

ביקורת פנימית בעיריות ובמועצות מקומיות

תקציר

הביקורת הפנימית בעיריות ובמועצות מקומיות מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות - להעסיק בכל עירייה מבקר במשרה מלאה, ועל החובה שנקבעה בצווי המועצות המקומיות - להעסיק במועצה מקומית מבקר פנימי (אף במשרה חלקית).

בבדיקה שנערכה ב-25 רשויות מקומיות ומתוך מידע שהתקבל מ-151 רשויות מקומיות, הועלו ליקויים שונים, שעיקרם:

1. שלוש עיריות ו-21 מועצות מקומיות לא מינו מבקרים פנימיים עד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2001. בשתיים מבין שלוש העיריות היה באותו חודש תהליך מינוי המבקר בעיצומו.

2. בשתי עיריות ובשלוש מועצות מקומיות מונה מבקר פנימי שלא במעמד "עובד הרשות", כדרוש, אלא על פי התקשרות חוזית למתן שירותים.

3. בשש מועצות מקומיות לא הגישו המבקרים הפנימיים דוחות ביקורת שנתיים לראש המועצה, אף שחלפו כשנתיים עד שלוש שנים מאז שמונו לתפקידם. בעירייה אחת הגיש המבקר הפנימי לראש העירייה את שני דוחות הביקורת השנתיים האחרונים באיחור ניכר - בין ארבעה ל-15 חודשים.

4. בשלוש מבין הרשויות המקומיות לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים שלהם, ובארבע עיריות המעקב אחר תיקון הממצאים על ידי המבקרים הפנימיים היה חלקי בלבד. בשבע רשויות מקומיות לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקב אחר תיקון הליקויים, שנכללו בדוחות שפרסם מבקר המדינה על תוצאות הביקורת בהן, כפי שנדרש מהם על פי הוראות הדין.

5. במספר רשויות מקומיות הוטל על המבקרים הפנימיים למלא גם תפקידים ביצועיים, כגון עריכת חקירות משמעתיות של עובדי הרשות המקומית והכנת נהלים - תפקידים שאינם מתיישבים עם העיסוק בביקורת.

6. בשלוש מועצות מקומיות לא מונתה ועדת ביקורת. ועדות הביקורת ב-13 עיריות וב-45 מועצות מקומיות לא התכנסו בשנת 2000 כלל.

7. במספר רב של רשויות מקומיות נעצר המשך הטיפול בדוחות הביקורת השנתיים שהגישו המבקרים הפנימיים, בעטיו של אחד או יותר מהגורמים שתפקידם לטפל בדוחות הביקורת: ראש הרשות, ועדת הביקורת ומועצת הרשות.

8. רק עירייה אחת מבין הרשויות המקומיות בהן ערך משרד מבקר המדינה את הביקורת, קבעה נוהל להסדרת הטיפול בממצאי הביקורת של המבקר הפנימי.



מבוא

בישראל פועלות 265 רשויות מקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות), המופקדות על מתן כל השירותים המוניציפאליים וכן חלק מהשירותים הממלכתיים (חינוך ורווחה).

היקף השירותים הרחב שנותנות הרשויות המקומיות לתושביהן וההיקף הגדול של תקציביהן¹ מחייבים קיום בקרה וביקורת - הן פנימית והן חיצונית - על פעולותיהן של הרשויות המקומיות.²

הביקורת הפנימית בעיריות ובמועצות המקומיות (להלן - רשויות מקומיות) מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה, ועל החובה שנקבעה בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950³ (להלן - צו המועצות המקומיות) להעסיק בכל מועצה מקומית מבקר פנימי (כל אחד מהם יכולה להלן - מבקר פנימי), לביצוע תפקידי הביקורת, כפי שפורטו בפקודה ובצו המועצות המקומיות (להלן - החקיקה). עוד נקבע בחקיקה, כי בכל רשות מקומית תוקם ועדת

1 ההוצאות של הרשויות המקומיות הסתכמו בשנת 2000 בכ-29 מיליארד ש"ח בתקציב הרגיל ובכ-6.8 מיליארד ש"ח בתקציב הפיתוח.

2 משרד הפנים מקיים ביקורת על הרשויות המקומיות באמצעות האגף לביקורת ברשויות המקומיות, המעסיק לצורך זה גם רואי חשבון חיצוניים.

3 בצו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953 נקבע, בין היתר, כי הסעיפים בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 הנוגעים לוועדת הביקורת ולמבקר הפנימי, יהיו סעיפים מקבילים בצו (ב).

ביקורת, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות המקומית ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.⁴

למבקר הפנימי הוקנה בחקיקה מעמד מיוחד, בכך שמינויו טעון אישור רוב חברי מועצת הרשות המקומית, ופיטוריו טעונים אישור מועצת הרשות המקומית ברוב של שני שלישים מחבריה,⁵ לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה של המועצה. לא תתקבל במועצה החלטה על פיטורי המבקר הפנימי, אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דברו בעניין הפיטורים.

עוד נקבע בחקיקה, כי ראש הרשות המקומית וסגניו, חברי מועצת הרשות ועובדי הרשות, כולל חברים ועובדי גופים עירוניים מבוקרים, חייבים להמציא למבקר הפנימי, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם, אשר לדעתו דרוש לו לצורכי הביקורת ולתת לו כל מידע או הסבר שיבקש. לצורך ביצוע תפקידיו, יש לו גם זכות גישה לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטית של הרשות המקומית ושל גופים עירוניים מבוקרים.

לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות נודעת חשיבות רבה, שכן היא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיהן, כדי להבטיח שהן פועלות על פי סדרי מינהל ציבורי תקין וכדי לסייע להן לבצע את תפקידיהן באופן יעיל וחסכוני.⁶

המאפיין את הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, לעומת הביקורת הנערכת בהן מטעם גופים חיצוניים, הוא היותה חלק אורגני של הרשות המקומית; הכרתה את פעולות הרשות המקומית מאפשרת לה למלא את תפקידיה באופן רצוף, תוך הקפה הולמת של פעולות הרשות המקומית. עם זאת, בהיות הביקורת הפנימית אורגן של הרשות המקומית, אין היא בלתי תלויה לחלוטין בעבודתה, בשונה מביקורת של גופי ביקורת חיצוניים - משרד מבקר המדינה ומשרד הפנים. לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות קיים מאפיין של פומביות, בכך שממועד הנחת דוח המבקר הפנימי על שולחן מועצת הרשות הוא הופך לפומבי, ובעקבות כך מתאפשר קיום דיון ציבורי בממצאי הדוח. המחוקק ראה צורך בהסדרה מיוחדת בחקיקה של מעמדו של המבקר הפנימי ברשות מקומית (בעניין זה ראו להלן).

בתקופת הביקורת נדונה בוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת הצעת חוק לתיקון הפקודה, הבאה "לעגן את תפקידיו של מבקר העירייה ולמנוע את תלותו בראש העירייה",

4 על פי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, תפקידי ביצוע הביקורת הפנימית במועצות האזוריות מוטלים על ועדת ביקורת, שעל כל מועצה לבחור. במועד כתיבת דוח זה טיפל משרד הפנים בהצעה לתיקון הצו, על פיה תוחל חובת העסקת מבקר פנימי גם בכל מועצה אזורית, ועם אישור התיקון תושלם החלת חובת העסקת מבקר פנימי בכל הרשויות המקומיות.

5 במגמה לחזק את מעמדו של המבקר הפנימי נקבע בתיקון לפקודת העיריות (תיקון מס' 80), התשס"ב-2002, כי הפיטורים של מבקר פנימי יהיו ברוב של שלושה רבעים מחברי המועצה.

6 בהקשר זה ראו מאמרו של פרופ' א' פרידברג "ביקורת ציבורית ופנימית ברשויות המקומיות בישראל: בחינה והערכה" (עמ' 75 ו-90), אשר פורסם בקובץ הביקורת ברשויות המקומיות בישראל, שהוצא לאור על ידי משרד הפנים בשנת 1999.

במגמה לחזק את מעמדו של מבקר העירייה, בעיקר בכל הנוגע למינויו; לקביעת שכרו של מבקר עירייה, שמונה על ידי הממונה על המחוז; לקביעת פרמטרים לתקציב לשכת המבקר; לקביעת הסדרים שימנעו עצירת הטיפול בדוחות מבקר העירייה; ולהחמרת הסייג לפיטורי מבקר עירייה. הכוונה היא, שלאחר חקיקת תיקון לפקודה יוכנסו בצווי המועצות המקומיות הוראות דומות, בשינויים המתחייבים. בינואר 2002 חוקקה הכנסת את החוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 80), התשס"ב-2002 (להלן - תיקון מס' 80 לפקודה), בו נכללו, בין היתר, השינויים האמורים. כל הממצאים המובאים בדוח זה מתבססים על החקיקה שהיתה תקפה במועד הביקורת, שהסתיימה בסוף ספטמבר 2001.

בחדשים ינואר-ספטמבר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את נושא הביקורת הפנימית ב-15 עיריות וב-10 מועצות מקומיות (להלן - הרשויות שנסקרו)⁷, וכמו כן נשלחו שאלונים בנושא זה ל-50 עיריות ול-120 מועצות מקומיות - שהן כל העיריות וכל המועצות המקומיות (למעט אלה שבשטחי יהודה ושומרון וחבל עזה). עד סוף 2001 הגיעו למשרד מבקר המדינה תשובות מ-49 עיריות (98%) ומ-102 מועצות מקומיות (85%). המידע שנאסף ברשויות שנסקרו והתשובות לשאלונים (להלן - המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות) נותנים תמונה רחבה על היקף העסקתם ותפקודם של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות, על תפקוד ועדות הביקורת ועל התייחסות הרשויות המקומיות לדוחות הביקורת.

כל 25 ראשי הרשויות שנסקרו וכן כל המבקרים הפנימיים שלהן, המציאו, לבקשת משרד מבקר המדינה, את התייחסותם לממצאי הביקורת.

מבקרים פנימיים בעיריות

על פי תיקון התשנ"ה (מס' 2) לסעיף 167(ב) לפקודה, שתחילתו במארכ 1995, חייבת כל עירייה להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה (בכך בוטלה האפשרות של מינוי מבקר במשרה חלקית). עוד נקבע בפקודה, כי אם ראה הממונה על המחוז במשרד הפנים כי עירייה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר תוך הזמן הנקוב בצו. לא מילאה העירייה אחר הצו רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה.

1. על פי המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות - נכון למועד סיום הביקורת - בארבע עיריות לא מונו מבקרים פנימיים (קלנסואה, קריית מלאכי, שדרות ותמרה). סגן הממונה על מחוז מרכז במשרד הפנים הודיע בתשובתו ממארכ 2002 למשרד מבקר המדינה, כי בעיריית קלנסואה מונה מבקר בספטמבר 2001. בעיריות קריית מלאכי ותמרה היה במועד סיום הביקורת הליך מינוי המבקר בעיצומו.

⁷ העיריות: אור יהודה, בני ברק, באר שבע, דימונה, חולון, טירה, יהוד, לוד, נס ציונה, נתניה, צפת, קריית אונו, ראש העין, רמלה ושדרות; המועצות המקומיות: גבעת שמואל, כפר יונה, כפר שמריהו, מודיעין (שהוכרזה ב-21.11.01 כעירייה), מכבים-רעות, סביון, פרדסיה, צורן, קדימה ורמת השרון.

בבדיקה הועלה, כי ממאוס 1996 - מועד הכרזת שר הפנים על שדרות כעירייה ועד סיום הביקורת, לא מינתה עיריית שדרות, שנכללה ברשויות שנסקרו, מבקר עירייה כלל. העירייה אמנם פרסמה בפברואר 2000 מכרז לאיוש משרת מבקר העירייה ואף הוחלט על הזוכה במכרז, אולם המשרה לא אוישה. בתחילת מאוס 2001 פנה לראשונה הממונה על מחוז דרום לראש העירייה וביקש לדעת מה היא עושה בעניין מינוי מבקר, וביוני 2001 דרש מהעירייה לפעול למינוי מבקר בדחיפות. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2001 הודיעה העירייה, כי היא "דוחה את המינוי בשל בעיות תקציב, עד לסיום ביצוע תכנית ההבראה", עליה סוכם עם משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המצב בו העירייה פועלת מאז 1996 ללא מבקר פנימי, והעמיד את הממונה על המחוז על הצורך שיפעיל סמכותו למינוי מבקר עירייה.

