק אם פעולות הרשות, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), נעשו כדין ובידי המוסמך לעשותן תוך כדי שמירה על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחיסכון; 2. לבדוק את פעולות עובדי הרשות; 3. לבדוק אם הוראות הנוהל של הרשות מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; 4. לבקר את הנהלת החשבונות של הרשות ולבדוק אם דרכי החזקת כספי הרשות והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת. על פי הפקודה, המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

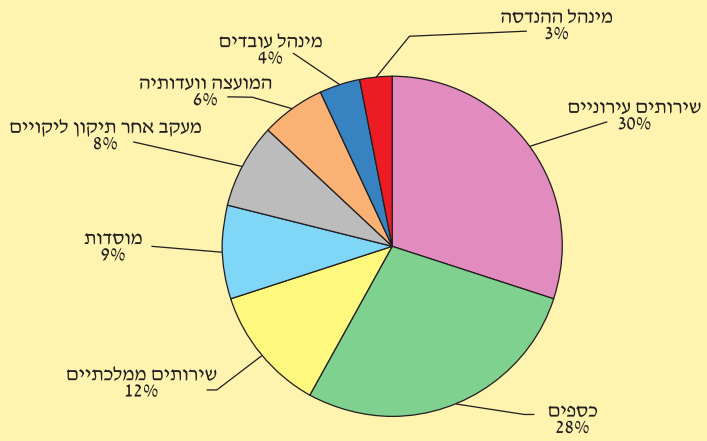
על פי הנחיות משרד הפנים, מן הראוי שהביקורת לא תתמקד בבדיקות נקודתיות, אלא תעסוק במכלול שלם של פעילויות בנושא מקיף או בתהליכים שלמים. בדרך זו היא תבטיח לעצמה תמונה כוללת, מעמיקה ורב-ממדית של עבודת הרשות ותוכל להעלות ממצאים משמעותיים ולגבש המלצות מושכלות, יעילות ופוריות להמשך עבודת הרשות, גם בעתיד.

משרד מבקר המדינה בדק באילו נושאים ערכו מבקרי הרשויות המקומיות ביקורת בשלוש השנים האחרונות. הועלה כי רוב דוחות המבקרים דנו בנושאים הנוגעים לשירותים עירוניים (30%) ובנושאים כספיים (28%). להלן פילוח הנושאים שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות עסקו בהם:

---

52 בינואר 2011 הוחלט כי המחלקה לביקורת מעקב וביקורת פנימית באגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים, תבצע מעקב ופיקוח על עבודת מבקרי הרשויות המקומיות - ראו להלן.

פילוח הנושאים שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות עסקו בהם



אחד מתפקידיו של מבקר הרשות המקומית הוא לבדוק את פעולותיה של הרשות הנוגעות לחוק התכנון והבנייה, שהוא אחד מנושאי הליבה של עיסוקי הרשות המקומית. ליישום סמכויות הרשות המקומית לפי חוק התכנון והבנייה השפעה מכרעת על אופי הסביבה ועל איכות החיים, והוא מקרין על היבטים רבים בחיי האדם. יתרה מזאת, הוא נוגע באופן ניכר בהיבטים כלכליים וטומן בחובו חשש ממשי לפגיעה בטוהר מידות. רק 3% מדוחות המבקרים בשלוש השנים האחרונות עסקו בתחום התכנון והבנייה הבא לידי ביטוי ברשויות המקומיות בפעילות מינהל ההנדסה והוועדה המקומית לתכנון ולבנייה.

עוד עלה, כי רק 4% מדוחות המבקרים בשלוש השנים האחרונות עסקו בנושא מינהל עובדים, שגם הוא אחד מנושאי הליבה המעסיקים את הרשות המקומית. לנושא ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות השפעה ניכרת על מספר העובדים ברשות ועל יעילות השירות הניתן לציבור. השכר והתשלומים הנלווים לו הם הוצאה נכבדה מאוד ברשויות המקומיות ועשויים להיות להם גם היבטים של חוקיות וטוהר המידות. מיעוט ביקורת פנימית בנושאים בעלי רגישות יכול להעיד על חששם של המבקרים להגיע לידי עימות עם בעלי תפקידים בכירים ברשות, לרבות עם העומד בראשה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מבקר הרשות המקומית אמור להקיף בביקורתו את כל תחומי העיסוק של הרשות המקומית. מן הראוי שהמבקרים יעסקו בכל נושאי הליבה של הרשות ויתמקדו בנושאים שחשיפת הרשות המקומית לסיכונים גדולה ומחייבת היערכות הולמת, לרבות פעילויות כלכליות מהותיות, כמו שירותים עיקריים שהרשות המקומית מספקת בענייני תכנון ובנייה וכן במינהל עובדים.

מן הראוי שהאגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים ינחה את מבקרי הרשויות המקומיות בנושאי הליבה המחויבים בביקורת וכן בפילוח גורמי הסיכון בפעילות הרשות המקומית המחייבים את התמקדות מבקרי הרשויות.

תכנית עבודה שנתית

לנוכח מגוון הנושאים העומדים לביקורתו של מבקר הרשות המקומית עולה הצורך בבניית תכנית עבודה שייקבעו בה סדרי עדיפויות והדגשים לביקורת. על המבקר להפעיל שיקול דעת כדי לבנות תכנית עבודה אופטימלית ויעילה, העשויה גם לשקף את עצמאותו בבחירת הנושאים. פעמים רבות המבקר עומד בפני לחצים בלתי ראויים המופעלים עליו כדי להטותו לנתיבים לא עניינים ולבצע ביקורת בנושאים שאינם בעייתיים[53].

בפקודת העיריות, שהוראותיה בעניין זה חלות גם על המבקרים במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות, נקבע כי המבקר יקבע את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה מסוימת ואת היקף הביקורת על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין כזה או אחר ועל פי דרישת ועדת הביקורת, ובלבד שמספר הנושאים שהיא תדרוש לא יעלה על שניים לשנת עבודה. בדוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית נאמר כי הסמכתם של מבקרי הרשויות המקומיות לקבוע את תכנית העבודה שלהם רצויה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 הנחה המשרד את מבקרי הרשויות המקומיות לערוך תכנית עבודה רב-שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עלה כי רובם המוחלט של המבקרים דיווחו כי הכינו תכניות עבודה לשנים 2008-2010. מבקרי הרשויות המקומיות בית ג'אן, ביתר עילית, הר אדר, חורפיש וגוש חלב דיווחו שלא הכינו תכנית עבודה בשנים אלו.

משרד מבקר המדינה העיר למבקרי הרשויות המקומיות כי עליהם להכין תכנית עבודה כנדרש בפקודה, שתאפשר ביקורת יעילה ושיטתית ברשות המקומית. על ראשי הרשויות המקומיות לדרוש מהמבקרים להגיש תכנית עבודה כאמור, ובד בבד להימנע מלפגוע בעצמאותו של המבקר בעניין זה. על המבקר, כשהוא בא לערוך תכנית עבודה, לכלול את מרב הנושאים שהרשות עוסקת בהם ולקבוע סדרי עדיפויות לנושאים אלה.

בביקורת נמצא כי מבקרת המועצה המקומית פרדס חנה לא הכינה תכנית עבודה שנתית בשנים 2007-2010, אף שהייתה מחוייבת בכך.

בתשובתה ממאי 2011 מסרה המועצה המקומית פרדס חנה למשרד מבקר המדינה כי מבקרת המועצה התבקשה על ידי ראש המועצה להכין תכנית עבודה שנתית - דבר שלא נעשה על ידה. בתשובתה ממאי 2011 מסרה מבקרת המועצה המקומית פרדס חנה למשרד מבקר המדינה כי בכל שנה היא בודקת אחד מנושאי הליבה של פעילות המועצה ונושא משני אחד המשלב ביקורת בגופים חיצוניים הקשורים למועצה. עוד טענה המבקרת כי לא הכינה תכנית עבודה בכתב בשל חששה שהדבר יקשה על בדיקת נושאים שוטפים העולים מתלונות או ממידע המגיע אליה.

---

53 מתוך דוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית.

משרד מבקר המדינה העיר למבקרת המועצה המקומית פרדס חנה על שלא הכינה תכניות עבודה כנדרש בפקודה. תכנון מוקדם וידוע מראש של הביקורת והיקפה עשוי למנוע מחלוקות בין המבקרת לראש המועצה על רקע נושאי הביקורת, כפי שאכן אירע במקרה זה (ראו להלן).

דוח שנתי

על פי פקודת העיריות, שהוראותיה בעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, "המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לענייני ביקורת". בנוסף לאמור המבקר רשאי להגיש, לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת, דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

עוד נקבע בפקודה כי בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו וימציא לכל חברי מועצת העיר העתק מהדוח בצירוף הערותיו; הוועדה תדון בדוח המבקר ובהערות ראש העירייה ותגיש את סיכומיה והצעותיה למועצה לאישור בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור. לא הגיש ראש העירייה את הערותיו לדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש את סיכומיה והצעותיה למועצה לאישור עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה היא רשאית, אם היא רואה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

בתוך חודשיים מיום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תדון המועצה בהם ובדוח המבקר ותחליט את החלטותיה; לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור, או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק לכל חברי המועצה, והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

מהאמור לעיל עולה כי לכל המאוחר המבקר חייב להגיש עותק מהדוח השנתי לכל חברי המועצה ב-1 בנובמבר של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח, דהיינו הדוח לשנת 2008 אמור היה להיות מוגש עד ל-1.11.09. את הדוח לשנת 2009 היה על המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדת הביקורת לא יאוחר מ-1.4.10.

יצוין כי בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974, נקבע כי מבקר העירייה יגיש לראש העירייה, לא יאוחר מ-1 באוגוסט בכל שנה, דין וחשבון לשנת הכספים שקדמה לה על ממצאי הביקורת שערך. מן הראוי שמשרד הפנים ישקול ביטולן של תקנות שאינן תואמות את פקודת העיריות או את תיקון התקנות.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי בשנים 2007-2009 לא הגישו כלל המבקרים במועצות המקומיות בית ג'אן, בסמת טבעון, גוש חלב, הר אדר, חורפיש וכפר ורדים ובמועצה האזורית עמק הירדן דוחות ביקורת. עוד הועלה, כי בשנת 2007 - תשעה מבקרי רשויות מקומיות נוספים (4%) לא הגישו דוח ביקורת; בשנת 2008 - 14 (6%) ; בשנת 2009 - עשרה (4%).

מבקר המועצה המקומית כפר כנא דיווח בשאלון כי היה בחופשה במשך חצי שנה, ולכן לא הכין דוח לשנת 2008. מבקר המועצה המקומית הר אדר טען כי הוא "עובד ברבע משרה, יחד עם היותו נציב תלונות הציבור, ועל כן לא יכול לערוך ביקורות אפקטיביות".

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות האמורות ולמבקריהן כי הגשת הדוח במועד היא מחובותיו של מבקר הרשות ועליהם להקפיד על מילויה כנדרש. משרד מבקר המדינה מדגיש כי היקף משרתו של המבקר ותקציבו יכולים להשפיע על היקף הביקורת, אך אין בזה די כדי להצדיק את אי-ביצועה.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 ציין המשרד כי הוא "מייחס חשיבות רבה לפעילותה התקינה של הביקורת הפנימית ברשות המקומית... במסגרת מדיניות זו מתבקש מבקר הרשות המקומית להגיש עותק מדוח הביקורת שערך למשרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות".

נמצא כי רבים מהמבקרים ברשויות המקומיות לא מילאו אחר דרישה זו ולא הגישו למשרד הפנים את דוחות הביקורת שערכו. משרד הפנים מצדו לא ערך עד ינואר 2011 מעקב אחר הגשת הדוחות.

להלן דוגמאות לליקויים שהועלו בכל הנוגע להכנתם ולהגשתם של דוחות ביקורת על ידי מבקרי רשויות מקומיות:

מבקר המועצה המקומית כפר ברא

1. במועד הביקורת באוגוסט 2010 הועלה כי דוח הביקורת של מבקר המועצה המקומית כפר ברא לשנת 2008, שעסק במחלקת הספורט, טרם הוגש. לטענת המבקר, הדוח לא הוגש מכיוון שלא התקבלה תגובתו של מנהל מחלקת הספורט. באוגוסט 2010 מסר המבקר למשרד מבקר המדינה כי הוא פנה בעל פה למנהל המחלקה כדי לקבל את תגובתו על הדוח בלי לציין מתי על המנהל להעביר אליו את השגותיו לדוח. כמו כן עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 הכנת דוח הביקורת לשנת 2009, העוסק במחלקת התברואה, טרם הסתיימה והוא לא הוגש. באותו מועד טרם החל המבקר בהכנתו של דוח הביקורת לשנת 2010.

לאחר סיום הביקורת, בתחילת שנת 2011, פורסם דוח הביקורת של מבקר המועצה המקומית כפר ברא לשנת 2008.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר ברא ולמבקר המועצה על העיכוב הממושך בהכנת הדוחות ובהגשתם שלא במועדים שנקבעו בפקודה. על מבקר המועצה לדרוש בכתב מהמבוקרים את תגובותיהם על הדוח בציון מועד סופי להגשתן, שלאחריו הוא ימשיך בהכנת הדוח ויגישו במועד הקבוע בפקודה.

2. לשכת המבקרים הפנימיים פרסמה תקנים מקצועיים לביקורת פנים היכולים להתאים גם למבקרי הרשויות המקומיות. דוח הביקורת צריך להיות קריא ובהיר; בדוח יוצגו המטרות והנושאים של הביקורת והיקפה; בדוח תוצג הנורמה ויובאו תוצאות הביקורת; גוף הדוח צריך להיות בנוי מראשי פרקים ומפרקי משנה; בסופו של הדוח יובא סיכום שיכלול את חוות דעתו של המבקר, את המסקנות, ההמלצות והשיפורים המתחייבים.

הועלה כי דוחות הביקורת של מבקר המועצה לשנים 2006-2007 כללו רק נושא אחד בכל שנה ותוכנם היה דל. דוח הביקורת לשנת 2006 שעסק רק במחלקת הרווחה ודוח הביקורת לשנת 2007 שעסק בבדיקת ארבעה גני טרום-חובה בחטיבה הצעירה היו קצרים באופן ניכר. הדוחות כללו בעיקר העתקי נספחים הקשורים לדוח, כמו חשבוניות, פרוטוקולים, מאמרים ומסמכים השייכים לרשות. זאת ועוד, בדוחות לא הובאו הנורמות המחייבות, הליקויים לא הוצגו באופן ברור ונהיר, והם חסרו מסקנות והמלצות.

בתשובתו ממאי 2011 מסר מבקר מועצה מקומית כפר ברא למשרד מבקר המדינה כי תכנית העבודה שהכין לשנת 2010 מקיפה מספר תחומים ונושאים שהמועצה עוסקת בהם.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר ברא ולמבקר המועצה כי מן הראוי שדוחות הביקורת יעסקו בכמה וכמה נושאים שהמועצה עוסקת בהם, כמו נושאים כספיים, מינהל הנדסה, שירותים עירוניים וממלכתיים וכדומה. על הדוחות להציג תמונת מצב מלאה ומקיפה של נושאי הביקורת, הליקויים, מסקנות המבקר והמלצותיו.

מבקר עיריית מודיעין עילית

1. כאמור, מבקרת עיריית מודיעין עילית הקודמת סיימה את תפקידה בפברואר 2008, ורק באפריל 2009 נבחר מבקר אחר במקומה. המבקר החל בעבודתו ביולי 2009. בחודשים מרץ-מאי 2010 יצא המבקר לחופשה בתשלום בחו"ל עקב סיבות אישיות. בסוף יוני 2010 הוא מסר לעירייה כי הוא נאלץ לעזוב את תפקידו כמבקר העירייה בגלל סיבות אישיות. ביולי 2010 אישרה העירייה למבקר חל"ת מיוני 2010, ו"זאת בתנאי שהעירייה תוכל בתום החל"ת לשבצך בכל תפקיד שימצא".

בספטמבר 2010 פנה מנכ"ל העירייה למשרד הפנים וביקש את אישורו לקליטת עובד ב-100% משרה לתפקיד מבקר העירייה. כחודש לאחר מכן אישר משרד הפנים את איוש המשרה, אבל העירייה לא פרסמה מכרז לתפקיד.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מבקר עיריית מודיעין עילית כי ב-1.4.11 (לאחר שנשלחה אליו טיוטת דוח זה) שב לארץ וביקש לחזור לעבודתו כמבקר העירייה. הוא חזר לעבודתו באופן רשמי ב-14.4.11.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין עילית על שבמשך כשנתיים היא התנהלה ללא מבקר, ובכך פגעה בתפקודה ועלול להיפגע אמון הציבור בה.

2. כאמור, הועלה כי מבקר עיריית מודיעין עילית החל את עבודתו רק ביולי 2009. עוד הועלה כי טיוטת הדוח שהוא הכין לשנת 2009[54] לא נמסרה בפועל לידי ראש העירייה, והמבקר לא השלים את הכנת הדוח עד סוף שנת 2010.

נמצא כי בדצמבר 2010, לאחר סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בעיריית מודיעין עילית, אישרו ועדת הביקורת של העירייה ומועצת העירייה את ממצאי דוח המבקר לשנת 2009. הדוח אושר בלי שנערך דיון בממצאים, ובלי שראש העירייה מסר את תגובתו על הדוח ואת הערותיו. רק ב-30.5.11, לאחר שטיוטת דוח מבקר המדינה נשלחה לעירייה, מסר ראש עיריית מודיעין עילית את תגובתו על דוח מבקר העירייה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית מודיעין עילית כי לאחר התפטרותה של מבקרת העירייה הקודמת לא אויש באופן מידי התפקיד, משום שהעירייה סברה כי היא אינה רשאית לגייס עובדים בתקופת בחירות, אף שייתכן שטעתה בכך מכיוון שמדובר במשרה סטטוטורית. בנוגע למבקר העירייה הנוכחי מסרה העירייה כי לא היה לה כל צורך לקלוט מבקר חלופי מפני שהוא שב לארץ והמשיך בתפקידו.

מהאמור עולה כי מתחילת שנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת בדצמבר 2010 לא הוגשו דוחות ביקורת של מבקר עיריית מודיעין עילית. משרד מבקר המדינה העיר לעיריית מודיעין עילית ולמבקר העירייה על העיכוב הממושך בהכנת הדוחות ובהגשתם שלא במועדים שנקבעו בפקודה.