משרד הפנים, בתשובתו מפברואר 2002 למשרד מבקר המדינה, הודיע כי הממונה על המחוז עיכב את הליך מינוי מבקר לעיריית שדרות עד לסיום הליך פיטורים של עובדים המתבצע על ידי העירייה, וכי היא הבטיחה לממונה על המחוז כי מיד עם סיום הליך הפיטורים ימונה מבקר פנימי.

2. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, כי בניגוד לפקודה הועסק בחמש עיריות מבקרים במשרות חלקיות: בעיריית לוד - ב-80% משרה⁸; בעיריית נשר - ב-75% משרה; בעיריית צפת - ב-60% משרה; בעיריות אור עקיבא וכרמיאל - ב-50% משרה.

המבקרת הפנימית בעיריית צפת הועסקה, באישור משרד הפנים, ב-60% משרה. משרד מבקר המדינה העיר, כי לאישור שנתן משרד הפנים אין ביסוס בהוראות הפקודה. עוד נמצא, כי למן 1.1.01 הועסקה המבקרת בתפקיד מבקרת פנימית גם במועצה אזורית ב-25% משרה. ראש העירייה, בתשובתו מנובמבר 2001, הסביר כי בשל מצבה הכספי הקשה של העירייה היא סיכמה עם המבקרת שתועסק בהיקף של 60% משרה. לפי הסבריו, גם בעלי תפקידים בכירים אחרים בעירייה מועסקים בתנאים דומים.

3. בשנת 1995 פרסמה עיריית טירה מכרז פומבי למשרת מבקר העירייה. בהצבעה שהתקיימה במועצת העירייה לא אושר המינוי של המועמד שזכה במכרז, והוא לא מונה לתפקיד. הממונה על המחוז, לאחר שדרישתו מהעירייה למנות מבקר לא בוצעה, פעל בהתאם לסמכותו, פרסם מכרז חדש ומינה ב-1.9.96 מבקר על סמך תוצאות המכרז שפרסם.

8 בעניין העסקת מבקר עיריית לוד במשרה חלקית תלויה ועומדת בבג"ץ, במועד הכנת דוח זה, עתירה בה נטען, שחובה על העירייה על פי הפקודה להעסיק את המבקר במשרה מלאה (בג"ץ 8064/00 גבריאל אסרף נ' אריה ביבי - יו"ר הועדה הממונה לעיר לוד ואח').

ב-2.9.97 החליטה מועצת העירייה, ברוב של שני שלישים מחבריה, על פי המלצת ראש העירייה דאז מר תאיר עבד אלחי, לפטר את המבקר הפנימי שמינה הממונה על המחוז. ראש העירייה הודיע למבקר הפנימי על החלטת הפיטורין, והעתקים מההודעה נשלחו לממונה על המחוז ולאגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים.

המבקר הפנימי פנה בעניין פיטוריו למשרד הפנים וכמו כן עתר בעניין לבית הדין האזורי לעבודה בתל אביב-יפו. הממונה על האגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים, במכתבו לעירייה מ-2.9.97 קבע, שפיטורי המבקר הפנימי טעונים את אישורו של הממונה על המחוז, שכן "המוסמך למנות הוא המוסמך לפטר".

בית הדין האזורי לעבודה תל אביב-יפו אישר עמדה זו וקבע ב-9.4.98, כי אין תוקף להחלטת המועצה בדבר פיטוריו של המבקר הפנימי. בעקבות קביעת בית הדין האזורי לעבודה, ביטלה העירייה את פיטוריו של המבקר הפנימי, והוא חזר לעבודתו ב-21.4.98.

4. בחוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 77), התשס"א-2001⁹ נקבע במפורש, לגבי עובדים סטטוטוריים שהעיריות הוסמכו על פי הפקודה למנותם (מזכיר או מנכ"ל, גזבר, מהנדס, מפקח תברואה, רופא, רופא וטרינר והיועץ המשפטי לעירייה), כי מינויים ייעשה בדרך של מכרז פומבי.

לגבי מינוי מבקר עירייה לא נאמר במפורש בפקודה, ואף לא בתיקון האמור לפקודה, כי הוא ייבחר בדרך של מכרז¹⁰. עם זאת, מנוסח התיקון לפקודה (הוראות סעיף 170 (ב) (1)) ניתן להסיק, שכוונת המחוקק היתה שגם מינוי מבקר עירייה ייעשה בדרך של מכרז פומבי, שכן נאמר שם, בין היתר, שבמהלך מינוי למשרת "מבקר" תונח לפני ועדת המכרזים הדנה במינויים חוות דעת משפטית בעניין אי קיום הרשעה של המועמד.

ב-16.10.01 היפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב משרד המשפטים לצורך באמירה מפורשת בנדון. בתשובתו מ-11.11.01 ציין משרד המשפטים, כי הוא העביר את הנושא לטיפול הלשכה המשפטית של משרד הפנים, הממונה על ביצועה של פקודת העיריות, וכן ליועצת המשפטית של ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת.

על פי המידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, למרות שלא היתה חובה למנות בעיריות מבקרים פנימיים במכרז פומבי, רובן מינו את המבקרים על פי תוצאות מכרזים שפרסמו. רק בחמש עיריות (הרצליה, ירושלים, נהריה, נתניה וקריית אונו) מונו מבקרים פנימיים שלא על פי מכרז (פנימי או פומבי).

9 פורסם ברשומות ביום 7.8.01.

10 במועצות מקומיות יש חובה למנות מבקרים פנימיים במכרז, על פי הוראות צו המועצות המקומיות.