תקציב ותקן

כדי שמבקר פנימי יוכל למלא את תפקידו באופן מיטבי, עליו להיות עצמאי ובלתי תלוי ברשות המקומית מעסיקתו. אולם בתחומים רבים של צורכי היום-יום בעבודת הביקורת, כמו כוח אדם ושכר, תקציב, הכשרה והשתלמויות, מבנים, ציוד וכיוצא באלה, המבקר תלוי בראש הרשות, בנבחרי הציבור ובמנגנון העירוני, המבוקרים כולם על ידו. פעולות המבקר הפנימי ויעילותן מותנות במידה רבה באמצעים העומדים לרשותו. ללא תקציב ראוי וכוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו, אף אם יוקנו לו מעמד עצמאי מוצק ואי-תלות מרבית[55]. הנוכחות והשכיחות של הביקורת, דהיינו היכולת לבקר את מרב הפעולות של הארגון בתדירות סבירה, נובעת בעיקר מתקציב יחידת הביקורת המתבטא בתקנים ובאיוש משרות.

ביוני 2010 מסר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל למשרד מבקר המדינה כי היעדר תנאי עבודה מינימליים לביצוע הביקורת מעמיד את עצמאותו של מבקר הרשות המקומית בסימן שאלה ומגביל את חופש הפעולה שלו בשל צמצום בתקציב, היעדר תקנים ופעילות בסביבת עבודה בלתי הולמת. בהתנהלות כזאת המבקרים ברשויות המקומיות נתונים לחסדיהם של ראשי הרשויות, דבר העשוי להשפיע על נושאי הביקורת והיקפה.

---

54 "דוח מבקר העירייה 2008-2009" - עיריית מודיעין עילית.

55 ראו אשר פרידברג, "ביקורת פנימית במגזר השלטון המקומי בארצות הברית", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל** (1999), עמ' 325.

תקציב

בפקודת העיריות נקבע כי "מבקר העיריה יכין ויגיש לראש העיריה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר [הפנים] בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי... ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העיריה, כפי שהגיש אותן מבקר העיריה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי".

בצו המועצות המקומיות נקבע כי "המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר". בסעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות נקבע כי שר הפנים, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, רשאי לקבוע הוראות בדבר דרכי הכנתו של תקציב לשכת המבקר ואישורו.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 לא קבע שר הפנים הוראות כנדרש בפקודת העיריות, ואף לא מימש את סמכותו כאמור בפקודת המועצות המקומיות.

תקציב לפעולות ולמיקור חוץ נועד לשמש את מבקר הרשות המקומית לצורך שכירת כוח עזר לביצוע מטלות ביקורת ולסיוע של יועצים ומומחים. ביוני 2010 מסר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל למשרד מבקר המדינה כי תקציב הפעולות הוא כלי הכרחי לביצוע עבודתו של מבקר הרשות המקומית. לטענת האיגוד, קיצוץ בתקציב מעביר מסר שלילי לעובדים, לנבחרים ולציבור ופוגע במוסד הביקורת. 144 מבקרים (כ-60%) ציינו בהתייחסותם לשאלון כי הם אינם נעזרים בשירותי מיקור חוץ, בין היתר, בשל חוסר תקציב.

במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות ציינו 38 מבקרים כי להערכתם התקציב המאושר להם בכל שנה נמוך והוא מקשה עליהם את עבודת הביקורת. לשכת המבקרים הפנימיים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי יש צורך להבטיח שתקציב לשכת המבקר ברשות המקומית יהיה מספק על מנת לאפשר ביקורת מקיפה בכל התחומים המוטלים על המבקר.

אי-אישור תקציב פעולות ללשכת מבקר עיריית קריית מלאכי

1. תקציב לשכת מבקר עיריית קריית מלאכי בשנים 2007-2009 היה 356,187 ש"ח, 319,700 ש"ח ו-373,800 ש"ח, בהתאמה. התקציב כולל את שכר המבקר והחזקת הטלפון הנייד הנמצא בשימושו לצורכי עבודה ואינו כולל סעיפי פעולות ומיקור חוץ.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי כי היעדר תקציב לפעולות ולמיקור חוץ מונע מהמבקר לבצע ביקורות בנושאים הדורשים התמחות ספציפית ומקצועיות מיוחדת, וכפועל יוצא הביקורת אינה נעשית באופן יעיל ומיטבי.

2. בשנים 2003-2008 ובשנת 2010 הגיש מבקר עיריית קריית מלאכי לראש העירייה[56] בקשות לאישור תקציב ללשכת המבקר וביקש ממנו להעבירן לדיון בוועדת הכספים ובמועצה כאמור בפקודה. הועלה כי ועדת הכספים של העירייה ומועצת העירייה לא דנו בבקשותיו של המבקר לאישור התקציב ללשכתו בדיוניהן בהצעת התקציב השנתית, כפי שנקבע בפקודה, ולא אישרו תקציב נפרד ללשכת המבקר אלא הוא נכלל בתקציב המינהל הכללי של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית מלאכי על שלא פעלה כנדרש בפקודת העיריות ובכך פגעה בעצמאותו של המבקר.

דרישה לאישור מראש מגזבר עיריית לוד לצורך מימוש תקציב מבקר העירייה

במרץ 2010 הציג מבקר עיריית לוד בפני יו"ר הוועדה הקרואה דאז את הצעתו לתקציב לשכת מבקר העירייה לשנת 2010. על פי ההצעה עמד התקציב על 824,000 ש"ח, והוא כלל סעיף עבודות קבלניות בסך 207,000 ש"ח (תקציב פעולות). העירייה אישרה ללשכת מבקר העירייה תקציב של 767,000 ש"ח וצמצמה את סעיף העבודות הקבלניות לסך של 150,000 ש"ח.

בהצעת תקציב לשכת מבקר עיריית לוד הדגיש המבקר כי בלשכתו מועסקים הוא ומזכירה, ועד אוקטובר 2008 הועסקה בלשכת המבקר עובדת ביקורת ששימשה גם מזכירה.

במרץ 2010 התכנסה ועדת הכספים של עיריית לוד ודנה, בין היתר, בתקציב לשכת מבקר העירייה לשנת 2010. מבקר העירייה הדגיש כי סעיף העבודות הקבלניות, כפי שאושר על ידי העירייה, אינו מאפשר ביצוע סקר סיכונים כנדרש וביקש שהנושא ייבחן מחדש. המבקר ציין כי קיים קושי במימוש תקציב העבודות הקבלניות עקב הנחיית הגזבר הקובעת כי מימוש התקציב מותנה באישורו מראש ובקיום "אחוז המימוש המאושר", דהיינו ניתן לממש בכל חודש אחוז מסוים בלבד מסך התקציב. הנחיה זו מביאה לידי עיכוב בהתחלת ביצוע עבודות הביקורת והיא אינה מאפשרת את סיום עבודת הביקורת במועד, ובוודאי את ניצול התקציב במלואו (בשנת 2009 נוצלו 68% בלבד מתקציב עבודות קבלניות). המבקר גם ביקש להעסיק עובד ביקורת אחד בלשכתו.

ביוני 2010 מסר מבקר עיריית לוד למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2010, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, אושר "שחרור" הכספים מהתקציב והוא כבר הזמין ארבע עבודות ביקורת מגורמי חוץ בסכום כולל של 93,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית לוד כי ביצוע עבודת הביקורת ושמירה על עצמאותו של המבקר דורשים ניצול חופשי של התקציב העומד לרשותו בלי שיהיה כפוף לאישור הגזבר. הנוהג של העירייה לכפוף את המבקר לאישורו של הגזבר לצורך ניצול תקציב לשכתו, על פיו פעלה עד למועד הביקורת, הוא פסול ואינו עולה בקנה אחד עם עקרון השמירה על אי-תלותו של המבקר.

56 בשנת 2009 לא הוגשה בקשה על ידי מבקר העירייה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי רשות מקומית המצויה בקשיים תקציביים רשאית לבצע קיצוצים במכלול תחומי פעולותיה, לרבות בתחום הביקורת.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי הטענה הנשמעת מצד רשויות מקומיות הנתונות בקשיים כספיים, ולפיה מצבה הכלכלי הקשה של הרשות מחייב גם צמצום תקציב לשכת המבקר, מעלה ביתר שאת את הצורך בקביעת אמות מידה אובייקטיביות לתקנים ולתקציב, כנדרש בחקיקה. גם במצב של מצוקה תקציבית יש לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בביקורת ויש להימנע ממצב שאילוץ כלכלי ישמש עילה לפגיעה בביקורת. בהיעדר אמות מידה לתקציב, המבקר תלוי בגזבר הרשות ובעומד בראשה היכולים להתנות את גודל התקציב לפי סדרי העדיפויות שלהם לעבודת הביקורת.

מינוי עובדים ללשכת מבקר רשות מקומית

תקנים

בפקודת העיריות נקבע שראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, ימנה עובדים ללשכת המבקר לפי תקנים שייקבעו על ידי שר הפנים. בשנת 2000 תוקנה הפקודה ונקבע כי התקנים ייקבעו לפי מספר התושבים בתחומה של העירייה ולפי גודל תקציבה השנתי. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/1998 נדרשו עיריות שאוכלוסייתן מונה מעל 50,000 תושבים להוסיף לתקן משרה של מרכז ביקורת שהוא עובד ביקורת.

בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי "השר, באישור הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הכינון הוראות בדבר... דרכי מינוים, בדיקת כשירותם, מעמדם ותנאים להפסקת שירותם של עובדים בלשכת המבקר".

בדוח הביקורת הקודם העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על הצורך בקביעת תקנים לעובדי ביקורת בלשכת המבקר. נמצא כי גם במועד הביקורת בשנת 2010 טרם קבע שר הפנים תקנים לעובדי הלשכות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, כי הוא בוחן אפשרות לפרסום תקנים לעובדי לשכת מבקר הרשות המקומית, אך הוסיף וציין כי זהו נושא מורכב שלו השפעה תקציבית גדולה.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי 14 עיריות, מתוך 26 עיריות שגודל אוכלוסייתן מעל 50,000[57], מעסיקות עובדי ביקורת בלשכת המבקר. לדוגמה, נמצא כי באשקלון המונה כ-112,000 תושבים ובבני ברק המונה כ-154,000 תושבים לא מועסקים בעירייה עובדי ביקורת פרט למבקר. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי הרשויות המקומיות הגדולות נעזרות במיקור חוץ כתחליף לעובדי ביקורת (ראו להלן).

---

57 הדרישה למינוי עובד ביקורת רלוונטית בעיקר לעיריות משום שבמועצות מקומיות ובמועצות אזוריות מספר התושבים אינו מגיע ל-50,000.

בתשובתה מינואר 2011 מסרה עיריית בני ברק למשרד מבקר המדינה שאין היא מאיישת את תקני עובדי הביקורת משום שהיא מצויה בתכנית הבראה, ובנושאים מסוימים היא נעזרת בשירותי מיקור חוץ.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי עליו להפעיל בהקדם את סמכותו ולקבוע בתקנות תקנים לעובדים בלשכת המבקר. הסדרת הנושא חיונית, וזאת כדי לאפשר למבקרים הפנימיים לבצע כראוי את התפקידים המוטלים עליהם על פי הפקודה.

כל עוד לא קבע שר הפנים תקנות שעניינן תקנים לעובדי ביקורת בלשכת מבקר העירייה, מן הראוי שהרשויות המקומיות יפעלו לפי הנורמה שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים לצורך מינוי עובדי ביקורת.

הסתייעות בשירותי מיקור חוץ לעבודת הביקורת

1. בשנת 2002 תוקנו הוראות פקודת העיריות ונוספו הוראות בדבר "כשירות עובדי ביקורת". נקבע כי על עובד ביקורת בלשכת מבקר העיריה יחולו תנאי הכשירות של המבקר עצמו.

בעניין העסקת מבקר הרשות המקומית עצמו במעמד של נותן שירותים הביע משרד מבקר המדינה את דעתו בדוח הביקורת הקודם כי מהוראות החוק עולה כי על המבקר להיות עובד הרשות המקומית. הרציונל שבעמדה זו נבע, בין היתר, מהקושי לפקח על היעדר ניגוד עניינים של מבקר חיצוני - האפשרות שמבקר חיצוני ייעזר בעובדיו לביצוע הביקורת כשהרשות המקומית אינה יודעת מיהם ועל אחת כמה וכמה אינה בוחרת בהם.

נמצא כי המגמה הכללית הקיימת ברשויות המקומיות היא לשכור נותני שירותים חיצוניים (מיקור חוץ) במקום להגדיל את מספר עובדי הביקורת. בביקורת הועלה כי ישנן רשויות מקומיות שבלשכת המבקר בהן לא מועסקים עובדים כלל - המבקר הוא שבוחר את נושאי הביקורת, מקיים פיקוח ובקרה על עבודת הביקורת ועורך את הדוחות - ואת רוב עבודת הביקורת מבצעים נותני שירותים חיצוניים. כך לדוגמה, ברמת גן המונה כ-145,000 תושבים מועסקים בעירייה באופן קבוע ארבעה נותני שירותים חיצוניים לביצוע הביקורת.

דוגמה אחרת, בעיריית חולון לא מועסקים עובדי ביקורת בלשכת מבקר העירייה. אף שבשנים 2007-2009 תקצבה העירייה תקן של מרכז ביקורת בלשכת המבקר לבקשתו - תקן זה לא אויש. הבדיקה העלתה כי מאז מינויו לתפקיד בשנת 1999, המבקר מתקשר עם נותני שירותים חיצוניים לצורך ביצוע עבודת הביקורת. המבקר מנחה אותם במהלך הביקורת, מקיים פיקוח ובקרה על עבודתם ועורך את הדוחות הסופיים. כמו כן המבקר מבצע בעצמו ביקורות מעקב.

בשנים 1999-2010 טיפלה לשכת מבקר עיריית חולון בכ-40 מטלות ביקורת, שרובן (כ-90%) בוצעו על ידי נותני שירותים חיצוניים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שמבקר הרשות המקומית יקבל סיוע מנותני שירותים חיצוניים בעניינים הדורשים מומחיות מיוחדת, כמו ביטוח נכסי הרשות, תחומים הנדסיים ותחומי מחשוב או בנושאים שנדרשים להם הרבה עובדים. עם זאת, לדעת משרד מבקר המדינה, העסקת נותני שירותים חיצוניים בלשכת המבקר אינה תחליף למינוי עובדי ביקורת, ועל הרשויות המקומיות הגדולות לפעול על פי הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים ולמנות עובדי ביקורת ללשכת המבקר במעמד של עובדי רשות מקומית, שיהיו גרעין קבוע שיאפשר שמירה על בסיס הידע והניסיון. שימוש במיקור חוץ בלבד פוגע בשימור הידע והניסיון כאמור, יוצר תלות של המבקר בנותני השירותים ובאישור תקציב הפעולות ללשכתו על ידי מועצת הרשות - תקציב הנתון לשינויים ואינו ודאי - דבר העלול לפגוע בעצמאותו ובאי-תלותו של המבקר וכפועל יוצא גם בהיקף הביקורת ובאיכותה.

2. בתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, נקבעו מקרים שבהם העירייה פטורה מעריכת מכרז. למשל, חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, כמו עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות וייעוץ, או במקרים שסכום העבודה נמוך מהנקבע בתקנות. עם זאת הכלל הוא כי גם במקרים שהעירייה פטורה מהחובה לערוך מכרז, עליה להעדיף התקשרות בדרך של מכרז או באמצעות הליך תחרותי שוויוני אחר.

בבדיקה נמצא כי בשנים 1999-2010 העסיק מבקר עיריית חולון תשעה גופים כנותני שירותים חיצוניים לביצוע ביקורת. אחד מהם הועסק בביצוע 12 עבודות ביקורת במהלך אותן השנים. המבקר לא קבע נוהל להעסקת נותני השירותים ולא ערך כל הליך תחרותי לבחירתם על פי אמות מידה שנקבעו מראש.

בתשובתו ממאי 2011 מסר מבקר עיריית חולון למשרד מבקר המדינה כי העסיק נותני שירותים על פי התאמתם המקצועית ובמחיר אחיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שבחירת נותני שירותים חיצוניים לעבודת הביקורת תיעשה בהליך תחרותי וייבחנו מספר הצעות. ראוי כי ייקבעו מראש קריטריונים לבחירת ההצעה הזוכה, כמו תחום התמחות, עלויות, כוח אדם, איכות עבודה וזמינות.

סוגיות אתיות בהתנהלותם של מבקרי הרשויות המקומיות

מעצם תפקידיה של הביקורת ברשויות המקומיות, סמכויותיה ואחריותה מחויבים העוסקים בה בקיומם הקפדני של כללי התנהגות נאותים בהיותם מופת אישי לשאר העובדים ברשות, בבחינת "נאה דורש ונאה מקיים"[58]. הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית ציינה כי על מבקר גוף ציבורי

58 אשר פרידברג, "מקצוע הביקורת הפנימית - היבטים אתיים", המבקר הפנימי (ספטמבר 1995), עמ' 87-88 (להלן - פרידברג, היבטים אתיים).

חלות נורמות התנהגות שנקבעו בחוק ובפסיקה, כמו התנהגות בתום לב, ריסון עצמי, הפעלת שיקול דעת ענייני והימנעות מהימצאות בניגוד עניינים.

החתמת כרטיס נוכחות

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים בכירים[59], חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה ובסופו. במקרה של היעדרות לצורך עבודה, על העובד לדווח על שעות העבודה האלה בדוח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה.

משרד מבקר המדינה הביע דעתו בעבר כי החתמת כרטיס נוכחות פעם אחת ביום על ידי עובדים בכירים אין בה די, וראוי לקבוע הסדרים שיחייבו את כל העובדים להחתים את כרטיס הנוכחות פעמיים ביום, בכניסתם למקום העבודה ובצאתם ממנו. בעניין המבקר הפנימי העיר משרד מבקר המדינה[60] כי סדרי מינהל תקין מחייבים לקבוע הסדרים לדיווח על נוכחותו בעבודה[61].

במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות ציינו 22 מבקרים (9%), המועסקים במעמד של עובד רשות, כי הם אינם נדרשים להחתים כרטיס נוכחות בתחילת יום העבודה ובסופו. שבעה (3%) ציינו כי הם נדרשים להחתים את כרטיס הנוכחות פעם אחת ביום. יתר המבקרים מסרו שהם מחתימים כרטיס נוכחות פעמיים ביום.

לדעת משרד מבקר המדינה סדרי מינהל תקין, כמו גם חוזר המנכ"ל האמור, מחייבים שגם מבקר הרשות המקומית יקפיד בזמן ביצוע עבודתו בתחומי הרשות על החתמת כרטיס הנוכחות בבואו ובצאתו. זאת ועוד, החתמת הכרטיס נדרשת כדי לקיים בקרה במקרים שהמבקר מועסק בעבודה נוספת אם באותה הרשות אם מחוצה לה (ראו להלן).

עם זאת יודגש כי אין לדרוש ממבקר הרשות למסור דיווח העלול להגביל את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר, לרבות פעולות הנעשות מחוץ לתחומי הרשות. במקרים כאלה מן הראוי לקבוע הסדרים שלפיהם ידווח המבקר על עבודת חוץ אך הוא לא יידרש לאישור מראש להיעדרותו לצורכי עבודה ולמסירת פרטים על תוכן פגישותיו.

---

59 הכוונה לעובדים בתפקידים בכירים המועסקים בחוזה אישי.

60 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58ב** (2008), בפרק "חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים", עמ' 1028.

61 באותו הקשר, בפסק דין שניתן בבית המשפט המחוזי במרץ 2010, עמר"מ 04/09-13028 **אליהו נ' עיריית טבריה** (טרם פורסם) (להלן - פסק דין בני אליהו), הביעה השופטת את עמדתה כי "אין זה סביר לדרוש ממבקר, לתעד כל צעד ושעל במהלך עבודתו פן, שמא ואולי יידרש, ביום מן הימים, לתת הסבר היכן שהה ועם מי נפגש". יצוין כי באמירת אגב ציינה השופטת כי ראוי שלא לחייב כלל את מבקר הרשות המקומית בהחתמת כרטיס נוכחות. עמדה זו אינה מקובלת על משרד מבקר המדינה.

עיסוק נוסף של מבקר מועצה

בפקודת המועצות המקומיות נקבע כי "השלמת משרה של מבקר יכול שתהיה באחד מאלה: (1) במועצה המקומית שבה הוא מכהן כמבקר - בתפקיד הממונה על תלונות הציבור או ממונה על תלונות העובדים, אם המועצה, לפי המלצת הוועדה לעניני ביקורת, אישרה זאת, לאחר שמצאה כי אין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר; (2) בעיסוק או בעבודה נוספים מחוץ למועצה המקומית - אם אישרו זאת המועצה והשר, לאחר שמצאו כי התקיימו כל אלה: (א) אין בעיסוק או בעבודה כדי לפגוע במילוי תפקידו או במעמדו כמבקר; (ב) אין ולא עלול להיווצר ניגוד ענינים בין העיסוק או העבודה לבין תפקידו כמבקר; (ג) אין בעיסוק או בעבודה משום התחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה המקומית; (ד) המבקר הצהיר על התמורה שיקבל בעבור העיסוק או העבודה".

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2008 בעניין מינוי מבקר פנימי במועצה אזורית, לצורך קבלת אישור שר הפנים על עיסוק נוסף, על הרשות המקומית להגיש בקשה למנהל האגף לכוח אדם ושכר במשרד הפנים. הבקשה תכלול פרוטוקול אישור המועצה וחוות דעת של היועץ המשפטי של הרשות המקומית המאשר כי התקיימו התנאים האמורים בחוק.

יש לציין כי עד התיקון לפקודת המועצות המקומיות בשנת 2007 נאסר על מבקרי מועצה מקומית להשלים משרתם אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת. בדוח הביקורת הקודם הפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לבו של משרד הפנים לטענותיהם של מבקרים במועצות המקומיות, שלפיהן יש בהגבלה זו משום פגיעה בחופש העיסוק שלהם וכי יש קושי להשלים את המשרה לכלל משרה מלאה בדרך של העסקה במועצות מקומיות אחרות, בעיקר בשל ריבוי המועמדים והיצע המשרות הקטן. בשנת 2007 נקבעו בפקודת המועצות המקומיות תנאים פחות מגבילים בכל הנוגע לעיסוק נוסף, כמפורט לעיל.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי 103 מבקרים (43%) המועסקים במשרה חלקית דיווחו על עיסוק נוסף: 49 (20%) דיווחו על עבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת; 15 (6%) דיווחו על עיסוקם גם בראיית חשבון או בעריכת דין; 7 (3%) דיווחו על עיסוק בתחום ההוראה; 32 (13%) דיווחו על עיסוקים אחרים.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של משרד הפנים לצורך להקפיד על יישום הוראות פקודת המועצות המקומיות שעניינן עיסוק נוסף של מבקרי מועצות מקומיות שאינם מועסקים במשרה מלאה.

עיסוק נוסף של מבקר עירייה

בפקודת העיריות נקבע כי עובד עירייה הוא עובד המשמש בקביעות במשרה מלאה והוא לא יעסוק ולא ישתתף במישרין או בעקיפין בעבודת חוץ שהיא כל עסק או עבודה מחוץ לשירות העירייה, למעט עבודה ציבורית שלא על מנת לקבל פרס, עבודה מדעית, אמנותית או ספרותית ללא התקשרות קבועה, השקעת הון וקבלת רווחים ממנה שאין עמן עבודה או עיסוק. עוד נקבע בפקודה כי עובד עירייה רשאי, באישור ראש העירייה, לעסוק בעבודה מדעית, אמנותית או

ספרותית מחוץ לשירות העירייה גם אם העבודה היא בהתקשרות קבועה; כמו כן ראש העירייה רשאי, באישור מועצת העירייה, להתיר לעובד עירייה לעסוק בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס; במקרים מיוחדים המועצה רשאית להתיר לעובד עירייה לעסוק בעבודת חוץ גם בשכר אבל החלטה זו תותנה באישורו של שר הפנים, וזאת על פי הסייגים שנקבעו בפקודה.

על מבקר מועצה המועסק במשרה מלאה חלים הכללים שנקבעו בפקודת העיריות ובחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בדבר עיסוק נוסף של עובד עירייה. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2002 נאמר כי מבקר רשות מקומית המועסק במשרה מלאה לא יעסוק בעבודה נוספת בשכר, למעט בעבודה אקדמית, דהיינו הוראה במוסד להשכלה גבוהה או במוסד דומה אחר. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 שב וחזר משרד הפנים על הכללים בדבר איסור על עיסוק נוסף של עובדים בכירים: "לעובד המועסק בחוזה אישי במשרה שהיקפה עולה על 75%, אסור לעבוד עבודה פרטית נוספת, למעט הרצאות בשכר...עובד כאמור אשר יתברר כי הוא עובד עבודה נוספת בניגוד לדין או להסכם, יחשב כמפר הוראה יסודית בהסכם עליו הוא חתום, וכמי שעבר עבירת משמעת חמורה" בהמשך החוזר נקבעו תנאים לעבודה נוספת של עובד המועסק במשרה חלקית עד 75%.

מתוקף סמכותה, לפי סעיפים 32 ו-109 לחוק לשכת עורכי-הדין, התשכ"א-1961, התקינה המועצה הארצית של לשכת עורכי הדין את כללי לשכת עורכי-הדין (רישום מתמחים ופיקוח על התמחות), התשכ"ב-1962. בכללים נקבע, בין היתר, כי "מתמחה יעסוק בהתמחות לפחות 36 שעות בשבוע מהן לפחות 25 שעות לפני השעה 14:00... לא יעבוד מתמחה בתקופת התמחותו עבודה קבועה אחרת, אלא בהיתר מאת הלשכה".

יצוין, כי בחוזר מנכ"ל 1/2011 קבע משרד הפנים כאמור: "יודגש, כי לא ניתן לאשר לנושאי משרה התמחות במשפטים או ראיית חשבון כעבודה נוספת, למעט במקרה בו אושר על ידי אגף לכ"א ושכר העסקה במשרה שאינה עולה על 50%, והיקף העבודה בהתמחות אינו עולה על 36 שעות בשבוע"[62].

בבדיקה נמצא כי מבקר עיריית קריית אונו ומבקר עיריית יהוד התמחו במשפטים בד בבד עם עבודתם ברשות, ומבקר עיריית קריית אונו הוסיף לעבוד כעורך דין פרטי גם לאחר התמחותו. להלן הפרטים:

התמחות במשפטים על ידי מבקר עיריית קריית אונו

1. בד בבד עם עבודתו בעירייה למד מבקר עיריית קריית אונו משפטים וממרץ 2006 היה זכאי לתואר בוגר במשפטים. במרץ 2006 פנה המבקר ליועץ המשפטי של העירייה דאז, וביקש את חוות דעתו לעניין אישור יציאתו להתמחות במשפטים במשרד עורכי דין פרטי. הוא ציין, בין היתר, כי הוא רואה חשיבות רבה בביצוע ההתמחות שתתרום בעתיד למילוי תפקידו כמבקר העירייה. כמו כן הוא צירף חוות דעת של מבקר העירייה הקודם וטבלת שעות עבודה מתוכננות. בחוות דעתו של מבקר העירייה הקודם נטען כי על פי הסכם העסקתו, מבקר עיריית קריית אונו אינו מועסק במשרה מלאה, לכן אין הוא זקוק לאישור המועצה לעיסוק נוסף ולא חלה עליו כל חובה לקבל אישורים להתמחות, בייחוד אם הדבר נעשה ללא שכר, וכי היעדרותו של המבקר לצורכי התמחות זו תיזקף על חשבון ימי חופשתו ולאחר מכן על חשבון החל"ת. עם זאת ציין מבקר העירייה הקודם, כי על ראש העירייה לאשר את עבודת ההתמחות ואת היעדרותו של המבקר.

---

62 המדובר בהתמחות לצורך קבלת רישיון כעורך דין להבדיל מלימודי משפטים.

ביוני 2006 מסר היועץ המשפטי של העירייה דאז את חוות דעתו למבקר ובה קבע כי מאחר שהוא מועסק ב-95% משרה, הוא אינו נכלל בהגדרה של עובד עירייה לעניין המגבלות על עיסוק נוסף, לכן הוא אינו נדרש לקבל את אישורה של מועצת העיר להתמחותו. עם זאת ציין היועץ המשפטי כי מכיוון שהמבקר מועסק כמבקר עירייה בשכר בכירים, עליו להקדיש את מלוא יכולתו ומרצו לתפקידו בעירייה, ללא הגבלת שעות, ולכן הוא נדרש לקבל את אישורו של ראש העירייה לבקשתו ליציאה להתמחות בד בבד עם עבודתו כמבקר. היועץ המשפטי תמך ביציאתו של המבקר להתמחות מכיוון שלטענתו מדובר ברכישת ידע שיפתח את כישרונותיו ויתרום לעבודתו בעירייה. בסופו של יום הוא לא ראה כל מניעה לאשר את בקשתו של המבקר.

ב-7.12.09 מסרה היועצת המשפטית הנוכחית של העירייה לסגן הממונה על מחוז תל אביב במשרד הפנים, במענה לפנייתו אליה לבירור תלונה בעניין זה, כי התמחותו של המבקר אושרה על בסיס חוות הדעת של היועץ המשפטי לעירייה דאז ועל בסיס תכנית עבודה שבועית שהגיש המבקר לאישור "הנהלת העירייה". לטענתה, התמחותו נעשתה באישור, כדין ובסמכות, ולא נפל בה כל פגם.

נמצא כי בשנת 2009 קיבל האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים תלונה בעניין ביצוע התמחות על ידי המבקר בד בבד עם עבודתו בעירייה. נמצא כי האגף החל בבדיקת התלונה, אך הפסיק את טיפולו ללא כל נימוק בטרם הושלם הבירור.

הועלה כי תקופת ההתמחות של מבקר העירייה הייתה מאפריל 2006 עד אפריל 2007, ובמהלכה עבד המבקר 29 שעות בשבוע כמבקר העירייה. ביולי 2006 אישרה לו לשכת עורכי הדין בישראל לעסוק בעבודה נוספת כמבקר עיריית קריית אונו מחוץ לשעות ההתמחות.

מבקר עיריית קריית אונו מסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי האישור להתמחות התקבל ממנכ"ל העירייה ולא ממועצת העירייה. ההתמחות התקיימה במשרד עורכי דין בתל אביב שאין לו, לטענתו, כל נגיעה לעיריית קריית אונו, וזאת כדי שלא יימצא בניגוד עניינים. לפי הסבריו, הוא הכין לתקופה האמורה מערכת של כ-30 שעות לעבודתו כמבקר העירייה, בתיאום עם העירייה, שהייתה משולבת עם התמחותו. לטענתו, השעות שהחסיר מעבודתו בעירייה אמורות היו להתקזז משכרו ומימי החופשה שהוא זכאי להם.

נמצא כי מועצת העירייה לא אישרה את בקשתו של המבקר להתמחות, וראש העירייה אף לא נתן אישור כזה בכתב. נוסף על כך אישור לשכת עורכי הדין לעריכת ההתמחות וטבלת שעות עבודתו כמבקר העירייה וכמתמחה לא נמצאו בתיקו האישי, ורק לאחר בקשת משרד מבקר המדינה באוקטובר 2010 נמסרו המסמכים האמורים ותויקו בתיקו האישי. בתשובתו מאוגוסט 2011 מסר מבקר עיריית קריית אונו כי יצא להתמחות לאחר קבלת אישור "הנהלת העירייה" - אולם לא המציא למשרד מבקר המדינה אישור כזה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית קריית אונו כי ראש העירייה אישר את התמחותו של מבקר העירייה על סמך חוות הדעת של היועץ המשפטי דאז והמבקר הקודם, אך העירייה לא המציאה למשרד מבקר המדינה אישור כזה בכתב.

בינואר 2006 הנחה מנכ"ל עיריית קריית אונו את עובדי העירייה להחתים כרטיס נוכחות בתחילת יום העבודה ובסופו. באפריל 2010 חזר מנהל אגף משאבי אנוש על הודעה זו והדגיש כי היא חלה על כל העובדים, כולל אלה המועסקים בחוזה בכירים.

עיון בדוחות הנוכחות של מבקר עיריית קריית אונו מאפריל 2006 עד אפריל 2007 העלה כי הוא החתים את כרטיס הנוכחות שלו ברוב הימים רק פעם אחת ביום, כשיצא מעבודתו בעירייה בשעות 14:00-11:00. בהיעדר החתמות בתחילת יום העבודה ובסופו לא ניתן לדעת מה היו שעות העבודה שלו בפועל. רק במאי 2010 החל מבקר העירייה להחתים את כרטיס הנוכחות פעמיים ביום, כנדרש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית קריית אונו כי עד מאי 2010 נהגו כל עובדי העירייה הבכירים להחתים כרטיס נוכחות פעם אחת ביום בלבד.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מאפריל ומאוגוסט 2011 מסר מבקר עיריית קריית אונו כי עד שנת 2010 החתים כרטיס נוכחות פעם ביום ללא קשר למועד כניסתו וצאתו, כפי שהיה נהוג בעירייה באותה עת לגבי עובדים בכירים זאת על אף האמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים (3/2008), ובתקופת התמחותו לא נפגעה איכות הביקורת בעירייה והיקפה. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה העירייה כי אף שבתקופת ההתמחות היה היקף עבודתו בפועל של המבקר רק 70% משרה, לא נפגעה עבודת הביקורת והיקפה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו כי היה עליה להקפיד שמבקר העירייה, בדומה לעובדים אחרים בעירייה, יחתים את כרטיס הנוכחות בתחילת יום העבודה ובסופו, כנדרש על ידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו ולמבקר העירייה על שהמבקר יצא להתמחות בלי שניתן לכך אישור בכתב של ראש העירייה ושל מועצת העירייה. התמחותו של המבקר בד בבד עם עבודתו בעירייה הביאה לידי כך שהעירייה חסרה בתקופה זו מבקר מכהן בפועל במשרה מלאה, כנדרש בפקודה. המבקר לא יכול היה להקדיש את מלוא זמנו ומרצו לעבודת הביקורת כנדרש מעובד סטטוטורי המועסק בחוזה בכירים. התנהלות מעין זו פוגמת במוסד הביקורת ובאמון הציבור בעירייה.

2. כאמור היקף משרתו של מבקר עיריית קריית אונו היה 95% משרה (40.5 שעות שבועיות), והוא נועד למנוע את תחולתן של המגבלות בדבר עיסוק נוסף החלות עליו, ובכך עוקף את הוראות הדין. בעקבות יציאתו להתמחות צומצם היקף משרתו בפועל ל-72% משרה (29 שעות שבועיות). מבדיקה של תלושי השכר ויתרת ימי החופשה של המבקר הועלה שהוא לא יצא לחל"ת, לא נוכו ימי חופשה ולא נוכו סכומים כלשהם משכרו עקב יציאתו להתמחות. במהלך הביקורת פנה משרד מבקר המדינה לעירייה וביקש את התייחסותה לממצאים אלה.

ב-17.10.10 פנה מנהל אגף משאבי אנוש בעירייה לגזבר העירייה ומסר לו כי "בעקבות ביקורת [של משרד מבקר המדינה] שנערכה בעירייה בתאריך 12.10.10, התגלתה תקלת מערכת שבגינה לא נוכה חוסר בשעות עבודה של מר דני שווץ [מבקר העירייה] מאפריל 2006 עד לאפריל 2007. לאור האמור לעיל יש לנכות 472.15 שעות [משכרו]". הועלה כי העירייה ניכתה ממשכורתו של המבקר לחודשים אוקטובר-דצמבר 2010 סכום כולל של כ-62,500 ש"ח.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית קריית אונו כי תשלום מלוא השכר נבע מטעות. המבקר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לא היה מודע לטעויות בחישוב שכרו בשל עומס ולחץ אישי שהיה נתון בו בתקופה האמורה, וכי הוא פעל בתום לב והטעות בחישוב השכר הייתה של העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו על שהמבקר הוסיף לקבל את שכרו הרגיל גם במהלך התמחותו, בלי שיקוזזו משכרו שעות העבודה החסרות, אף על פי שידעה כי המבקר יצא להתמחות ואינו עובד באופן מלא כמבקר העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים על המחדל ואי-הטיפול בתלונות שקיבל בעניין התמחותו של מבקר עיריית קריית אונו והתנהלותו.

עיסוקיו של מבקר עיריית קריית אונו כעורך דין

מבקר עיריית קריית אונו מסר למשרד מבקר המדינה, כי הוא מייצג בהתנדבות מדי פעם בפעם את חבריו ואת קבוצת הכדורסל שהוא אוהד - הפועל תל אביב. נמצא, כי בין היתר, המבקר כיהן כיו"ר הפועל תל אביב וייצג אותה בהעברת הזכויות עליה לקבוצת הפועל אוסישקין. כן ייצג את קבוצת הכדורסל לנשים של הפועל תל אביב בתביעה שהוגשה נגדה.