מבקרים פנימיים במועצות מקומיות

על פי תיקון לצו המועצות המקומיות, שתחילתו בספטמבר 1997, על המועצה, בהחלטת רוב חבריה, למנות למועצה המקומית מבקר פנימי במשרה מלאה, על פי תוצאות מכרז פומבי. עוד נקבע, כי אם היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי שר הפנים לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית, שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר. אם היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה, במגבלות דלעיל לגבי השלמת משרתו. כמו כן נקבע בצו, כי אם ראה הממונה על המחוז במשרד הפנים, כי המועצה אינה ממנה מבקר פנימי, רשאי הוא לדרוש ממנה לעשות זאת, ואם לא מילאה המועצה אחר הדרישה תוך הזמן שנקבע, רשאי הוא למנות מבקר למועצה.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, כי בניגוד להוראות הצו המחייבות העסקת מבקר פנימי בהיקף מזערי של רבע משרה, העסיקו חמש מועצות מקומיות (יבנאל, כנרת, כפר תבור, מגדל ומנחמיה), החל ב-1.3.01, על פי תוצאות מכרז משותף, מבקר פנימי אחד - בכל אחת ב-20% משרה.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי עליו לפקח שלא יועסקו מבקרים פנימיים בהיקף משרה הקטן מהיקף ההעסקה המזערי שנקבע בצו. יודגש כי במצב המתואר, קיים חשש שהיקף הביקורות המוטלות על מבקר כזה יקשה עליו למלא את תפקידיו.

על פי מידע לגבי מינוי מבקרים פנימיים שהתקבל מ-110¹¹ מכלל 130 המועצות המקומיות, עולה: (א) 21 מועצות מקומיות, מרביתן בישובי מיעוטים במחוז הצפון, טרם מינו מבקרים פנימיים (בספטמבר 2001, מועד סיום הביקורת, היה המינוי ב-12 מהן בהליכי ביצוע); (ב) הזמן שחלף מהמועד הקובע (ספטמבר 1997) ועד למינוי המבקר הפנימי היה רב: בשנת 1997 מונו שלושה מבקרים פנימיים, בשנת 1998 - 17, בשנת 1999 - 26, בשנת 2000 - 29, ובשנת 2001 (עד אמצע השנה) - 14 מבקרים פנימיים.

עוד עולה מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, כי במועצה מקומית שעב מונה המבקר הפנימי על ידי הממונה על המחוז, לאחר שהמועצה לא עשתה זאת, וכי שתי מועצות מקומיות (כעביה-טבאש-ח'ג'אג'רה ורמת חובב) מינו מבקרים פנימיים שלא על פי מכרז.

בתשובתו מפרברואר 2002 הסביר הממונה על אגף לביקורת הרשויות המקומיות במשרד הפנים, שתהליך איוש משרות מבקרים פנימיים במועצות המקומיות ארך תקופה ארוכה,

11 במידע שהתקבל בשאלונים משתי מועצות מקומיות נוספות לא היתה התייחסות לגבי מינוי מבקר למועצה.

שכן בהעדר מועמדים בעלי ניסיון של שנתיים בביקורת, כנדרש בצו המועצות המקומיות, נוצר צורך ליצור מסגרת ייחודית להכשרת מבקרים פנימיים למועצות המקומיות במטרה לתת מענה לדרישת הצו, שקבע, כחלופה לניסיון של שנתיים בביקורת - השתתפות בהכשרה מקצועית שאישר השר. במסגרת האמורה התקיימו למן שנת 1997 קורסים שונים, בהם נטלו חלק כ-450 תלמידים, חלקם השתלב בעבודת הביקורת הפנימית בשלטון המקומי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אף זאת טרם מונו מבקרים פנימיים בכל המועצות המקומיות.

השלמת משרה של מבקרים פנימיים במועצות מקומיות

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, שמבקרים פנימיים ב-15 מועצות מקומיות השלימו משרותיהם בעבודה שאינה עבודת ביקורת פנימית ברשות מקומית אחרת, בניגוד למגבלה שנקבעה בצו המועצות המקומיות.

להלן עיקר הממצאים שהועלו:

(א) מתחילת 1999 מעסיקה המועצה המקומית כפר שמריהו, בעקבות מכרז, מבקר פנימי ברבע משרה. ממסמכי המועצה עולה, כי במקביל לעבודתו במועצה ממשיך המבקר לעבוד במשרד ייעוץ פרטי (בו הוא מועסק מאז שנת 1992). המועצה התעלמה מכך שהוראות צו המועצות המקומיות קובעות, שהשלמת משרת מבקר פנימי לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, ואף זאת באישור שר הפנים. זאת ועוד, המועצה לא נקטה צעדים שיבטיחו שהמבקר הפנימי לא ימצא במצב של ניגוד עניינים לתפקידו כמבקר פנימי במועצה, שכן משרד הייעוץ הפרטי נותן, בין היתר, שירותי ביקורת לרשויות מקומיות שונות.

(ב) בתחילת 1998 פרסמו המועצות המקומיות מכבים-רעות וכוכב יאיר מכרז פומבי משותף להעסקת מבקר פנימי, בשיעור רבע משרה בכל אחת מהן. מנתוני המועצה המקומית מכבים-רעות עולה, שהזוכה במכרז הינה רואת חשבון עצמאית, ובמקביל לעבודתה במועצה המקומית היא המשיכה לעסוק במתן שירותי ראיית חשבון במשרדה הפרטי¹². בתשובת סגן הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים ממארכ 2002 למשרד מבקר המדינה הוא ציין, כי "בעקבות המידע בנושא השלמת משרתה של מבקרת מועצה מקומית מכבים-רעות כרואת חשבון עצמאית ייבדק הנושא על ידי המחוז".

(ג) ביולי 1998 פרסמו המועצות המקומיות סביון ונוה אפרים מונוסון מכרז משותף להעסקת מבקר פנימי, בשיעור רבע משרה בכל אחת מהן. במאי 1999 החלו שתי

12 המבקרת לא החלה בעבודה במועצה מקומית כוכב יאיר.

המועצות המקומיות להעסיק את המועמד שזכה במכרז, שהנו רואה חשבון עצמאי, במעמד "עובד מועצה". המבקר הפנימי המשיך במתן שירותי ראיית חשבון במשרדו הפרטי. בדצמבר 2000 העיר משרד הפנים למועצה המקומית סביון, כי על פי המידע שבידו משלים המבקר הפנימי את משרתו בעיסוק נוסף, שלא על פי המגבלה שבצו. עד מועד סיום הביקורת, בסוף ספטמבר 2001, לא חל שינוי במצב המתואר והמבקר הפנימי המשיך לעסוק בעיסוקיו הפרטיים.

ראשי המועצות המקומיות סביון ונוה אפרים מונוסון צירפו לתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, מספטמבר ומאוקטובר 2001, את תגובת המבקר הפנימי, ולפיה המגבלה בצו, המאפשרת למבקר הפנימי להשלים את משרתו רק בעבודת ביקורת במועצה מקומית אחרת, יש בה פגיעה בזכות היסוד לחופש העיסוק. בתשובת סגן הממונה על מחוז המרכז במשרד הפנים ממארכ 2002 הוא ציין, כי "בעקבות מידע שהגיע למחוז המרכז בנושא השלמת משרתו של מבקר מועצות מקומיות סביון ונוה אפרים מונוסון במתן שירותי ראיית חשבון הועבר הטיפול לאגף כוח אדם ושכר ברשויות המקומיות".

מספר מבקרים פנימיים במועצות מקומיות, שכל אחד מהם הועסק ברבע משרה, ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי מנסיונם הסיכוי להשלים את משרתם במועצה למשרה שלמה בדרך של העסקה במועצות מקומיות אחרות הוא נמוך ביותר, בעיקר בגלל ריבוי המועמדים הניגשים לכל מכרז כזה והיצע המשרות הקטן.

מן הראוי שמשרד הפנים ישקול את טענתם האמורה של המבקרים הפנימיים בכל הנוגע למגבלה שנקבעה בצו, לפיה מבקר פנימי המועסק במשרה חלקית במועצה מקומית יוכל להשלימה רק בעבודת ביקורת במועצה מקומית אחרת. אולם כל עוד קיימת המגבלה האמורה - על משרד הפנים לאכוף אותה.

העסקת מבקרים פנימיים שלא במעמד "עובד רשות מקומית"

משרד מבקר המדינה הביע כבר את דעתו בדוחות קודמים (ראו להלן הערות שוליים 13 ו-14), בהתבסס על הוראות הפקודה, שעל מבקר פנימי בעירייה להיות עובד הרשות המקומית. מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, שבשתי עיריות - אור יהודה ורהט, ובשלוש מועצות מקומיות - מיתר, עומר ורמת חובב, מונו מבקרים פנימיים שלא במעמד "עובד רשות מקומית", אלא על בסיס התקשרות חוזית למתן שירותים.

התופעה של העסקת מבקרים פנימיים ברשויות מקומיות על בסיס התקשרות חוזית עם נותני שירותים חיצוניים הצטמצמה, בעיקר בעקבות הערות מבקר המדינה ומשרד הפנים. כבר בשנת 1996 בביקורת על עיריית יבנה¹³, ובשנת 2000 בביקורת על עיריית רהט¹⁴,

13 ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי-1996, עמ' 112.

14 ראו דוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי-2000, עמ' 321.

התריע מבקר המדינה על תופעה זו. בתשובתו ממאי 2001 הודיע ראש עיריית רהט, כי העירייה תפסיק ב-31.1.02 את התקשרותה עם המבקר הפנימי הנוכחי, שנותן שירותים לעירייה על בסיס התקשרות למתן שירותים, וכי עד לאותו מועד תתארגן העירייה להעסקת מבקר שיהיה עובד עירייה. בתשובה מפברואר 2002 הודיעה עיריית רהט, כי בתחילת מארס תדון ותחליט ועדת הבחינה על המועמד לאיוש משרת המבקר הפנימי, וזאת בעקבות מכרז שהעירייה פרסמה בעניין זה.

בבדיקת מינוי מבקר שאינו עובד עירייה בעיריית אור יהודה, שנכללה ברשויות שנסקרו, הועלו הממצאים הבאים:

מאז שנת 1990 מכהן בתפקיד מבקר פנימי בעירייה, על סמך תוצאות מכרז שפרסמה העירייה, רואה חשבון, שהנו בעל משרד פרטי לראיית חשבון. ב-26.11.90 חתמה עמו העירייה על חוזה, בו נקבע, בין השאר, כי המבקר או עובדי משרדו יעסקו בעבודת הביקורת בהיקף של 80 שעות חודשיות. עוד נקבע בחוזה, כי העירייה תהא רשאית להפסיק את התקשרותה עם המבקר הפנימי בכל עת, בלא שתהא חייבת לשלם לו סכומים כלשהם בגין הפסקת ההתקשרות, בתנאי שתודיע על כך שלושה חודשים מראש.

מאז מארס 1995, מועד בו הוחלה החובה להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה, לא תאם הסדר ההעסקה שנעשה עם המבקר ב-1990 את הוראות הפקודה, שכן היקף ההעסקה - 80 שעות חודשיות - היה שווה ערך לפחות ממחצית משרה. משרד מבקר המדינה העיר לעירייה בעניין זה וכן היפנה את העירייה לקביעתו של מבקר המדינה, כפי שפורסמה בדוח על הביקורת בשלטון המקומי - 2000 (עמ' 321) לעניין חובת היות מבקר עירייה עובד עירייה, ולפיה:

"בעניין העסקת מבקר, שאינו עובד עירייה, משרד מבקר המדינה הביע כבר את דעתו שעליו להיות עובד הרשות המקומית. דעה זו מתחזקת נוכח הקושי לפקח על העדר ניגוד עניינים של מבקר חיצוני; והאפשרות כי מבקר חיצוני ייעזר בעובדיו בביצוע הביקורת, כשלהרשות המקומית אין ידיעה ושליטה על זהותם. בנוסף לכך יצוין, כי ההוראות הדנות במינוי המבקר ותפקידיו, מופיעות בפרק בפקודת העיריות העוסק בעובדי העירייה, מינויים ופיטורים; סעיף 167(ב) לפקודה קובע, כי המבקר ימונה 'במשרה מלאה'; סעיף 170(ה) קובע, כי 'ראש העירייה בהסכמת המבקר ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה...', וסעיף קטן (ו) קובע כי 'עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה...'¹⁵; סעיף 170א(ה) לפקודה קובע, כי 'מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה'. ההוראות שבפקודה והצורך להבטיח, כי מבקר העירייה יהיה חסר פניות, אינם מותירים ספק בכך, כי על מבקר העירייה להיות עובד הרשות המקומית, דוגמת עובד מועצה

15 לפי תיקון מס' 80 לפקודה נקבע בסעיף 170 (ה) - לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4): שהוא יחיד; תושב ישראלי; לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון; הוא בעל תואר אקדמי.