בבדיקה הועלה, כי מבקר עיריית קריית אונו הקים במרץ 2009 חברה פרטית "דן שווץ, חברת עורכי דין" שהוא בעל המניות היחיד בה ומנהלה ושכתובתה במקום מגוריו הפרטי. עוד הועלה, כי המבקר ייצג גורמים שונים בבית המשפט ובהם נאשם בהליך פלילי שהגישה מדינת ישראל ונישום נגד רשות המסים. בין היתר ייצג גם את חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ במספר תביעות בשנים 2009-2011 במסגרת משרד עורכי דין פרטי. בשנת 2009 ייצג את חברת "המשקם" בחמישה תיקים; בשנת 2010 - חמישה תיקים; בשנת 2011[63] - שני תיקים. הועלה כי התביעות היו בבתי משפט ובבתי דין בכל הארץ (כולל חיפה, באר שבע וירושלים).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011 מסר מבקר עיריית קריית אונו, כי פעילותו בקבוצת הכדורסל נעשתה בהתנדבות וכי חברת עורכי הדין שהקים אינה פעילה. לטענתו התיקים שבהם ייצג גורמים שונים בבתי המשפט היו "זניחים" ולא היה ניגוד עניינים בין עבודתו כמבקר עיריית קריית אונו לבין ייצוג אדם או תאגיד כזה או אחר. עוד מסר, כי הייצוג כנגד רשויות המדינה היה של חבריו. המבקר שב וטען כי עבודתו בעירייה לא נפגעה בשל עיסוקיו הנוספים, כי מאחר שלא היה מועסק במשרה מלאה לא חלו עליו המגבלות בדבר עיסוק נוסף שנקבעו בפקודת העיריות וכי כל עיסוקיו הנוספים היו בידיעת העירייה. עוד הוסיף כי להערכתו לו היה מבקש את אישור העירייה לעיסוקים הנוספים היה מקבלו ללא קושי.

עיריית קריית אונו מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 כי עיסוקיו של מבקר העירייה כעורך דין "היו ידועים להנהלת העירייה והם נעשו בהיקף מצומצם ובאופן שלא השפיע על תפקודו כמבקר". עיסוקיו לא הובאו לאישור מועצת העירייה בהסתמך על חוות הדעת הנוגעות להתמחותו, לפיהן מאחר שהמבקר מועסק ב-95% משרה "אשר אינו אוסר עבודה נוספת" אין צורך באישור המועצה. עוד מסרה העירייה, כי המבקר סיים את כהונתו בעירייה (בספטמבר 2011) מאחר שלא התאפשר לו לעבוד בה במשרה חלקית ובשל רצונו לעסוק במקצוע עריכת הדין בהיקף רחב יותר.

---

63 עד ספטמבר 2011, המועד שבו סיים את כהונתו בעיריית קריית אונו.

משרד מבקר המדינה מדגיש, כי על פי פקודת העיריות חייבת עירייה להעסיק מבקר במשרה מלאה ולא קיימת כלל אפשרות העסקה במשרה חלקית, בכך נשללת באופן מוחלט האפשרות שמבקר עירייה יעבוד בעבודה נוספת זולת מה שהותר במפורש בפקודה. יתר על כן, גם על מבקר מועצה המועסק במשרה חלקית על פי דין, מוטלות מגבלות באשר לעבודה נוספת, ובין היתר, הוא נדרש כאמור לעיל לאישור ראש הרשות המקומית ומועצת הרשות ונקבעו כללים על מנת למנוע ניגוד עניינים. קל וחומר שמגבלות אלו יחולו על מבקר עירייה שמועסק במשרה חלקית בניגוד להוראות הפקודה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעיסוקיו הנוספים של מבקר עיריית קריית אונו, ובעיקר ייצוג גורמים נגד המדינה ורשויותיה, העמיד עצמו המבקר בפני אפשרות לניגוד עניינים בין מעמדו ותפקידו כמבקר לבין התביעות והלקוחות שייצג.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית קריית אונו ולמבקר העירייה על החומרה שיש בעיסוקיו הנוספים של המבקר כעורך דין, זאת בלי אישור ממועצת העירייה בניגוד לפקודת העיריות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה התנהלותו של מבקר עיריית קריית אונו אינה עולה בקנה אחד עם נורמות ההתנהגות הנדרשות ממבקר עירייה. מן הראוי כי משרד הפנים ייתן דעתו לממצאים שהועלו.

ביצוע התמחות במשפטים על ידי מבקר עיריית יהוד

בד בבד עם עבודתו בעירייה סיים מבקר עיריית יהוד את לימודי המשפטים ומאוקטובר 2009 היה זכאי לתואר בוגר במשפטים. במחצית השנייה של שנת 2009 הוא פנה למבקר עיריית קריית אונו וביקש את חוות דעתו לעניין אישור יציאתו להתמחות. מבקר עיריית קריית אונו שלח את חוות דעתו של קודמו בתפקיד שעניינה התמחותו במשפטים של מבקר עיריית קריית אונו המכהן (ראו לעיל).

לאחר שקיבל מבקר עיריית יהוד את חוות הדעת של מבקר עיריית קריית אונו הקודם, הוא הציגה לפני ראש עיריית יהוד ומנכ"ל העירייה דאז כדי שיאשרו לו את ההתמחות. ראש העירייה התנה את אישורו ליציאתו להתמחות של המבקר בקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה.

נמצא כי היועץ המשפטי של העירייה דאז הוסיף בכתב יד, ב-19.9.09, על גבי חוות הדעת של מבקר עיריית קריית אונו הקודם כי בשל הנסיבות הדומות לעניינו של מבקר עיריית קריית אונו הוא מצטרף לחוות הדעת, ואין מניעה שמבקר העירייה יועסק בעירייה בד בבד עם התמחותו. בעקבות כך החל מבקר עיריית יהוד להתמחות במשרד עורכי דין פרטי.

בתיקו האישי של מבקר עיריית יהוד לא נמצא אישור בכתב של ראש העירייה לביצוע ההתמחות. גם מועצת העירייה לא אישרה את ביצוע ההתמחות.

לתשובתו של המבקר למשרד מבקר המדינה הוא צירף טבלה בחתימת מנכ"ל העירייה המפרטת את שעות עבודתו בעירייה. יצוין כי טבלה זו לא נמצאה בתיקו האישי במועד ביצוע הביקורת על ידי משרד מבקר המדינה. עיריית יהוד מסרה בתשובתה כי הטבלה נחתמה על ידי מנכ"ל העירייה לבקשתו של המבקר, והמבקר לא דאג להעביר העתק ממנה לתיקו האישי בעירייה.

מבקר עיריית יהוד מסר למשרד מבקר המדינה כי אושרה לו חופשה ארוכה מעבודתו בעירייה כדי שיוכל לסיים את התמחותו. עוד הוא טען כי עד ליציאתו לחופשה הוא הצליח לשלב בין התמחותו לעבודתו בעירייה - בשעות היום הוא עבד במשרד עורכי הדין, ובשעות הצהריים הוא שב לעירייה ועבד עד שעות מאוחרות; כך הוא הצליח להשלים את שעות העבודה שהוא מחויב להן בעבודתו כמבקר.

בנובמבר 2007 הורתה מנכ"לית עיריית יהוד לשעבר למבקר העירייה להחתים את כרטיס הנוכחות לפחות פעם אחת ביום, ואם הוא נעדר מהעבודה עליו לרשום בדוח הנוכחות את הסיבה להיעדרותו.

עיון בדוחות הנוכחות של המבקר בתקופת התמחותו, מאמצע נובמבר 2009 עד אוקטובר 2010, העלה כי הוא החתים את כרטיס הנוכחות רק פעם אחת ביום. ברוב הימים ההחתמה הייתה בשעות 16:00-21:00 כששעון ההחתמה הורה "כניסה". כמו כן בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2010 הוא כלל לא עבד אלא היה בחופשת מחלה ובחופשה. בשל אי-החתמת כרטיס הנוכחות בסופו של יום העבודה לא ניתן לדעת מה היו שעות העבודה שלו בפועל.

בנובמבר 2010 החל מבקר עיריית יהוד להחתים את כרטיס הנוכחות שלו פעמיים ביום, וזאת על פי דרישות מנכ"ל העירייה הנוכחי[64].

משרד מבקר המדינה העיר כי היה על עיריית יהוד ועל מבקר העירייה להקפיד למלא אחר הנחיות חוזר מנכ"ל משרד הפנים שקבע שעל עובדי הרשות המקומית, לרבות העובדים הבכירים, להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום, דבר שלא נעשה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מבקר עיריית יהוד כי פעל על פי הנחיות מנכ"לית העירייה לשעבר, ומנובמבר 2010 הוא מחתים כרטיס נוכחות בבואו ובצאתו, ובתקופת התמחותו לא נפגעו איכות הביקורת והיקפה.

בתשובותיה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית יהוד כי ההתמחות בוצעה בהסכמתו מראש של ראש העירייה, גם אם לא ניתנה בכתב. העירייה טענה כי הדרישה לאישור מועצת העירייה חלה רק על עובדים המועסקים במשרה מלאה. עוד הדגישה העירייה כי בכל תקופת ההתמחות לא נפגעה עבודת הביקורת והיא נערכה במקצועיות.

משרד מבקר המדינה שב ומדגיש כי המגבלות בעניין עבודה נוספת של מבקר רשות מקומית, ובכללן הדרישה לאישור של מועצת הרשות, חלות הן על מבקר עירייה המועסק במשרה מלאה על פי פקודת העיריות והן על מבקר מועצה שניתן להעסיקו על פי דין במשרה חלקית. קל וחומר שמגבלות אלו חלות גם על מבקר עירייה המועסק במשרה חלקית בניגוד להוראות פקודת העיריות.

64 מנכ"ל העירייה הנוכחי נכנס לתפקידו בפברואר 2009.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יהוד ולמבקר העירייה על שהמבקר ביצע את התמחותו ללא אישור בכתב לא של ראש העירייה ולא של מועצת העירייה. התמחותו של המבקר בד בבד עם עבודתו בעירייה הביאה לידי כך שבתקופה זו לא כיהן בעירייה בפועל מבקר במשרה מלאה, כנדרש בפקודה. המבקר לא יכול היה להקדיש את מלוא זמנו ומרצו לעבודת הביקורת כנדרש מעובד סטטוטורי המועסק בחוזה בכירים. התנהלות מעין זו פוגמת במוסד הביקורת ובאמון הציבור בעירייה.

כהונת מבקרים פנימיים ברשויות מקומיות שקרובי משפחה שלהם מכהנים או מועסקים בהן

בג"ץ קבע כי לביקורת ברשות המקומית סמכות לבקר את מעשיו של נבחר ציבור בעירייה בעניינים הקשורים לפעולות העירייה, ובכלל זה בעניינים של טוהר מידות[65]. כהונתם של קרובי משפחה של מבקרי הרשויות המקומיות כנבחרים ובעלי תפקידים ברשות המקומית מעלה חשש לניגוד עניינים ולפגיעה ביכולתו של מבקר הרשות המקומית לבצע ביקורת נטולת פניות.

ביוני 2010 מסר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל למשרד מבקר המדינה כי הוא ער לתופעה של מינוי מבקרים שהם בעלי קרבה משפחתית לבעלי תפקידים ברשות המקומית שהם מכהנים בה, בייחוד ברשויות קטנות, וכי יש לתת את הדעת לדרכים למניעת ניגוד עניינים במצב כזה.

לעניין העסקתם של מבקרים פנימיים ברשויות שקרובי משפחה שלהם מכהנים או מועסקים בהן ניתן ללמוד מתוך החלטות עקרוניות שהתקבלו בעניין זה. להלן הפרטים:

החלטת הוועדה לניגוד עניינים בעניין כהונתו של אחיו של מבקר המועצה המקומית כסייפה בתפקיד סגן ראש המועצה

מיוני 2000 מכהן מר איוב אבו עג'אג' בתפקיד מבקר המועצה המקומית כסייפה (להלן - מבקר המועצה המקומית כסייפה). בשנת 2003 נבחר מר חאלד אבו עג'אג', אחיו של המבקר, לכהן כחבר במועצה, ובדצמבר 2005 נבחר לכהן כסגן ראש המועצה, והוא שימש בתפקיד זה עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 (להלן - סגן ראש המועצה). סגן ראש המועצה מכהן גם כממונה על תיק הרווחה, תיק התברואה ותיק מתנ"ס, הוא חבר בוועדת הנהלה וכספים, בוועדת מל"ח (משק לשעת חירום) ובוועדת איכות הסביבה והוא יו"ר ועדת חינוך.

בעקבות פנייה של הממונה על פניות הציבור באגף הביקורת במשרד הפנים מפברואר 2010 לראש המועצה המקומית כסייפה, מר סאלם אבו רביעה, וחוות דעת שקיבל בעניין זה מהיועץ המשפטי של המועצה, העביר ראש המועצה את עניין ניגוד העניינים לכאורה בעבודתו של מבקר המועצה

65 ראו פסק דין רוני אלוני.

כמבקר על תפקודו של אחיו כסגן ראש המועצה אל הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרים ברשויות המקומיות במשרד המשפטים (להלן - הוועדה לניגוד עניינים).

ב-11.7.10 מסרה הוועדה לניגוד עניינים את מסקנותיה והמלצותיה לראש המועצה. להלן עיקרי מסקנותיה:

המצב שבו חבר מועצה הוא קרוב משפחתו של מבקר הרשות מעורר חשש להימצאותו של חבר המועצה בניגוד עניינים בין תפקידו זה ובין ענייניו של קרובו. הוועדה סברה כי אכן עולה חשש לניגוד עניינים במקרה זה, אך אין מדובר בניגוד עניינים רחב היקף, תדיר ומתמשך. לכן, אין מקום לפסול את סגן ראש המועצה מלכהן בכל תפקיד שהוא במועצה אך עליו להימנע מכהונה בתפקידים שהם בעלי אופי ביצועי, כל עוד אחיו מכהן כמבקר המועצה. הוועדה סברה כי בנסיבות אלה על סגן ראש המועצה להימנע מלכהן בתפקיד הסגן ובתפקיד מחזיק תיק הרווחה, תיק התברואה ותיק המתנ"ס ולהימנע מלשמש יו"ר של כל ועדה מוועדות המועצה, לרבות ועדת החינוך, מכיוון שמדובר בתפקידים מרכזיים בפעילותה של המועצה.

בסיכום המלצותיה קבעה הוועדה לניגוד עניינים כי היא אינה מוסמכת לחוות דעתה בכל הנוגע למעמדו של מבקר הרשות. עם זאת היא קבעה שעניינו של המבקר כרוך בענייניו של נבחר ציבור ואין מנוס מלהעלות את החשש להימצאותו של המבקר בניגוד עניינים במצב זה, ואין הוא ניתן לנטרול באמצעות הימנעותו מפעולות מסוימות. עם זאת ציינה הוועדה כי אין בחירת אחיו של המבקר למועצה מצדיקה פגיעה במעמדו משום שממילא עובדת הקשר בין השניים ידועה.

בסוף דבריה סברה הוועדה לניגוד עניינים כי התופעה של כהונתם של נבחרי ציבור במועצת הרשות המקומית בזמן שקרובי משפחה שלהם עובדים באותה הרשות - תופעה שאינה ייחודית רק למועצה המקומית כסייפה - יוצרת קשיים של ממש ויש בה כדי לאיים על סדרי מינהל תקין ברשות. על משרד הפנים ליצור הסדר חקיקתי שיסייע בהתמודדות עם מקרים מעין אלה.

באוקטובר 2010 מסר סגן ראש המועצה המקומית כסייפה למשרד מבקר המדינה כי הוא ממשיך לכהן כסגנו של ראש המועצה. בתשובתה של המועצה המקומית כסייפה ממאי 2011 נמסר למשרד מבקר המדינה כי מבקר המועצה התפטר מתפקידו ב-9.5.11.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כסייפה כי היה עליה לקיים את המלצת הוועדה לניגוד עניינים לאלתר, ולא עשתה נכון כשהשתהתה ביישום המלצות הוועדה לניגוד עניינים, ורק בעקבות טיוטת דוח משרד מבקר המדינה היא פעלה בנדון. משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי היה עליו לדרוש מהמועצה המקומית כסייפה לפעול על פי המלצות הוועדה לניגוד עניינים. כמו כן על משרד הפנים לגבש הסדר חקיקתי שיסייע במקרים של ניגוד עניינים, כפי שהמליצה הוועדה.

החלטת הוועדה לניגוד עניינים בעניין אשת מבקר עיריית נתיבות

משנת 1998 מכהן מר שמעון אלון כמבקר עיריית נתיבות[66] (להלן - מבקר עיריית נתיבות). בשנת 2003 נבחרה רעייתו לכהן כחברת מועצת העירייה בנתיבות (להלן - חברת המועצה או רעיית המבקר) וגם כיו"ר הנהלת המתנ"ס. במאי 2007 פנה אחד מחברי האופוזיציה במועצת העירייה

66 בעת בחירתו הייתה נתיבות במעמד של מועצה מקומית.

לוועדה לניגוד עניינים בטענה כי כהונתה של חברת המועצה בזמן שבעלה משמש מבקר העירייה מעלה חשש לניגוד עניינים.

ביולי 2007 מסרה הוועדה לניגוד עניינים את מסקנותיה והמלצותיה בעקבות הבדיקה שערכה עם קבלת הפנייה. להלן עיקרי מסקנותיה:

מועצת העירייה היא המוסמכת למנות אדם לתפקיד מבקר והיא המוסמכת לפטרו. לדעת הוועדה, קשר הנישואים בין המבקר ובין חברת המועצה עלול ליצור, בנסיבות מסוימות, מצב של ניגוד עניינים למראית עין, אם עולה האפשרות של פיטורי המבקר. הקשר עלול גם להכניס את חברת המועצה ללחצים פוליטיים בכל הנוגע להמשך העסקתו של בעלה כמבקר העירייה.

הוועדה לניגוד עניינים ציינה כי מתיאור תפקידי המבקר על פי פקודת העיריות ניתן ללמוד כי הוא רשאי לבקר את כל הארגונים בעירייה, ולא רק את פעילות עובדיה. על כן על המבקר להיות מנוטרל מכל אינטרס פוליטי של חברת המועצה ושל עמיתיה ויריביה במועצת העירייה, ובוודאי לא להיות מושפע מהם. הוועדה סבורה כי לא ניתן להתעלם מהקשר האישי של מבקר העירייה עם חברת המועצה. רעיית המבקר היא גורם פוליטי, ולדעת הוועדה לא ניתן לאפשר קיום קשרים כלשהם בין המבקר הפנימי ובין המועצה, אפילו לא למראית עין, וזאת כדי למנוע העלאת טענות כי פעילותו של המבקר הושפעה באופן כלשהו מהאינטרסים הפוליטיים של רעייתו. הוועדה מצאה תימוכין למסקנותיה בהוראות נוספות בפקודת העיריות.

זאת ועוד, לדעת הוועדה, מהוראות פקודת העיריות ניתן ללמוד כי למבקר העירייה סמכות לבקר גם את המתנ"ס שחברת המועצה מכהנת כיושבת ראש הנהלתו. העובדה שחברת המתנ"סים מעסיקה מבקר פנימי משלה אין בה כדי לשלול סמכות זו.

לנוכח האמור לעיל סברה הוועדה לניגוד עניינים כי לא ניתן לנטרל לחלוטין את כל הקשרים וההשפעות האפשריים בין חברת המועצה ובין בעלה, והגיעה לידי מסקנה כי אין לאפשר את המשך כהונתם בעירייה בו-זמנית.

במרץ 2008, בעקבות המלצות הוועדה, הגישה חברת המועצה את התפטרותה מתפקידה במועצת העירייה, אך נותרה בתפקידה כיו"ר הנהלת המתנ"ס. רק באוגוסט 2009, לאחר שמשרד מבקר המדינה פנה אליו בעניין זה[67], הורה ראש עיריית נתיבות, מר יחיאל זוהר, על הפסקת כהונתה של רעיית המבקר כיו"ר הנהלת המתנ"ס, ובספטמבר 2009 היא התפטרה.

בתשובתו ממאי 2011 מסר ראש עיריית נתיבות למשרד מבקר המדינה כי בעקבות פניית משרד מבקר המדינה אליו, הוא פנה ליועץ המשפטי של העירייה וקיבל ממנו חוות דעת שלפיה החלטת הוועדה לניגוד עניינים חלה גם על הכהונה במתנ"ס.

משרד מבקר המדינה העיר על כך כי רק בעקבות פנייתו פעל ראש עיריית נתיבות להפסקת כהונתה של רעיית המבקר כיו"ר הנהלת המתנ"ס, וזאת למרות המלצותיה של הוועדה לניגוד עניינים.

67 משרד מבקר המדינה שלח מכתב בעניין זה לראש העירייה בעקבות תלונה שהתקבלה.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של משרד הפנים להמלצות הוועדה לניגוד עניינים הן בעניין עיריית נתיבות והמועצה המקומית כסייפה והן בדבר השלכותיהן על כלל הרשויות המקומיות. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שמשרד הפנים יסדיר את מעמדם של מבקרים ברשויות מקומיות שקרוביהם מכהנים כנבחרים ברשות או מועסקים בהן בתפקידים ביצועיים שיש להם השלכה ניכרת על פעולות הרשות. במצב דברים כזה עלולה, ולו למראית עין, להיפגע יכולתו של המבקר לקיים ביקורת מקיפה ובלתי תלויה. על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לקבוע הסדר שיחול גם על מבקר הרשות, ויחייב אותו לדווח, לפני כהונתו ובמהלכה, על כל זיקה שיש לו למי מהעובדים או מהנבחרים ברשות, וזאת כדי לשלול כל חשש, ולו למראית עין, למצב של ניגוד עניינים.

לאחר סיום הביקורת, פרסם משרד הפנים במאי 2011 חוזר מנכ"ל 3/2011 בעניין מינוי קרובי משפחה העוסק גם בסוגיה זו. החוזר קובע הגבלות החלות על כלל עובדי הרשויות המקומיות שעניינן העסקת קרובי משפחה של עובדים או של נבחרי ציבור ברשות.

יחסי הגומלין בין המבקר לרשות המקומית

בדוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית עמדה הוועדה על כך ש"תנאי הכרחי לקיומה של ביקורת פנימית ראויה הוא חשיפה מלאה של כל מוצאותיו ומבואותיו של הגוף המבוקר בפני המבקר הפנימי. פריסה חלקית של ידע יכולה לגרום לכך שנושאים שנכון היה להתייחס אליהם בביקורת הפנימית לא יזכו לחשיפה מפני שמידע אודותם לא הגיע למבקר הפנימי. אפילו הגיע מידע חלקי למבקר הפנימי, יכול שממצאיו ומסקנותיו של המבקר ילקו באי-דיוק ואפילו בהחטאת המטרה אם התמונה החלקית שנחשפה בעיני המבקר איננה שלמה".

בפקודת העיריות נקבעו הוראות בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמאגרי מידע ולזימון לישיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה. הוראות אלה מיועדות לחזק את מעמד הביקורת ברשויות המקומיות ולהבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר.

זימון לישיבות

בפקודת העיריות, שהוראותיה בעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, נקבע כי לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות או בכל ישיבה של כל ועדה מוועדותיה או של כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה לא סגורה הוא אף רשאי לשלוח במקומו עובד מעובדיו.

במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות הנוגע לזימונם של המבקרים לישיבות מועצת הרשות או ועדותיה ציינו 10 מבקרים (4%) כי אין הם מוזמנים באופן קבוע לא לישיבות המועצה ולא לישיבות ועדות הרשות; 37 (15%) ציינו כי אין הם מוזמנים כלל לישיבות ועדות הרשות.

משרד מבקר המדינה מדגיש את החשיבות שיש לנוכחותו של המבקר, כמשקיף על עבודת המטה של הרשות המקומית, בישיבות הנערכות ברשות, על כל ועדותיה, והאחריות לזימונו אליהן מוטלת על ראש הרשות. לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי שמשרד הפנים יאכוף באמצעות האגף לביקורת הרשויות המקומיות את זימון מבקרי הרשויות לישיבות המועצה וועדותיה.

גישה למסמכים ולמאגרי מידע

בפקודת העיריות, שהוראותיה בעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, נקבע כי ראש הרשות המקומית וסגניו, חברי מועצת הרשות ועובדי הרשות, לרבות חברים בגופים עירוניים מבוקרים ועובדיהם, חייבים להמציא למבקר הפנימי, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם שלדעתו דרוש לו לצורכי הביקורת ולספק לו כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה. עוד נקבע כי לצורך ביצוע תפקידיו תהיה למבקר גם זכות גישה לכל מאגרי המידע, רגילים או ממוחשבים, לכל בסיס נתונים ולכל תכנת עיבוד נתונים אוטומטית של הרשות המקומית ושל גופים עירוניים מבוקרים.

במידע שהתקבל מהרשויות המקומיות ציינו 19 מבקרים (8%) כי לא ניתנת להם גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על פי הפקודה חלה חובה על הרשויות המקומיות לאפשר למבקר גישה חופשית ובלתי אמצעית לכל מאגרי המידע המצויים ברשות, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים. על ראש הרשות המקומית ונושאי המשרה הבכירים להקפיד ולוודא כי יינקטו כל הצעדים הנדרשים כדי להבטיח זאת. על משרד הפנים לאכוף ביצוע הנחיה זו.

הערמת קשיים במתן גישה למבקר עיריית לוד למאגרי מידע

באוגוסט 2008 הגיש מבקר עיריית לוד לגזבר העירייה, מר ציון הדר, ששימש גם ממלא מקום מנכ"ל העירייה (להלן - גזבר עיריית לוד), בקשה רשמית לקבלת הרשאה לגישה לכל מאגרי המידע של העירייה, כאמור בפקודת העיריות. בפגישת עבודה עם יו"ר הוועדה הקרואה דאז בספטמבר 2008 סוכם כי "תינתן הרשאה למבקר העירייה לכלל מאגרי המידע של העירייה, כולל מאגרי מידע ממוחשבים - <u>באחריות מ"מ המנכ"ל</u> (ההדגשה במקור)".

חודש לאחר מכן אישר גזבר עיריית לוד מתן הרשאות גישה למאגרי המידע למבקר העירייה. לאחר קבלת האישור שלח המבקר בכל חודש לנציגי החברה לאוטומציה בעירייה תזכורות בעניין,

אך מתן ההרשאות עוכב. הועלה כי נציגי החברה לאוטומציה לא טיפלו בעניין, ומכיוון שחלף זמן נדרש אישור מחודש למתן ההרשאות למבקר העירייה מאת הגזבר, ששימש ממונה על מאגרי המידע הממוחשבים בעירייה וכפועל יוצא על נציגי החברה לאוטומציה, וגם הוא התעכב.

בנובמבר 2009 שוב פנה המבקר אל גזבר עיריית לוד: "לפני למעלה משנה פניתי ליו"ר הוועדה הממונה בבקשה למתן הרשאות גישה... וקיבלתי את אישורו... מאז חלפה כמעט שנה בה אני מנהל ללא הועיל התכתבויות עם נציגי החברה לאוטומציה בעירייה. לדברי מר... [עובד החברה לאוטומציה] וכפי שעולה ממייל ששלח אליך הוא ממתין לקבלת אישורך. אציין כי אי מתן ההרשאה כאמור פוגע משמעותית בעבודת הביקורת".

כחודש לאחר פנייה זו חתם גזבר עיריית לוד על ההרשאות עבור המבקר. במרץ 2010 עדיין חסרו למבקר הרשאות מסוימות לתכנות של הנהלת חשבונות.

ביוני 2010 מסר מבקר עיריית לוד למשרד מבקר המדינה כי באפריל 2010, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה, נפתחה בפניו הגישה לכל מאגרי המידע הממוחשבים שביקש.

בתשובתו ממאי 2011 מסר גזבר עיריית לוד למשרד מבקר המדינה כי לא הייתה לו כל כוונה להערים קשיים על עבודת המבקר.

עיכוב של כשנה וחצי במתן הרשאות הגישה לכל מאגרי המידע יש בו כדי לפגוע בעבודת הביקורת. משרד מבקר המדינה העיר לגזבר עיריית לוד, ששימש גם ממלא מקום המנכ"ל, כי על פי הפקודה ולפי הוראתו של יו"ר הוועדה הקרואה דאז היה עליו לדאוג למתן ההרשאות למבקר העירייה לכל מאגרי המידע שביקש ולא להערים עליו קשיים. ראוי היה שהגזבר יפעל מול נציגי החברה לאוטומציה ויורה להם לאפשר למבקר העירייה גישה חופשית ובלתי אמצעית לכל מאגרי המידע.

שיתוף פעולה עם מבקר הרשות המקומית

האפקטיביות של הביקורת ומעמדה מותנים במידה רבה בשיתוף הפעולה שזוכה לו מבקר הרשות המקומית מראש הרשות המקומית ומבעלי תפקידים ברשות. היעדר שיתוף פעולה מעין זה יש בו כדי לפגוע בהשגת ביקורת מיטבית ואפקטיבית.

נמצא, כי לא תמיד זכו מבקרים לשיתוף פעולה עם ממלאי תפקידים ברשויות המקומיות. כך לדוגמה, גזבר עיריית לוד מסר את התייחסותו לדוח מבקר העירייה בנושא אבטחת מוסדות חינוך באיחור. התשובה ניתנה רק לאחר מספר תזכורות של המבקר, וגם אז הייתה זו תשובה חלקית.

משרד מבקר המדינה מדגיש את חובתם של הגורמים המבוקרים ברשות המקומית להעביר את התייחסותם לנתוני הדוח המועברים לתגובתם מוקדם ככל האפשר. כל עיכוב במתן תגובה יש בו כדי לפגוע בעבודת הביקורת.

יחסי הגומלין בין ראש הרשות המקומית למבקר הרשות

את הצלחתו או אי-הצלחתו של מבקר הרשות המקומית ניתן לייחס גם לטיב היחסים השוררים בינו לבין לראש הרשות. על אף ההגדרות בחוק המקנות לו דרכי פעולה עצמאיות ומעודדות את אי-תלותו המקצועית, המבקר הוא עובד הרשות המקומית הכפוף לראש הרשות שמתוקף מעמדו הוא הגורם המשפיע על מקומו ומעמדו של המבקר הפנימי ברשות. ה"טון בצמרת" כלפי הביקורת הפנימית, רמתה המקצועית, מיקומה הארגוני, כפיפותה, סמכויותיה והמסגרת הברורה לפעולותיה קובע את מעמדה הפורמלי והלא-פורמלי. ברשויות שיחסי הגומלין בין המבקר לראש הרשות מעורערים, המבקר עשוי להפוך ל"קישוט ארגוני" ולמצוא את עצמו במיקום ארגוני נמוך וללא מסגרת תומכת לפעולותיו[68].

יחסי גומלין מעורערים מביאים לידי קונפליקטים רבים הן פוטנציאליים הן ממשיים המשפיעים השפעה של ממש על עבודת הביקורת. מבקר הרשות המקומית עלול לחוש כי הוא מנוע מלבצע את תפקידו כנדרש או שהוא נאלץ להתחשב בגורמים ובאילוצים לא מקצועיים בביצוע עבודתו. תחושות ואילוצים מעין אלה פוגעים בעצמאותו ובאי-תלותו המקצועית של המבקר - שניים מן הנדבכים החשובים והמרכזיים בעבודת הביקורת[69]. עם זאת יש להדגיש כי פקודת העיריות ביצרה וחיזקה את מעמדו של מבקר הרשות המקומית וקבעה מנגנוני הגנה שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו.

בהקשר זה קבע בג"ץ[70] כי "הדואליות שבמעמדו של המבקר, הנעוצה בהיותו חלק מהמערך הארגוני שאותו הוא אמור לבקר, מחייבת אותו להפעיל את סמכותו תוך עשיית האבחנות הדרושות בין ביקורת ראויה לכזו שאינה ראויה, ולעמוד לא אחת בפני לחצים והשפעות חיצוניות שמטרתן להפעיל את מנגנון הביקורת ככלי ניגוח כנגד יריבים פוליטיים. חשש זה בולט במיוחד בהפעלת הביקורת בעניינם של נבחרי ציבור. על מבקר עירייה לעמוד איתן בפני כוחות כאלה ולהפעיל שיקול-דעת עצמאי בהחלטתו מה יהיה נושא הביקורת, מי ישמש נושא הביקורת, ומה יהא עיתויה של הביקורת". עם זאת ציין בג"ץ כי "על המבקר לפעול בריסון רב בהפעלת הביקורת על נבחר ציבור ולהיזהר בשמירת חופש פעולה של הדרג הפוליטי הנבחר, לבל יוצר חופש פעילותו הציבורי בדרך בלתי ראויה תוך פגיעה בעקרונות יסוד של ההליך הדמוקרטי".

גם הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית הייתה ערה מצד אחד לניסיונם של גופים מבוקרים להצר את צעדיהם של המבקרים הפנימיים כדי למנוע מהם לבקר נושאים שאינם רצויים בעיני הנהלת הגוף המבוקר, ומצד אחר לחשש כי עצמאותם ואי-תלותם של המבקרים - שכאמור פקודת העיריות קבעה מנגנונים להגן עליהם - ינוצלו לרעה. הוועדה עמדה על כך כי ניצול בלתי ענייני של כוחותיו של אחד הצדדים לשם השגת מטרותיו או דיכוי הצד שכנגד עלולים להעיב על עבודת הביקורת ואף לשבש את פעילותה עד כדי פגיעה באפקטיביות שלה.

---

68 פרידברג, היבטים אתיים.

69 שוקי אמרני, **הביקורת הפנימית במערכת השלטון המקומי בישראל - תמונת מצב**, 1996, המבקר הפנימי לה(89) עמ' 25-43.

70 פסק דין רוני אלוני.

הביקורת העלתה כי לעתים נוצרים חיכוכים בין מבקר הרשות המקומית לבין נושאי משרה בכירים ובמיוחד עם ראש הרשות המעיבים על עבודת הביקורת או מערכת היחסים הפנימית בתוך הרשות המקומית. הממצאים מלמדים כי החיכוכים בין ראש רשות מקומית למבקר הרשות נוצרים בדרך-כלל על רקע ביקורת הנוגעת לבעלי תפקידים בכירים ברשות המקומית, ובכלל זה ראש הרשות. מחד, ראשי הרשויות המקומיות טוענים כי הביקורת אישית ומגמתית, ומאידך המבקרים טוענים כי יש ניסיון להצר את צעדיהם ולפגוע במעמדם. משרד מבקר המדינה מדגיש את החובה ההדדית המוטלת על מבקר הרשות לפעול באופן ענייני ועל פי כללי ביקורת מקובלים, ועל ראשי הרשויות להימנע מלפגוע בעצמאותו ואי-תלותו של המבקר.

להלן דוגמאות ליחסי גומלין בין ראש הרשות למבקר הרשות:

יחסי הגומלין בין ראש המועצה המקומית פרדס חנה למבקרת המועצה

ראש המועצה המקומית פרדס חנה, מר חיים געש, מכהן בתפקידו משנת 2003. רו"ח יעל אשל מכהנת בתפקיד מבקרת המועצה המקומית פרדס חנה ממאי 2005 (להלן - מבקרת המועצה). ראש המועצה ומבקרת המועצה מסרו למשרד מבקר המדינה, באוגוסט 2010, כי עד שנת 2009 שררו ביניהם יחסי אמון מלאים והם עבדו בשיתוף פעולה הדוק. במהלך שנת 2009 התגלעו חילוקי דעות ביניהם. להלן הפרטים:

באוגוסט 2008 בדקה מנהלת מחלקת משאבי אנוש במועצה המקומית פרדס חנה (להלן - מנהלת משאבי אנוש) את דוחות הנוכחות של עובדי המועצה, ובין היתר, גם את אלה של מבקרת המועצה. בבדיקתה מצאה כי המבקרת, המועסקת ב-50% משרה (21.5 שעות שבועיות), מגיעה לבניין המועצה פעמיים בשבוע ואינה משלימה את כל שעות העבודה שלה. באותו חודש נערכה פגישה בעניין זה בהשתתפות גזבר ומזכיר המועצה (להלן - מזכיר המועצה), מנהלת משאבי אנוש ומבקרת המועצה. המבקרת מסרה בפגישה כי בנוסף לשעות עבודתה בבניין המועצה היא עובדת מהבית, וכך נהגה לעשות מאז התחילה עבודתה במועצה. בפגישה סוכם, בין היתר, כי המבקרת תקפיד על החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום. ואכן, מאוגוסט 2008 הקפידה המבקרת בדרך כלל על החתמת כרטיס הנוכחות פעמיים ביום, כפי שסוכם בפגישה, אך היא לא עבדה 21.5 שעות שבועיות, כמתבקש מהיקף משרתה.