מקומית (שלגביו נקבע במפורש כי יהיה עובד המועצה), והיועץ המשפטי לרשות המקומית, שגם לגביו נקבע במפורש בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975, שעליו להיות עובד הרשות".

נמצא, כי העירייה אישרה למבקר הפנימי להעסיק מטעמו עובדים ממשדרו לביקורת בעירייה, וכי עובדים אלה הם שבצעו בפועל חלק ניכר מעבודות הביקורת שהוטלו על המבקר במסגרת החוזה שנחתם עמו, כל זאת בלא שלעירייה היה חלק בבחירתם או באישורם של אותם עובדים. עוד נמצא, כי על אף שהמבקר המשיך לעבוד במשרדו הפרטי, לא קבעה העירייה בחוזה שחתמה עמו תנאים שיבטיחו שלא יוצר מצב של ניגוד עניינים.

בתשובתו מיולי 2001 למשרד מבקר המדינה הסביר המבקר הפנימי, בין השאר, כי לדעתו הוא עונה על כל הקריטריונים שנקבעו בפקודה, ועמדת מבקר המדינה כי על המבקר הפנימי להיות עובד העירייה טרם עמדה במבחן משפטי. עוד הסביר, כי העסקת עובדיו מתבצעת בידיעה ובהסכמה של גורמי העירייה, ו"רמתם המקצועית של העובדים ואי תלותם הינם בתחום האחריות המקצועית שלי כבעל המשרד... כי מניעת מצב של ניגוד עניינים... הינה לנגד עיני כל העת, גם ללא הימצאות סעיף בחוזה". ראש עיריית אור יהודה בתשובתו מספטמבר 2001 הודיע, שהוא יפעל למינוי מבקר פנימי "עובד עירייה" במהלך השנה הבאה, לאחר שהעירייה תתארגן לכך.

לדעת משרד מבקר המדינה, על כל הרשויות המקומיות חלה חובה להעסיק מבקר פנימי במעמד "עובד עירייה". על משרד הפנים להמשיך לפקח על דרך העסקת המבקרים הפנימיים ולדרוש מהעיריות ומהמועצות המקומיות, שבהן עדיין מכהנים מבקרים פנימיים שאינם עובדיהן - למנות מבקרים פנימיים במעמד עובדי רשות.

מינוי עובדים ללשכת המבקר הפנימי בעירייה

בפקודה נקבע, שראש העירייה, בהסכמת המבקר הפנימי בעירייה, ימנה עובדים ללשכת המבקר הפנימי, בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות¹⁶. נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת טרם קבע שר הפנים תקנים לעובדי הלשכות. עם זאת, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, מיום 16.12.98, נדרשו עיריות שאוכלוסייתן מונה מעל 50,000 נפש, להוסיף לתקן

16 בתיקון מס' 80 לפקודה נקבע, כי תקנים ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים ובגודל התקציב.

משרה של מרכז ביקורת, שהוא עובד ביקורת, נוסף על מבקר העירייה. על פי מסמכי משרד הפנים, המדובר בתקן מזערי.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, שבתשע עיריות, שאוכלוסיית כל אחת מהן היתה בתחילת שנת 2001 יותר מ-50,000 נפש¹⁷, לא היתה קיימת משרת מרכז ביקורת. המבקרים הפנימיים בעיריות לוד ורמלה, שנמנו עם תשע העיריות האמורות, הסבירו שעקב חוסר בכוח אדם בלשכותיהם, הם נאלצו לצמצם הן את מספר מטלות הביקורת השנתיות והן את היקף ביקורות המעקב אחר תיקון ליקויים.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב משרד הפנים לאי יישום הנחייתו בדבר מינוי מרכז ביקורת בכל עירייה שאוכלוסייתה מעל 50,000 נפש. יצוין שבתקן מס' 80 לפקודה נקבעו מספר קריטריונים למימוש סמכות שר הפנים לקבוע בתקנות תקנים לעובדים בלשכת המבקר. הסדרת הנושא חיונית, במטרה לאפשר למבקרים הפנימיים, במסגרת התפקידים המוטלים עליהם על פי הפקודה, לבצע ביקורות בתדירות סבירה, בנושאים המהותיים שבאחריות הרשות המקומית.

תפקידיו של המבקר הפנימי

על פי החקיקה, תפקידי המבקר הפנימי ברשות מקומית הם: 1. לבדוק אם פעולות הרשות, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 נעשו כדין בידי המוסמך לעשותן, תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון; 2. לבדוק את פעולות עובדי הרשות; 3. לבדוק אם הוראות הנהל 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 רכוש ושמירתו מניחים את הדעת; 5. לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני הרשות שעליהם הצביע המבקר הפנימי או מבקר המדינה¹⁸.

עוד נקבע בחקיקה: 1. הביקורת של המבקר הפנימי תיעשה גם לגבי גופים עירוניים מבוקרים של הרשות המקומית; 2. המבקר יקבע במסגרת תפקידיו את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת וזאת לפי שיקול דעתו ולפי דרישת ראש הרשות לבקר עניין פלוני, וכמו כן, ככל האפשר, בהתאם להמלצות ועדת הביקורת; 3. המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע הביקורת; 4. המבקר יכין ויגיש לראש הרשות, מדי שנה בשנה, הצעת תקציב שנתית ללשכתו,

17 בעיריית אשקלון (98,900 נפש); בעיריית בני ברק (136,900); בעיריית הרצליה (82,000); בעיריית חולון (165,700); בעיריית לוד (65,100); בעיריית נצרת (59,600); בעיריית רמלה (61,900); בעיריית רמת גן (127,500); בעיריית רעננה (65,900).

18 החובה של מבקר עירייה לקיים מעקב אחר תיקון ממצאי ביקורת קודמים וממצאי ביקורת של מבקר המדינה, בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של מבקר העירייה, נקבעה בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה), התשל"ד-1974.

לרבות הצעת תקן עובדים. הרשות תדון במסגרת דיוניה בהצעת תקציבה השנתי בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר; 5. המבקר יגיש לראש הרשות, אחת לשנה, דוח על ממצאי הביקורת שערך, ובעת הגשת הדוח ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

משרד מבקר המדינה בדק ברשויות הנסקרות את דרכי פעולתם של המבקרים הפנימיים ואת התייחסותם להוראות החקיקה. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

1. **תקציב ותקן שנתי ללשכת המבקר הפנימי:** בחקיקה נקבע, כי המבקר הפנימי יגיש לראש הרשות המקומית, מדי שנה בשנה, הצעת תקציב ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים. מועצת הרשות תדון בהצעות התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר הפנימי, במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי של הרשות המקומית (לגבי עירייה נקבע בחקיקה, כי גם ועדת הכספים תדון בהצעת התקציב שהגיש המבקר).

(א) בארבע מבין עשר המועצות המקומיות שנסקרו, לא הגישו המבקרים הפנימיים הצעות תקציב לרבות הצעות תקן עובדים (במועצות המקומיות גבעת שמואל, כפר שמריהו וסביון לשנים 2001-1999 ובמועצה המקומית מודיעין לשנים 2000-1998). בתשובותיהן הודיעו שתיים מארבע המועצות המקומיות (גבעת שמואל וסביון), כי בעקבות הערות הביקורת הגישו המבקרים הפנימיים שלהן הצעות תקציב ללשכותיהם לשנת 2002.

(ב) המבקר הפנימי ברמת השרון הגיש לראש המועצה הצעות תקציב, לרבות הצעות תקן עובדים ללשכתו, לשנים 2001-1999. ראש המועצה הגיש הצעות אלה לאישור מליאת המועצה לאחר שערך בהן - ללא שיתוף המבקר - תיקונים, שעיקרם היה: גריעה מהצעות המבקר להעסקת עובד ביקורת נוסף - בשנת 2000 במשרה מלאה ובשנת 2001 בחצי משרה. מליאת המועצה דנה רק בהצעות המתוקנות שהיו לפניו ואישרה אותן.

(ג) המבקר הפנימי בעיריית נתניה הגיש לשנים 2001-1999 מסמך, שכלל רק את תקציב הפעולות ללשכתו (ללא שכר עובדי הלשכה), וכן הצעה לתקן עובדים. ראש העירייה הביאה לדיוני מועצת העירייה את ההצעות, לאחר שקוצצה הצעת תקן העובדים המוצע, הופחת התקציב להזמנת שירותי ביקורת חיצוניים והוספה עלות שכר העובדים שנותרו - הכול ללא שיתוף המבקר הפנימי. כך לדוגמה, בשנים 1999 ו-2000 הגיש המבקר הצעה לתקן של חמישה עובדי ביקורת בלשכתו, ואילו ראש העירייה הביאה לדיון המועצה הצעה לשלושה עובדים בלבד בשנת 1999 ולשני עובדים בשנת 2000. התקציב להזמנת שירותי ביקורת חיצוניים שהגיש המבקר הפנימי לשנת 1999, בסכום של 90,000 ש"ח, לא הועבר על ידי ראש העירייה לאישור המועצה, והתקציב בסעיף זה לשנת 2001 (118,500 ש"ח) קוצץ על ידיה בשליש, בטרם הועבר לאישור המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר לראש עיריית נתניה ולראש המועצה המקומית רמת השרון, שעל פי החקיקה היה על ראש הרשות להגיש למועצת הרשות את הצעות התקציב השנתיות, לרבות התקן ללשכת המבקר הפנימי, כפי שהכין המבקר הפנימי, שכן הוא בעל שיקול הדעת המקצועי העיקרי בכל הקשור לקביעת נושאי הביקורת והיקף התקציב וכוח האדם הדרוש לביצועה. לראש הרשות לא הוקנתה הסמכות להכניס שינויים בהצעת התקציב והתקן שהגיש המבקר, ואם נדרש לדעתו לבצע שינויים כלשהם, היה עליו לבצע זאת בשיתוף ובהסכמת המבקר הפנימי, או להציג לפני מועצת הרשות, במהלך הדיון בהצעות, את הסתייגותיו להצעות התקציב והתקן שהגיש המבקר הפנימי.

בתשובתה מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה הודיעה ראש עיריית נתניה, כי "יו"ר ועדת הכספים הונחה לדון בתקציב לשכת המבקר כפי שמחייבת הפקודה". בתשובתו מפברואר 2002 הודיע ראש המועצה המקומית רמת השרון, שיוקפד להבא להגיש לדיון במליאת המועצה את הצעת מבקר המועצה לתקציב לשכתו - כלשונה.

2. **הגשת דוח שנתי של המבקר הפנימי:** בחקיקה נקבע, כי המבקר הפנימי יגיש לראש הרשות המקומית, אחת לשנה, דוח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדוח ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת. לגבי מועד הגשת הדוח השנתי על ידי מבקר פנימי בעירייה לראש העירייה נקבע בחקיקה, כי הדוח יוגש לא יאוחר מ-1 באפריל. בצו המועצות המקומיות לא נקבע מועד להגשת הדוח השנתי על ידי המבקר הפנימי לראש המועצה, ואף לא התקופה שאליה יתייחס הדוח.