בעקבות כך, ב-18.8.08, מסר היועץ המשפטי של המועצה חוות דעת משפטית שלפיה "בגין החסרת שעות עבודה יש לפעול בהתאם ולקזז משכר העבודה (או אולי לזקוף זאת על חשבון ימי החופשה בהסכמתה של המבקרת)".

הועלה כי למרות הפגישה וחוות הדעת המשפטית לא הוגדרו ימי העבודה הקבועים של המבקרת ושעות עבודתה, ואף לא נמסרו לה הנחיות כתובות ומפורשות בעניין.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מבקרת המועצה המקומית פרדס חנה כי מתחילת עבודתה במועצה נהגה לעבוד גם מהבית - הסדר שלטענתה הוא חוקי, על פי חוות דעת משפטית שקיבלה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על מבקרת המועצה לנהוג על פי הכללים החלים על כלל עובדי המועצה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית פרדס חנה כי ראוי היה להסדיר את תנאי עבודתה של מבקרת המועצה כשהחלה בתפקידה כמבקרת.

נמצא כי בסוף מרץ 2009, כחצי שנה לאחר הפגישה בעניינה של המבקרת וקבלת חוות הדעת, הודיעה מנהלת משאבי אנוש לראש המועצה המקומית פרדס חנה כי לפי דיווח הנוכחות החודשי של המבקרת חסרות לה כ-30 שעות עבודה, ובתיאום עם מזכיר המועצה סוכם לנכות שעות אלו משכרה. יצוין כי חוות דעת משפטית נוספת שקיבלה מנהלת משאבי אנוש באפריל 2009, הפעם ממשרד עורכי דין חיצוני שמעסיקה המועצה, קבעה כי יש "לאפשר לעובדת להשלים את השעות שהחסירה במהלך חודשיים - שלושה קדימה, ורק לאחר שיובהר לה כי בכוונתכם לקזז שעות אלה, לפעול לקיזוזם". לאחר שהודיעו למבקרת על ניכוי שעות העבודה החסרות, היא הביעה בתוקף את התנגדותה, ואף הגישה למועצה חוות דעת משפטית נגדית מטעמה.

הועלה כי למרות חוות הדעת שקיבלה המועצה המקומית, שהמליצה לתת למבקרת את האפשרות להשלים את שעות העבודה החסרות, הוחל בקיזוז שכרה כבר במשכורת אפריל 2009.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה המקומית פרדס חנה כי הקיזוז בשכרה של המבקרת בוצע לאחר שהחסירה שעות רבות מעבודתה בחודשים מרץ-אפריל 2009.

נמצא כי בתחילת יוני 2009, בעקבות בקשתה של ועדת הביקורת של המועצה, החלה המבקרת בביקורת בנושא מינויה והעסקתה של מנהלת משאבי אנוש, שאחד ממבוקריה היה ראש המועצה עצמו. על רקע ביקורת זו התעוררו חילוקי הדעות בין המבקרת לראש המועצה.

לטענת מבקרת המועצה כבר בחודשים פברואר-מרץ 2009 היא החלה בבדיקה ראשונית של הנושא, בעקבות מכתבי תלונה ששלח יו"ר ועדת הביקורת לראש המועצה ולמשרד הפנים, אך היא לא תיעדה את פעולותיה בעניין זה. לטענתה, הקיזוז משכרה, שבוצע באופן מידי, נעשה בתגובה על פעולותיה כמבקרת המועצה ובעיקר בשל הביקורת שערכה בעניין מינויה של מנהלת משאבי אנוש.

ראש המועצה המקומית פרדס חנה דחה את טענותיה של המבקרת בדבר ההתנכלות כלפיה וטען כי המבקרת ביצעה את הביקורת מתוך מניעים אישיים ולא מקצועיים כדי לפגוע במנהלת משאבי אנוש, ולדידו הביקורת אינה עניינית.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011 שבה וטענה מבקרת המועצה כי החלה בביקורת על מנהלת משאבי אנוש כבר בפברואר 2009 ובעקבות כך פגעה המועצה בשכרה. המועצה המקומית חזרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011 על טענתה כי המבקרת היתה במצב של משוא פנים וזאת על רקע העימות בינה לבין מנהלת משאבי אנוש.

מערכת היחסים העכורה בין ראש המועצה המקומית פרדס חנה לבין מבקרת המועצה באה לידי ביטוי גם בתחומים אחרים הקשורים בעבודת המבקרת ולוותה בטענות הדדיות.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית פרדס חנה כי בתקופה שבה מנהלת משאבי אנוש הייתה מושא ביקורתה של המבקרת מן הראוי היה שהפיקוח על שעות העבודה ועל השכר, שבימים כתיקונם נמצא תחת ידיה, יעבור לבעל תפקיד אחר שאינו עומד לביקורת באותה התקופה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המועצה המקומית פרדס חנה כי נושא הטיפול בשעות עבודתה של המבקרת הועבר בסופו של דבר לטיפול מזכיר המועצה.

בסוף שנת 2009 סיימה מבקרת המועצה לערוך דוח ביקורת שכותרתו "עובדים בכירים - בחינת מכרזי כוח אדם ותנאי ההעסקה", וברובו התייחד לבדיקת המינוי לתפקיד מנהלת משאבי אנוש.

ראש המועצה נדרש להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו עד יוני 2010, אך נכון למועד הביקורת במועצה, באוקטובר 2010, הוא טרם העביר את הערותיו לדוח.

הועלה, כי בשנת 2010, על רקע הסכסוך בינה לבין ראש המועצה, ערכה מבקרת המועצה ביקורות מעקב בלבד, לגבי נושאים שבדקה בשנים שקדמו לכך.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מבקרת המועצה כי בסוף שנת 2010, לאחר סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה במועצה, היא החלה בבדיקת נושא ביקורת נוסף. עוד מסרה כי עבודת הביקורת במועצה נפגעה עקב הסכסוך בינה לבין ראש המועצה.

מהאמור עולה כי הסכסוך בין ראש המועצה למבקרת המועצה, שנתגלע בעקבות הביקורת שנערכה בנושא מינויה של מנהלת משאבי אנוש, פגע באפקטיביות של מוסד הביקורת במועצה.

יחסי הגומלין בין ראש עיריית שדרות ובין מבקרת העירייה

גב׳ מירי בן שושן מכהנת בתפקיד מבקרת עיריית שדרות מאוקטובר 2006. בנובמבר 2008 נבחר מר דוד בוסקילה לתפקיד ראש העירייה. במהלך הכהונה הזאת (מסוף שנת 2008) ועד מועד סיום הביקורת, בסוף שנת 2010, התגלעו חילוקי דעות משמעותיים בין ראש העירייה ובעלי תפקידים אחרים בעירייה ובין מבקרת העירייה. להלן הפרטים:

בפברואר 2009 החל ראש העירייה בהליך לפיטורי מבקרת העירייה בגלל אי-החתמת כרטיס נוכחות והתנהגות בלתי הולמת. בעקבות זאת פנתה המבקרת למבקר המדינה ונציב תלונות הציבור (נת״ץ) ולמשרד הפנים בתלונה נגד ראש העירייה שבה טענה כי מאז כניסתו לתפקיד מתערב ראש העירייה בענייני הביקורת, מנסה למנוע ממנה מלבצע את תפקידה ומערער את מעמדה ויושרה המקצועי.

ב-15.2.09, הוציא מבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, צו הגנה זמני בהתאם לסמכותו לפי חוק מבקר המדינה ובו הורה לעיריית שדרות שלא להמשיך בהליך פיטוריה של המבקרת ולא לפגוע במעמדה בדרך כלשהי, וזאת עד לסיום הבירור בתלונה או עד למתן החלטה אחרת על ידו.

ב-21.7.09 בוטל צו ההגנה הזמני על פי בקשתה של המבקרת והופסק בירור התלונה בעקבות פגישת גישור שנערכה בין הצדדים שבה סוכם כי המבקרת תמשיך לכהן בתפקידה ותקפיד על יחסים תקינים עם ראש העירייה.

אולם, זמן קצר לאחר מכן שבה ופנתה המבקרת למבקר המדינה ולנת״ץ בטענה כי ראש העירייה ופקידים בכירים בעירייה מנסים להצר את צעדיה. המבקרת אף הגישה תלונה למשטרה על התנכלויות והטרדות מצדו של ראש העירייה על רקע ביצוע תפקידה, אך המשטרה לא מצאה תשתית ראייתית לחשד לביצוע עברה על ידי ראש העירייה המצדיקה פתיחה בחקירה פלילית.

ראש העירייה דחה בתוקף את טענותיה של המבקרת וטען כי לאיש בעירייה אין דבר נגד המבקרת ואיש אינו מצר את צעדיה. עוד טען כי אין ממש בביקורות שעשתה המבקרת וכי הן מגמתיות.

באוקטובר 2010, בפגישה עם מבקר המדינה, שבה השתתף גם יו״ר ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה דאז, פרש ראש עיריית שדרות את מעשיה של מבקרת העירייה נגדו, לרבות התלונה במשטרה, אינסוף התכתבויות בתפוצה רחבה של מכותבים בטענות על רדיפה, הכפשה והטרדה

מצדו. הוא הוסיף כי אין הוא יכול עוד לבצע את תפקידו והוסיף שהמבקרת אמרה לו כי אם ירצה לפנות אליה שיעשה זאת רק באמצעות מבקר המדינה.

בנובמבר 2010 התקיימה פגישה נוספת במשרד מבקר המדינה בהשתתפות מבקר המדינה ונציגיו; המשנה למנכ"ל משרד הפנים, מר שוקי אמרני; ומבקרת עיריית שדרות. בפגישה הוחלט להעביר את הטיפול בסכסוך הזה לידי משרד הפנים, כגוף הממונה על הרשויות המקומיות. ניסיון לגשר בין ראש עיריית שדרות למבקרת העירייה נעשה בנובמבר 2010 גם על ידי הממונה על מחוז הדרום במשרד הפנים, אך גם הוא לא צלח.

בתשובתה ממאי 2011 למשרד מבקר המדינה שבה וחזרה מבקרת עיריית שדרות על טענותיה כלפי ראש העירייה. היא טענה כי ראש העירייה אינו מקיים את דרישות החוק, ממשיך להצר את צעדיה ובכך מונע ממנה לבצע את עבודתה. בתשובתו מיוני 2011 למשרד מבקר המדינה חזר ראש עיריית שדרות על טענותיו כלפי המבקרת. הוא הדגיש כי הוא תומך בקיומה של ביקורת ראויה בעירייה, אבל המבקרת אינה ממלאת את תפקידה כראוי והדבר בא לידי ביטוי הן בחריגה מסמכותה, הן ביחסי העבודה עם גורמים בעירייה, הן בעבודת הביקורת עצמה.

במועד כתיבת דוח זה, ביוני 2011, טרם הסתיים בירור התלונה בנת"ץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, סכסוכים מעין אלו יש בהם כדי לרוקן מתוכן את מוסד הביקורת ברשות המקומית, והם פוגעים בתפקוד הרשות ובאמון הציבור. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על ראשי הרשויות המקומיות והמבקרים למצוא אפיק מיטבי שבו יוכל כל אחד מהם לבצע את עבודתו על פי חוק ועל הצד הטוב ביותר.

נקיטת צעדי משמעת נגד מבקרי רשויות מקומיות

יחסי גומלין מעורערים בין ראש הרשות המקומית למבקר הרשות יש בהם כדי לפגוע פגיעה חמורה באפקטיביות של הביקורת הפנימית ברשות. בדוח הוועדה לבחינת חוק הביקורת הפנימית התייחסה הוועדה למצב דומה: "במהלך תקופת כהונתו של המבקר הפנימי יכולים להיווצר... מצבי מתח ואף למעלה מכך, בינו לבין הממונים עליו. מצבים כאלו יכולים לדחוף כל אחד מהצדדים לנצל את כוחותיו... המבקר הפנימי יכול להשחיז, שלא מנימוקים ענייניים, את חיצי הביקורת שלו כלפי הממונים עליו... הממונים יכולים לנצל את תנאי העסקה עם המבקר כדי לא

לחדש את חוזהו[71], או אף להתאנות לו ולנסות להביא את החוזה לקצו בטרם זמנו. הם יכולים למרר את חייו על ידי קיצוץ תקציבי, צמצום צוות עובדיו, צמצום אמצעים אחרים".

בחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, נקבע כי חוק שירות המדינה (משמעת), התשכ"ג-1963, יחול על עובדי הרשויות המקומיות בשינויים שייקבעו בתקנות. בתקנות הרשויות המקומיות (משמעת) (התאמת הוראות), התשל"ט-1979, נקבעו התאמות כאמור (להלן - חוק המשמעת).

על פי הוראות חוק המשמעת עיקר סמכויות הטיפול במקרים שבהם מתעורר חשש לביצוע עברות משמעת של עובדי הרשות המקומית רוכזו בידי ראש הרשות המקומית. בידיו הסמכות, בין היתר, למנות תובע לקבלת קובלנות משמעתיות ולהגשת תובענות לבית הדין למשמעת; להגיש לתובע שמונה על ידו קובלנה נגד עובד; ולמנות חוקרים.

בעניין הטיפול במשמעת בשלטון המקומי כבר העיר משרד מבקר המדינה בדוח קודם[72] על חסרונותיו של ההסדר הקיים, בהם אי-שיתוף הדרג המקצועי המופקד על כוח האדם ברשות והחשש לשרירות לב ולשיקולים זרים, לרבות שיקולים פוליטיים. עוד העיר משרד מבקר המדינה על הצורך במעורבות של גורם ממשלתי מאסדר (רגולטור) בטיפול בענייני משמעת ברשויות המקומיות, בעיקר בכל הקשור להנחיה מקצועית ולקביעת כללי עבודה אחידים וברורים.

בעניין הליכים לבירור חשדות נגד נושאי משרה בכירים ותלונות עליהם העיר משרד מבקר המדינה כי על משרד הפנים לתת דעתו לסוגיה זו כדי למנוע שימוש לרעה בהליכי המשמעת, ובין היתר, לבחון את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה או של משרד הפנים בהליכי בירור ובדיקה של חשדות ותלונות מעין אלה.

שימוש בצעדי משמעת כלפי מבקרי הרשויות המקומיות המהווים אחד מ"שומרי הסף" ברשות המקומית, מאפשר לראש הרשות להצר את צעדיו של מבקר הרשות, קל וחומר כאשר אין באפשרותו להעבירו מתפקידו. לעתים השימוש בצעדי משמעת נעשה במכוון כדי לפגוע במבקר הרשות. עם זאת, משרד מבקר המדינה מדגיש כי מבקרי הרשויות המקומיות ככלל עובדי הרשות מחויבים לכללי הארגון ולכללי הרשויות המקומיות ללא כל הבדל במעמדם ובתפקידם ועליהם למלא בקפידה אחר הנהלים, ההוראות והכללים על פי כל דין.

בחמש השנים האחרונות נקטו מספר ראשי רשויות מקומיות צעדי משמעת נגד מבקרים פנימיים. להלן דוגמה:

נקיטת צעדי משמעת נגד מבקר עיריית טבריה

משנת 1996 משמש מר בני אליהו בתפקיד מבקר עיריית טבריה (להלן - מבקר עיריית טבריה). עיריית טבריה הגישה בשנת 2006 תביעה נגד מבקר העירייה לבית הדין למשמעת של עובדי

---

71 ראוי להדגיש כי המחוקק ביצר את מעמדו של מבקר הרשות המקומית ופיטוריו מותנים באישור מועצת הרשות המקומית ברוב של שלושה רבעים מחבריה.

72 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2008** (פורסם בשנת 2009), בפרק "הטיפול במשמעת בשלטון המקומי", עמ' 199.

הרשויות המקומיות (להלן - בית הדין למשמעת). התביעה הוגשה בגין חמישה אישומים שלפיהם בשנים 2004-2006 דיווח המבקר על שעות היעדרות כעל שעות עבודה; פרסם ממצאים מדוח הביקורת שערך בטרם חלף מועד הגשתו למועצת העירייה[73]; השתמש במחשבי העירייה לצרכיו הפרטיים; העביר לעיתונות מידע פנימי; הגיש דוחות ביקורת באיחור; מילא תפקידו באופן מגמתי תוך כדי הטלת מורא על עובדי העירייה.

בשנת 2006 פנה מבקר עיריית טבריה לנת"ץ (נציבות תלונות הציבור) וביקש הגנה לפי חוק מבקר המדינה וטען כי העירייה פתחה בהליכי משמעת נגדו בתגובה על פעולותיו כמבקר פנימי. בירור נת"ץ בתלונה הופסק לאחר שהוגשה התביעה לבית הדין למשמעת, וזאת לנוכח הוראות חוק מבקר המדינה שלפיהן לא תבורר תלונה בעניין התלוי בבית משפט או בבית דין. מבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, הביע עמדתו בעניין, כי יש לבחון יצירת הסדר נורמטיבי מיוחד בעניין נקיטת צעדים משמעתיים נגד מבקרים פנימיים.

מבקר עיריית טבריה כפר באישומים וטען שהתביעה נובעת מסכסוך בינו לבין ראש העירייה. עוד הוא טען כי דין התביעה להתבטל משום שהוגשה בחוסר סמכות.

בסוף מרץ 2009 זיכה בית הדין למשמעת את המבקר משלושה סעיפים והרשיע אותו בשני סעיפים - דיווח על נוכחות בעבודה בעת פעילות פרטית והדלפה לעיתונות. בגזר הדין הוטלו עליו נזיפה והרחקה לצמיתות מתפקיד מבקר עיריית טבריה והרחקה למשך שנתיים מתפקיד מבקר פנימי בכל רשות מקומית אחרת.

עיריית טבריה ומבקר העירייה הגישו ערעורים הדדיים לבית המשפט המחוזי מרכז. בשלב מאוחר יותר הצטרפה להליך הערעור, במעמד של "ידיד בית המשפט", התנועה לאיכות השלטון שראתה בעניין מקרה חשוב. ב-6.5.09, ימים אחדים לאחר שהגיש המבקר את הערעור, הודיע לו מנכ"ל העירייה על הוצאתו לחל"ת מיום 30.4.09. בעקבות זאת פנה המבקר לנת"ץ בבקשה לצו הגנה לפי חוק מבקר המדינה, וטען שפעולות העירייה אינן עולות בקנה אחד עם הוראות חוק המשמעת שלפיהן משהוגש ערעור אין לבצע את החלטת בית הדין למשמעת עד למתן פסק דין בערעור, וכי הן נועדו למנוע ממנו את המשך ביצוע עבודתו.

מבקר המדינה, בתפקידו כנציב תלונות הציבור, הוציא ב-2.6.09 צו הגנה זמני למבקר עיריית טבריה. בצו נקבע כי לאחר עיון בגזר הדין ולנוכח הוראות חוק המשמעת נראה שיש יסוד לתלונתו של המבקר. לפיכך ולנוכח נסיבות העניין החליט הנציב ליתן צו המורה לעירייה כי תימנע מלפגוע בסמכויותיו, במעמדו, בזכויותיו ובתנאי העסקתו של המתלונן ותמשיך להעסיקו כמבקר עירייה עד למתן צו אחר או החלטה אחרת על ידי הנציב.

ב-11.3.10 זיכה בית המשפט המחוזי מרכז את מבקר עיריית טבריה מכל סעיפי האישום[74].

השופטת הדגישה את החובה להיזהר מפגיעה באנשי הביקורת, בייחוד כשהיא נובעת מהסמכות הנתונה בידיו של ראש העירייה על פי חוק המשמעת - "סמכות זו עלולה להוות סכנה ממשית למוסד הביקורת בכללותו שכן ראש העיר, הוא הגורם המבוקר, מופיע בו זמנית בשלושה כובעים - המתלונן, החוקר והתובע, וקיים חשש שיעשה שימוש בסמכויותיו אלה, כדי לנגח או, לפגוע במעמדו של מבקר העירייה העושה מלאכתו נאמנה, ודוח הביקורת שכתב היה לצנינים בעיני ראש העיר".

---

73 המועד שבו מוגש דוח המבקר למועצת הרשות המקומית הוא המועד שבו ניתן לתת פומבי לדוח.

74 ראו לעיל פסק דין בני אליהו.

עוד ציינה השופטת כי "מעמדו של מבקר פנים ברשות מקומית הוא בעייתי, שכן, המבקר עובד הרשות מן המניין, מועסק על ידי בכיריה, נמצא בקשר יום-יומי עם נשואי ביקורתו, כשמעשי הרשות, התנהלות הרשות, מעשי ראש הרשות, מעשי נבחרי הרשות, עוברים תחת עיניו הבוחנות של מבקר העירייה, ונמצאים בבסיס דוח הביקורת, אותו עליו להגיש בתוקף תפקידו לראש הרשות ולחברי המועצה".

בפסק הדין צוין כי "מדובר במבקר אשר עשה עבודתו ביעילות ונאמנות... מדובר על מבקר ששרד מסע רדיפה אישית ונמצא, לאחר בירורים מעמיקים בבית הדין ובערכאה הנוכחית, שלא נפל דופי במעשיו".

בתשובתו ממאי 2011 למשרד מבקר המדינה העלה ראש עיריית טבריה טענות כלפי עבודת המבקר. בתשובתו ממאי 2011 מסר מבקר עיריית טבריה למשרד מבקר המדינה כי למרות ההליך המשמעתי נגדו הוא פעל כדי לקדם את עבודת הביקורת.

במועד סיום הביקורת עדיין קיימים חיכוכים בין ראש עיריית טבריה וצוותו הבכיר לבין מבקר העירייה, הפוגעים בעבודת הביקורת ובתפקוד העירייה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי אין עוררין על כך שעל מבקרי הרשויות המקומיות לשמש דוגמה ומופת אישי בתחום המשמעת וכי הם כפופים לכללי ההתנהגות ברשות, ומן הראוי שיקפידו קלה כבחמורה על טוהר המידות ועל התנהגות הולמת במילוי תפקידם. עם זאת החשש משימוש לרעה בסמכויות הנתונות לראש הרשות המקומית בדרך שיש בה כדי לפגוע במוסד הביקורת, מחייב ביתר שאת את מעורבותו של משרד הפנים כמאסדר (רגולטור) בהליכי בירור ובדיקה של חשדות ותלונות בענייני משמעת נגד מבקרי הרשות המקומית. ראוי אף לשקול את האפשרות שהטיפול בהליכי משמעת נגד המבקרים ייעשה על ידי גורם חיצוני כמו משרד הפנים, או במעורבותו, כדי לא לפגוע בעצמאותו ובאי-תלותו של המבקר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי הוא פועל לתיקון חוק המשמעת.

טיפול הרשויות המקומיות בדוחות הביקורת הפנימית

בפקודת העיריות, שהוראותיה בעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, נקבעו המועדים שעל ראש הרשות המקומית להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח הביקורת שהגיש לו מבקר הרשות, וכן המועדים שעל ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית לדון בדוח המבקר. תיקון מס' 80 לפקודה פתר את בעיית עצירת הטיפול בדוחות המבקרים הפנימיים על ידי ראש העירייה וועדת הביקורת בקביעה שיש להמשיך בטיפול בדוח גם במקרים שגורם אחד לא

מילא את חלקו בתהליך; הכול כדי להבטיח שהדוחות יומצאו לדיון במועצת הרשות המקומית ויפורסמו ברבים.

ועדת הביקורת

ועדת הביקורת ברשות המקומית היא ועדת חובה סטטוטורית, דהיינו ועדה שהרשות המקומית מחויבת בהקמתה ובכינוסה מדי פעם בפעם על פי הוראות הדין. על פי פקודת העיריות, ועדה שחובת הקמתה היא לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים[75]. ועדת הביקורת היא נדבך חשוב במוסדות מועצת הרשות המקומית, כמו גם במערך הביקורת המוניציפלית, במסגרת ייעודה כנציגת מועצת העיר, לשמירה על ענייני הביקורת ברשות המקומית, לדיון בתוצרי הביקורת ולמעקב אחר השיפורים במערכת ותיקון הליקויים. על ועדת הביקורת לדון בדוח מבקר הרשות לא יאוחר מחמישה חודשים לאחר שהוגש לה. דיון פורה בדוחות הביקורת של מבקר הרשות יש בו כדי לחזק את מעמדו ולתרום לתיקון הליקויים שהעלה.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי במועד הביקורת בשנת 2010, ב-36 רשויות (15%) לא דנה ועדת הביקורת בדוח המבקר לשנת 2007; וב-46 רשויות (19%) היא לא דנה בדוח לשנת 2008.

1. בבדיקה הועלו ליקויים בתפקוד ועדת הביקורת בעיריית נתיבות. נמצא כי בשנים 2003-2009 התחלף יו"ר הוועדה לעתים תכופות ודוחות הביקורת לא נדונו במועד. הוועדה ערכה בממוצע דיון אחד בכל שנה, ולעתים אושר הדוח ללא דיון בהמלצותיו. מדצמבר 2007 עד נובמבר 2009 הוועדה כלל לא התכנסה.

2. הועלה כי בשנים 2005-2009 ועדת הביקורת בעיריית יהוד דנה בדוחות מבקר העירייה באיחור ניכר. עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 טרם דנה הוועדה בדוחות המבקר לשנת 2008. גם ועדת הביקורת במועצה המקומית פרדס חנה לא דנה בדוחות מבקרת המועצה לשנים 2005-2007 במועד הקבוע בפקודה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית יהוד כי בשל תחלופה גבוהה של יושבי ראש ועדת הביקורת לא התכנסה הוועדה בעבר במועדים הנדרשים, וכמעט שלא פעלה. בראשות היו"ר הנוכחי מקפידה הוועדה להתכנס במועד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריות נתיבות ויהוד ולמועצה המקומית פרדס חנה כי אי-קיום הדיונים הנדרשים בוועדת הביקורת פוגע בתקינותה של הביקורת הפנימית ואינו מאפשר מעקב אחר תיקון הליקויים והפקת לקחים כדי למנוע את הישנותם.

3. מממצאי הביקורת שנערכה בעיריית לוד עולה כי עד לכניסת מבקר עיריית לוד הנוכחי לתפקידו לא פעלה ועדת הביקורת בעירייה. הוועדה החלה בפעילותה באוגוסט 2008, ועד מועד הביקורת בעירייה ביוני 2010 נערכו שבע ישיבות שבהן היא דנה בדוחות מבקר עיריית לוד הקודם (משנת 2002), בדוחות המבקר הנוכחי ובדוחות הכספיים של משרד הפנים.

---

75 לעניין מועצות מקומיות נקבעו הוראות דומות בצו המועצות המקומיות.

באוגוסט 2008 שלח יו"ר הוועדה הקרואה דאז למשרד מבקר המדינה מכתב התייחסות לטיוטת דוח ביקורת על הוועדה הקרואה בלוד. במכתב הוא התייחס, בין היתר, לוועדת הביקורת וכתב כי "מטבע הדברים ומאחר ואין המדובר במועצה נבחרת אלא בוועדה ממונה, מתפקדת ועדת הביקורת כמבקרת את תפקוד העירייה ולא את תפקוד נבחריה".

ועדת הביקורת לא פעלה בחודשים יולי-דצמבר 2009 מכיוון שיו"ר הוועדה התפטר מתפקידו, ורק כעבור חצי שנה, בדצמבר 2009, מונה במקומו יו"ר חדש.

משרד מבקר המדינה הסב את תשומת לבו של משרד הפנים לכך כי מהאמור לעיל עולה שקיימת אי-בהירות בעניין תפקודה של ועדת הביקורת ברשויות מקומיות שמונתה בהן ועדה קרואה ועליו להסדיר את הנושא כדי להימנע ממצב שבו דוחות של מבקרים פנימיים שעניינם תפקוד הוועדה הקרואה לא יידונו בוועדת הביקורת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר משרד הפנים כי לשיטתו אין מניעה שוועדת הביקורת ברשות מקומית שמונתה לה ועדה קרואה תבחן את תפקוד הוועדה וחבריה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על משרד הפנים להבהיר ולחדד את הנחיותיו לרשויות המקומיות הרלוונטיות בעניין זה, בייחוד לנוכח אי-הבהירות שתוארה לעיל.

מועצת הרשות המקומית

הנחת דוח מבקר הרשות המקומית על שולחנה של מועצת הרשות, הדיון הפומבי בדוח ופרסומו משרתים את זכותם של התושבים ברשות לדעת ומאפשרים להם לקבל מידע אובייקטיבי על פעולות הרשות המקומית[76]. כאמור, בפקודת העיריות נקבעו מועדים מחייבים לטיפול בדוחות מבקר הרשות המקומית. עמידה בלוחות הזמנים ובמועדים שנקבעו בפקודה מחייבת את מבקר הרשות המקומית להגיש עותק מהדוח השנתי לכל חברי המועצה לא יאוחר מ-1 בנובמבר של השנה העוקבת לשנה שלגביה הוגש הדוח.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה כי ב-49 רשויות מקומיות (20%) לא דנה מועצת הרשות בדוח מבקר הרשות לשנת 2007 וב-67 (28%) היא לא דנה בדוח לשנת 2008.

1. כאמור, ועדת הביקורת במועצה המקומית פרדס חנה לא דנה בדוחות מבקרת המועצה לשנים 2005-2007 במועד הקבוע בחוק. מליאת המועצה דנה בדוחות הביקורת לשנים אלו באוגוסט 2009, לאחר דיוני ועדת הביקורת, ומאז ועד מועד הביקורת במועצה באוקטובר 2010 לא התכנסה עוד כדי לדון בדוחות לשנים 2008-2009.

בחודשים ספטמבר-אוקטובר 2010 פנה יו"ר ועדת הביקורת לראש המועצה המקומית פרדס חנה וביקש ממנו לקיים בהקדם דיונים בדוחות מבקרת המועצה ולהפיץ אותם בין חברי המועצה. הועלה כי עד סוף שנת 2010 לא דנה המועצה המקומית בדוחות האמורים.

---

76 ראו דוד אוני, "סביבת עבודתו של המבקר ברשות המקומית", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל** (1999).

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה מבקרת המועצה המקומית פרדס חנה כי היא רואה באי-הגשת דוחות הביקורת למליאת המועצה משום הפרעה לעבודת הביקורת והתנכלות לה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש המועצה המקומית פרדס חנה שהיה עליו לכנס את מליאת המועצה לדיון בדוחות הביקורת גם אם ועדת הביקורת טרם דנה בהם ולא הגישה את המלצותיה. באי-כינוסה של מליאת המועצה לדיון בדוחות הביקורת מונע ראש המועצה את הדיון הפומבי בליקויים שהועלו ודוחה את פרסומם של הדוחות לציבור.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על פי הוראות פקודת העיריות יש להעביר עותק מדוחות הביקורת לחברי המועצה בתוך שבעה חודשים ממועד הגשתם לראש המועצה, גם אם לא התקבלה תגובתו ולא התקיימו דיוני ועדת הביקורת במועד הקבוע בחוק.

2. בביקורת הועלה כי בשנים 2005-2007 דנה מועצת עיריית יהוד בדוחות מבקר העירייה באיחור ניכר. הדוח לשנת 2006 נדון במועצת העירייה רק בדצמבר 2009, כשנה וחצי לאחר הדיון בוועדת הביקורת, והדוח לשנת 2007 נדון רק ביולי 2010, כשבעה חודשים לאחר הדיון בוועדת הביקורת. עד מועד סיום הביקורת בסוף שנת 2010 טרם דנה מועצת העירייה בדוח המבקר לשנת 2008.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית יהוד כי השיהוי של דיוני ועדת הביקורת הביאו לידי שיהוי גם בדיוני מועצת העירייה.

3. הועלה כי מליאת המועצה המקומית כפר ברא לא דנה בדוחות מבקר המועצה לשנים 2006-2007.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר ראש המועצה המקומית כפר ברא כי המועצה תדון בדוחות הביקורת, לרבות אלה שטרם הועלו לדיון. עוד עולה מתשובתו כי במרץ 2011, לאחר סיום הביקורת, דנה המועצה בדוח הביקורת לשנת 2008.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית יהוד ולמועצה המקומית כפר ברא כי על מועצת הרשות המקומית לקיים את הדיון בדוחות הביקורת בהקדם ולפעול לתיקון הליקויים שהועלו בהם.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים כי כגוף המפקח על הרשויות המקומיות, מן הראוי שהוא יקפיד שטיפול הרשויות בדוחות הביקורת ייעשה כנדרש בחוק, וזאת כדי להבטיח את האפקטיביות של הביקורת.

הרכב ועדת הביקורת

כאמור, ועדת הביקורת היא ועדת חובה וקיומה ותפקודה חיוניים כדי להבטיח את האפקטיביות של הביקורת. על פי פקודת העיריות, מספר חברי ועדת הביקורת לא יעלה על שבעה והרכב הוועדה יהיה תואם ככל הניתן את ההרכב הסיעתי של מועצת העירייה, ובלבד שראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בה. עוד נקבע כי "היו הסיעות כולן מיוצגות בועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיו יושב ראש הועדה לעניני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה: (א) הוא אינו חבר בועדת ההנהלה; (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים; (ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר; (ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת".

אי-מינוי חברים לוועדת הביקורת של עיריית ירושלים

בנובמבר 2008 נבחר מר ניר ברקת לראשות עיריית ירושלים. בעקבות הבחירות הוקמה קואליציה של 30 חברים מתוך 31 חברי המועצה. חבר מועצה אחד נותר באופוזיציה וכיהן כיו"ר ועדת הביקורת.

בינואר 2010 פנה מבקר המדינה לראש עיריית ירושלים ודרש ממנו למנות חברים לוועדת הביקורת מכיוון שבוועדה יושב רק יו"ר. מבקר המדינה ציין כי מצב כזה אינו תקין ויש לפעול לתיקונו בהקדם, והבהיר שאין מקום לטענה שבשל היות כל חברי הקואליציה בעיריית ירושלים חברי הנהלה לא ניתן למנותם כחברים בוועדת הביקורת.

בפברואר 2010 פנה בעניין זה היועץ המשפטי של עיריית ירושלים דאז ליועץ המשפטי של משרד הפנים, עו"ד יהודה זמרת. בפנייתו טען כי מאחר שכל חברי הקואליציה בעיריית ירושלים הם חברי הנהלה, אין איש מהם יכול לכהן כחבר ועדת הביקורת. הוא ציין כי הציע לראש העירייה שמספר חברי מועצה יכהנו כחברים בוועדת ביקורת, בד בבד להיותם חברי הנהלה, בתנאי שהוא לא יאציל להם מתפקידיו ומסמכויותיו והם לא יוכלו לקבל לאחריותם תחומים שונים שבטיפול העירייה; אולם להצעתו זו איש מחברי הקואליציה לא הסכים. לנוכח האמור ובשל הנסיבות המיוחדות הקיימות בעיריית ירושלים הוא ביקש את אישורו של היועץ המשפטי של משרד הפנים למנות חברי הנהלה כחברי ועדת הביקורת, אך אישור כזה לא ניתן וועדת הביקורת נותרה ועדה של איש אחד.

במרץ 2010 פנה ראש עיריית ירושלים למבקר המדינה וציין כי העירייה בחנה מספר חלופות לפתרון הבעיה: (א) צמצום או הוצאת חברים מוועדת ההנהלה כדי להגדיל את מספר חברי ועדת הביקורת. לדבריו אפשרות זו נפסלה משום שלא ניתן לפגוע בשיקול הדעת הפוליטי של חברי המועצה; (ב) מינוי שני חברי מועצה החברים בהנהלת העירייה. הצעה זו הייתה מקובלת על העירייה אך משרד הפנים לא אישר; (ג) תיקון החוק כך שיתאפשר מינוי חברי הנהלה לוועדת הביקורת; (ד) השארת המצב הקיים כשוועדת הביקורת מונה חבר אחד בלבד מהאופוזיציה.

ב-25.3.10 מסר משרד מבקר המדינה לראש עיריית ירושלים כי עמדת משרד מבקר המדינה היא שיש צורך להקדים ולהבטיח את מינוי ועדות החובה, ורק לאחר מכן למנות את ועדות הרשות. העירייה נקטה גישה הפוכה בכך שוועדת הרשות (ועדת ההנהלה) קדמה למינוי ועדת הביקורת שהיא ועדת חובה. מן הראוי שכמה חברי מועצה לא יכהנו כחברים בוועדת ההנהלה וימונו כחברי ועדת הביקורת. משרד מבקר המדינה ביקש כי העירייה תפעל בהקדם למינוי חברים לוועדת הביקורת.

נמצא כי ראש עיריית ירושלים לא פעל למינוי חברים נוספים לוועדת הביקורת. מספטמבר 2010 ועד יוני 2011 לא הייתה סיעת מר"צ שותפה בקואליציה, ובאותה תקופה כיהנו שני חברי מועצה נוספים בוועדת הביקורת. במועד כתיבת דוח זה, ביולי 2011, חזר המצב לקדמותו ובוועדת הביקורת כיהן חבר מועצה אחד בלבד.

בתשובתה מיוני 2011 למשרד מבקר המדינה חזרה עיריית ירושלים על טענתה כי בנסיבות העניין העירייה מילאה את חובתה בכך שמינתה את חבר האופוזיציה היחיד לוועדת הביקורת.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את אי-הפעלתה התקינה של ועדת הביקורת בעיריית ירושלים במשך תקופה כה ארוכה, וזאת בניגוד להוראות פקודת העיריות ולעמדת משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי על הרשויות המקומיות חלה חובה סטטוטורית למנות חברים לוועדות הביקורת ולדאוג לתפקודן התקין.

פרסום דוחות מבקר הרשות המקומית

מאחר שדיוני מועצת הרשות המקומית הם פומביים, למעט במקרים יוצאי דופן, דיוני המליאה בדוחות הביקורת הם הפרסום הראשוני של הדוחות. מהוראות פקודת העיריות עולה כי המועד לפרסום הדוח הוא מועד הגשת הדוח למועצת הרשות המקומית. אולם לא נקבעה בפקודה הוראה מפורשת בדבר אופן פרסום הדוח.

משרד מבקר המדינה הביע בעבר את עמדתו כי על הרשויות המקומיות לפעול להעמדת דוחות הביקורת לעיון הציבור, בין היתר באמצעות אתר האינטרנט של הרשות, ובכך להגביר את השקיפות בכל הנוגע לפעולות הרשות ולאפשר פיקוח ובקרה יעילים יותר ומעורבות רבה יותר של התושבים בנעשה ברשות[77].

ביוני 2010 מסר איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל למשרד מבקר המדינה כי, לדעתו, ראוי לקבוע חובה חוקית מפורשת להעמיד את דוחות המבקרים הפנימיים לעיון הציבור, בין השאר באמצעות אתרי האינטרנט של הרשויות.

לדעת משרד מבקר המדינה יש חשיבות רבה להעמדתם של דוחות הביקורת לעיון הציבור הרחב, התורם לאפקטיביות הביקורת ולתיקון הליקויים ומגביר את השקיפות בכל הנוגע לפעילותן של הרשויות המקומיות. ראוי כי משרד הפנים יוציא לרשויות המקומיות הנחיות בעניין.

---

77 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2008** (פורסם בשנת 2009) בפרק "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי", עמ' 247.

צוות לתיקון ליקויים

על פי חוק מבקר המדינה בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר - ברשות מקומית הוא ראש הרשות - צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף, ובאין מנהל כללי, ימונה בעל התפקיד המקביל לו באותו גוף (להלן - הצוות). בפקודת העיריות, שהוראותיה לעניין זה חלות גם על המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, נקבע כי הצוות שמונה לפי חוק מבקר המדינה ידון כיצד ומתי יתוקנו הליקויים שנמצאו בדוח הביקורת של מבקר הרשות שנדון על ידי המועצה וכן כיצד ניתן למנוע הישנותם של ליקויים בעתיד; הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח הביקורת נדון על ידי מועצת הרשות, וידווח לוועדת הביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

1. מממצאי הביקורת עולה כי במועצה המקומית פרדס חנה הוקם הצוות לתיקון ליקויים באוקטובר 2006 וחברים בו מזכיר המועצה ומבקרת המועצה[78]. הצוות דן בדוחות הביקורת השנתיים מטעם משרד הפנים ובדוחות מבקר המדינה, ולא דן בדוחות הביקורת של מבקרת המועצה.

2. עיריית נתיבות מינתה צוות לתיקון ליקויים וחברים בו מנכ"ל העירייה המשמש יו"ר הוועדה, גזברית העירייה ומנהלת המחלקה לשירותים חברתיים. הצוות התכנס לראשונה במאי 2006 ולא הקפיד על מעקב שוטף אחר ביצוע תיקון הליקויים או על קיום דיונים קבועים לאחר כל דוח שהתפרסם על ידי מבקר העירייה. למשל, בספטמבר 2007 דן הצוות בדוח מבקר העירייה לשנת 2005 ולא נערכו ישיבות המשך לצורך מעקב אחר תיקון הליקויים שהומלץ בדוח לבצעם.

3. בראשות הצוות לתיקון ליקויים בעיריית יהוד עומד מנכ"ל העירייה. עד סוף שנת 2009 הצוות כלל את כל מנהלי האגפים בעירייה ועקב ריבוי החברים בו הוא כלל לא התכנס. בשנת 2010 הצטמצם הצוות והיו חברים בו מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועצת המשפטית. הצוות דן בדוחות מבקר העירייה ובדוחות משרד הפנים. הועלה כי ביולי 2010 דן הצוות לראשונה בתיקון הליקויים של דוחות מבקר העירייה לשנים 2005-2006, לאחר שמועצת העירייה דנה בדוחות אלו בדצמבר 2009. נכון למועד סיום הביקורת טרם התכנס הצוות לדיון בליקויים שעלו בדוחות הביקורת לשנים 2007 ואילך.

משרד מבקר המדינה העיר לראשי העיריות יהוד ונתיבות ולראש המועצה המקומית פרדס חנה על הפגמים שנפלו בעבודת הצוות לתיקון ליקויים בכל הקשור לטיפול בדוחות מבקר הרשות. פעילות לא סדירה של הצוות לתיקון ליקויים אינה עולה בקנה אחד עם הוראות החוק ופוגעת באפקטיביות של הביקורת הפנימית. על הרשויות המקומיות לפעול בהקדם האפשרי לקיום דיונים שוטפים של הצוות ולתיקון הליקויים.

הועלה כי המועצה המקומית כפר ברא לא מינתה כלל צוות לתיקון ליקויים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית כפר ברא ולעומד בראשה כי עליה למנות לאלתר צוות ולהקפיד על תיקון הליקויים שנמצאו.

---

78 בעקבות ביקורת משרד מבקר המדינה הופסקה חברותה של מבקרת המועצה בצוות לתיקון ליקויים ומונו לצוות חברים אחרים.

סמכויות הפיקוח על מבקרי רשויות מקומיות והנחייתם

1. בעקבות דוח הביקורת הקודם של משרד מבקר המדינה משנת 2002 פרסם משרד הפנים מספר חוזרי מנכ"ל ובהם הנחיות למבקרי הרשויות המקומיות. לדוגמה, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2002 ציין המשרד כי הוא "מייחס חשיבות רבה לפעילותה התקינה של הביקורת הפנימית ברשות המקומית, ורואה בה מרכיב חשוב במערך הבקרה והביקורת שנועד להבטיח מינהל תקין ושמירה על כללי היעילות, החסכון וטוהר המידות. במסגרת מדיניות זו מתבקש מבקר הרשות המקומית להגיש עותק מדוח הביקורת שערך למשרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2004 התייחס משרד הפנים לחובת עריכת "סקר סיכונים" על ידי המבקר ולגיבוש תכנית עבודה רב שנתית.

נמצא כי מבקרי הרשויות המקומיות מצד אחד מסרבים לקבל את מרותו של משרד הפנים כגורם מקצועי מנחה, ומצד אחר פונים לסיועו כאשר הם נתקלים בניסיונות להצר את צעדיהם.

מבקר רשות מקומית הוא עובד סטטוטורי ומעמדו נקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, לפיכך הוא מהווה חלק מהרשות המקומית, ובידי משרד הפנים מצויות סמכויות הפיקוח וההנחיה הנוגעות לו, מכוח הוראות הפקודות. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים, שהוא גוף מקצועי העוסק בביקורת על הרשויות המקומיות, לשמש מנחה מקצועי (להבדיל מכפיפות ארגונית) בכל הקשור לפעילותו של מבקר הרשות. בדרך זו תבוצר מצד אחד עצמאותו ואי-תלותו של המבקר ברשות המקומית, ותובטח מצד אחר שמירה על נורמות וכללי התנהגות מקצועיים ואתיים מצד המבקרים.

זאת ועוד, ניסיונות להצר את צעדיהם של מבקרי הרשויות המקומיות ויחסי גומלין מעורערים ביניהם לבין ראשי הרשויות, מעלים את הצורך בכינון מנגנון אובייקטיבי לבירור תלונות על המבקרים ברשויות המקומיות. צורך זה מתחזק בשל הבעייתיות בהעמדת מבקרי הרשויות המקומיות לדין משמעתי כשאר העובדים, ובשל החשש שמנגנון כזה ישמש כדי להצר את צעדיהם בעבודת הביקורת ויעקוף את מנגנוני ההגנה שנקבעו בפקודת העיריות מפני פיטורים של המבקר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 מסר משרד הפנים כי האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים "אינו אחראי מבחינה מינהלית וארגונית לתפקודם של המבקרים ברשויות ולשיפור עבודתם, הנושא הינו באחריות הרשויות המקומיות". עם זאת, בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה ובמסגרת ארגון מחדש באגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים הוחלט בינואר 2011 כי המחלקה לביקורת מעקב וביקורת פנימית באיושה של עובדת המשרד תבצע מעקב אחר עבודת מבקרי הרשויות המקומיות.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המגמה של משרד הפנים להדק את הפיקוח והבקרה על עבודת מבקרי הרשויות המקומיות.

2. לצורך יישום דרכי הביצוע של עבודת הביקורת בשטח קבעו גופים מקצועיים בארץ ובעולם תקנים מקצועיים[79].

חובת עריכת ביקורת על פי "תקנים מקצועיים מקובלים" עוגנה בחוק הביקורת הפנימית. בחקיקה הנוגעת לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות אין כל התייחסות לתקנים מקצועיים כאלה.

לדעת משרד מבקר המדינה, מהבחינה הנורמטיבית ראוי שמבקרי הרשויות המקומיות יפעלו לפי תקנים מקצועיים. על משרד הפנים לשקול החלה מפורשת של תקנים כאלה, על פי ההדגשים המאפיינים את תחום השלטון המקומי. הדבר יביא להאחדת הכלים המקצועיים העומדים לרשות המבקרים ויתרום להעלאת רמת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

סיכום

בדוח זה הועלו ליקויים חמורים הנוגעים למינוי המבקרים ברשויות המקומיות; לעבודתם ולקביעת תקציבם; להתנהלותם של המבקרים ויחסי הגומלין ביניהם לבין ראשי הרשויות המקומיות; ולטיפול הרשויות המקומיות בדוחות המבקרים.

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן של הרשויות, להבטיח שהן פועלות על פי חוק ולפי סדרי מינהל תקין ולסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של הרשות המקומית.

על הרשויות המקומיות שאינן מעסיקות מבקרים פנימיים כלל או שמעסיקות מבקרים בהיקף משרה מופחת שלא כדין לפעול בהקדם למינוי מבקר בהיקפי המשרה הקבועים בחוק. על משרד הפנים להפעיל את סמכותו ולפעול למינוי מבקר פנימי ברשויות המקומיות, במעמד של עובד רשות, ולהבטיח שהיקף העסקתם לא יפחת מהנדרש בחוק. שיקולים תקציביים אינם עילה לאי-קיומה או לצמצום היקפה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות; על משרד הפנים להקפיד ולדאוג שהרשויות המקומיות יעשו את כל המאמצים לצמצם את הפגיעה בביקורת גם בזמן משבר כלכלי, וכן להבטיח שהביקורת לא תיפגע יתר על המידה לעומת תחומי פעילות אחרים ברשות המקומית.

על משרד הפנים והרשויות המקומיות להקפיד שבמכרזים לבחירת מבקרים לרשויות המקומיות יישמרו כללי השוויון וסדרי מינהל תקין, וייבחרו רק מועמדים העומדים בתנאי הסף שנקבעו בחוק. יש לראות בחומרה ניסיונות של ראשי רשויות מקומיות להשפיע שלא כדין על בחירת מועמד כזה או אחר.

---

79 גופים כמו The Institute of Internal Auditors (IIA) ולשכת המבקרים הפנימיים בישראל.

שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר הרשות המקומית והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, שתאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות הרשות המקומית, הן חיוניות. על משרד הפנים לפעול בהקדם, כנדרש בפקודת העיריות, כדי לקבוע תקנות בכל הנוגע לתקציבה של לשכת המבקר ולתקניה.

על הרשויות המקומיות להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר הרשות, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי מידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים, ולזימונו לישיבות המועצה ולישיבות ועדות הרשות המקומית. על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועד הקבוע בפקודה. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על הרשויות חלה חובה סטטוטורית למנות חברים לוועדות הביקורת ולדאוג לתפקודן התקין. על כל רשות למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], שידון גם הוא בדוחות מבקר הרשות המקומית ויעקוב אחר תיקון הליקויים, כנדרש.

כדי לערוך ביקורת במיומנות ובמקצועיות, ראוי שבתפקיד מבקר פנימי יכהן אדם בעל רקע מקצועי והשכלתי התואם לתחומי העיסוק והעשייה של הרשות המקומית. זאת ועוד, מעמדו הבכיר של המבקר, ההיקף הרחב של הנושאים העומדים לביקורתו והאתגרים שהוא עומד בפניהם מחייבים ניסיון מעשי של מספר שנים בתחום הביקורת, ובגוף בסדר גודל הדומה לזה של הרשות המקומית.

ראוי שמשרד הפנים יגבש תכנית השתלמות והכשרה מומלצת למבקרי הרשויות המקומיות, כדי לשפר באופן תמידי את איכות הביקורת והיקפה, ויפעל לעדכונם השוטף של המבקרים בכל הנוגע לעבודת מבקר הרשות המקומית. לנוכח החשיבות בחיזוק ובביצור חזית הידע של המבקרים בתחומי העשייה של הרשות, על ראשי הרשויות המקומיות מוטלת החובה לסייע בידם ולאפשר להם להשתתף בהכשרה מקצועית.

על מבקר רשות מקומית להקיף בביקורתו את כל תחומי העיסוק של הרשות. מן הראוי שהמבקרים יעסקו בנושאי הליבה של הרשות, לרבות נושאים בתחום התכנון והבנייה ומינהל עובדים.

על מבקר רשות מקומית להקפיד על הכנת תכנית עבודה שנתית ועל הגשת דוח ביקורת שנתי במועדים הקבועים בפקודה. יש לראות בחומרה את התופעה שמבקרי רשויות מקומיות כלל אינם מגישים דוחות ביקורת. מן הראוי שדוחות מבקרי הרשויות המקומיות יועמדו לעיון הציבור, גם באתר האינטרנט של הרשות, דבר שיתרום לאפקטיביות של הביקורת ולתיקון הליקויים שהועלו בה ויביא לידי שקיפות מלאה בכל הנוגע לפעולות הרשות.

על המבקרים ברשויות המקומיות לפעול על פי כללי התנהגות הנדרשים מכלל עובדי הרשות המקומית. יתרה מזאת, מעצם תפקידיה של הביקורת ברשויות, סמכויותיה ואחריותה, מחויבים אלה העוסקים בה ביישומם הקפדני של כללי ההתנהגות בהיותם דוגמה ומופת אישי לשאר העובדים ברשות, בבחינת "נאה דורש ונאה מקיים"[80]. מן הראוי שמשרד הפנים ייתן דעתו לקביעת קוד אתי שהמבקרים יחויבו בו. על המבקר להקפיד על החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום, בבואו לעבודה ובצאתו, כנדרש מכל עובד רשות. עם זאת יודגש כי אין לדרוש ממבקר הרשות למסור דיווח העלול להגביל את עצמאותו ואי-תלותו. במקרים כאלה מן הראוי לקבוע הסדרים שלפיהם ידווח המבקר על עבודת חוץ אך לא יידרשו ממנו אישור מראש להיעדרותו לצורכי עבודה ופרטים על תוכן פגישותיו.

בביקורת של משרד מבקר המדינה הועלו מספר סוגיות שראוי היה כי משרד הפנים ייתן עליהן את הדעת כדי להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר הפנימי ברשות המקומית ובעומד בראשה, ולמנוע חשש אפשרי לניגוד עניינים ולפגיעה ביכולתו של המבקר לבצע ביקורת מקיפה ובלתי תלויה ברשות המקומית: הסדרת הדיווח של המבקרים המועסקים במשרה חלקית על עיסוקיהם הנוספים; הסדרת מעמדם של מבקרי הרשויות המקומיות שקרובי משפחתם מכהנים כנבחרים ברשות המקומית או משמשים בתפקידים מרכזיים ברשות; קביעת הסדר במקרים שהמבקר כיהן, קודם לבחירתו, בתפקיד ביצועי מרכזי ברשות המקומית.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבקר שעבד קודם למינויו בכפיפות ישירה לראש הרשות המקומית או למנכ"ל הרשות המקומית, או ששימש בתפקיד ביצועי מרכזי, כמו גזבר, מנכ"ל או עוזר לבעל תפקיד כזה, והייתה לו נגיעה לחלק ניכר מההחלטות המתקבלות ברשות המקומית, יש מקום לבחון כי תיקבע לו גם תקופת צינון הולמת על מנת למנוע חשש לניגוד עניינים.

מבקר רשות מקומית הוא עובד סטטוטורי ומעמדו נקבע בפקודת העיריות ובפקודת המועצות המקומיות, לפיכך הוא מהווה חלק מהרשות המקומית, ובידי משרד הפנים מצויות סמכויות הפיקוח וההנחיה הנוגעות לו, מכוח הוראות הפקודות. לדעת משרד מבקר המדינה, על האגף לביקורת במשרד הפנים, שהוא גוף מקצועי העוסק בביקורת על הרשויות המקומיות, לשמש מנחה מקצועי בכל הקשור לפעילותו של מבקר הרשות. בדרך זו תבוצר מצד אחד עצמאותו ואי-תלותו של המבקר ברשות המקומית, ותובטח מצד אחר שמירה על נורמות וכללי התנהגות מקצועיים ואתיים מצד המבקרים.

על משרד הפנים לתת דעתו לצורך לכונן מנגנון אובייקטיבי לבירור תלונות על מבקרים פנימיים, וזאת גם לנוכח ניסיונות להצר את צעדיהם של מבקרי הרשויות המקומיות ובעטיים של מקרים שבהם שוררים יחסי גומלין מעורערים ביניהם לבין ראשי הרשויות. הצורך במנגנון כזה מתחזק בשל הבעייתיות בהעמדת מבקרים פנימיים לדין משמעתי כשאר העובדים, והחשש שהאפשרות להעמידם לדין תצר את צעדיהם ותביא לידי עקיפתם של מנגנוני ההגנה שנקבעו בפקודת העיריות מפני פיטורים של המבקר.

---

80 פרידברג, היבטים אתיים.