מן הראוי שמשרד הפנים יעגן בצו המועצות המקומיות הוראות מחייבות לגבי מועד הגשת דוח שנתי על ידי המבקר הפנימי והתקופה שאליה יתייחס הדוח, בדומה להוראות פקודת העיריות. תיקון כזה יצטרך להביא בחשבון את העובדה, שישנם מקרים בהם אותו מבקר פנימי משמש בתפקיד זה במספר מועצות מקומיות - כדי למנוע מצב בו תהיה עליו חובה להגיש אחת לשנה, באותו מועד, דוחות נפרדים לגבי כל אחת מהמועצות המקומיות בהן הוא מועסק.

על פי מידע שהתקבל מהרשויות המקומיות, שישה מבקרים פנימיים¹⁹, שמונו למשרותיהם בתקופה ספטמבר 1998 עד ספטמבר 1999, לא הגישו למן מינויים ועד ספטמבר 2001, דהיינו במשך שנתיים ויותר, דוחות שנתיים כלשהם. על פי המידע, בשלוש מועצות מקומיות אחרות, בהן המבקרים הפנימיים מונו בשנת 1999, לא הוגשו דוחות שנתיים, אלא דוח ביניים או דוח חלקי²⁰.

19 במועצות המקומיות: בית ג'ן, גוש חלב, כאכול, מג'אר, נוה אפרים מונוסון ושהם.

20 במועצות המקומיות: דאלית אל כרמל, יקנעם עילית ומזכרת בתיה.

המבקר הפנימי של המועצה המקומית סביון, שמונה במאי 1999, לא הגיש תכנית עבודה שנתית כנדרש ואף לא דוחות ביקורת שנתיים, והסתפק עד אמצע 2001 בהגשת שני דוחות נקודתיים. בתשובתו מספטמבר 2001 הסביר המבקר הפנימי, כי "ביקורת פנימית במועצה הוא מוסד חדש, בעתיד נקיים את שדרש בצו...". המבקר הפנימית של המועצה המקומית מכבים-רעות, שמונתה באוגוסט 1998, הגישה עד ספטמבר 2001 דוח שנתי אחד בלבד, שהתייחס לתקופה של שנתיים. בתשובתה מספטמבר 2001 ציינה המבקר הפנימית, שהיא תקפיד להבא להגיש דוח ביקורת מדי שנה.

המבקר הפנימי בעיריית נס ציונה הגיש את דוח הביקורת השנתי לשנים 1998 ו-1999 באיחור של 14 חודשים ו-15 חודשים, בהתאמה, מהקבוע בפקודה.

3. מעקב אחר תיקון הליקויים: לרשויות המקומיות מוגשים דוחות ביקורת שנערכו עליהן על ידי מבקר המדינה, משרד הפנים ומבקרים פנימיים שלהן.

(א) בתקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה), התשל"ד-1974 נקבע, שבדוח השנתי שלו יפרט המבקר הפנימי, בין היתר, את תוצאות המעקב אחר תיקון הליקויים, שנכללו בדוחות קודמים שהוא הגיש. בצו המועצות המקומיות נקבע בעניין המעקב, שעל המבקר הפנימי "לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר...".

בבדיקה הועלה, כי בשלוש רשויות מקומיות (עיריית נס ציונה ומועצות מקומיות סביון וצורן) מבין 24 הרשויות שנסקרו (בעיריית שדרות לא מונה מבקר פנימי), לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקבים; בארבע עיריות (באר שבע, לוד, נתניה ורמלה) המעקבים אחר תיקון הליקויים שערכו המבקרים הפנימיים היו חלקיים בלבד.

בשתי עיריות ובשתי מועצות מקומיות (עיריות חולון וראש העין ומועצות מקומיות גבעת שמואל ורמת השרון) לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקבים אחר תיקון ליקויים במקרים שדוח הביקורת שלהם לא נדון בוועדת הביקורת ובמועצת הרשות, ונימקו זאת בכך שבמקרים אלה הם אינם רואים את הדוח כמאושר (בעניין הליך הטיפול בדוחות הביקורת עד לאישורם ראו להלן).

מעקב אחר תיקון הליקויים תורם לאפקטיביות של הביקורת. מבקרים פנימיים שונים פעלו בצורה שונה בעניין מעקב אחר תיקון ליקויים, באותם מקרים בהם לא ניתנו הערות ראש הרשות המקומית לדוח, או כשלא התקיים דיון על הדוח בוועדת הביקורת ובמועצת הרשות. יש שלא ערכו כלל מעקב אחר תיקון ליקויים, מאחר שלא ראו עצמם מוסמכים להתייחס לדוחות שלא אושרו על ידי מועצת הרשות המקומית.

בתיקון מספר 80 לפקודה נקבע הליך שמטרתו לקדם את הטיפול בדוחות הביקורת שמגישים המבקרים הפנימיים; על פי הליך זה, באותם מקרים בהם ראשי הרשויות וועדות

הביקורת לא התייחסו לדוחות הביקורת תוך פרקי הזמן הקבועים בחקיקה - יגישו המבקרים הפנימיים את דוחות הביקורת שלהם ישירות לדיון במועצות הרשויות המקומיות.

(ב) בתקנות האמורות נקבע, שבדוח השנתי שלו יפרט המבקר הפנימי, בין היתר, את תוצאות המעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בביקורת של מבקר המדינה, ויצוין אם הליקוי שעליו הוצבע תוקן. בצו המועצות המקומיות נקבע בעניין המעקב, שעל המבקר הפנימי "לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע ... מבקר המדינה".

בשבע רשויות מקומיות²¹ לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקבים אחר תיקון הליקויים, שנכללו בדוחות מבקר המדינה על הביקורת ברשות. בתשובותיהן הודיעו עיריות טירה ויהוד ומועצה מקומית גבעת שמואל, שהמבקרים הפנימיים שלהן יקפידו על עריכת מעקבים אחר תיקון הליקויים שנכללו בדוחות מבקר המדינה על הרשות.

4. זימון מבקרים פנימיים לישיבות: בחקיקה נקבע, שלצורך ביצוע תפקידיו יזמן המבקר הפנימי ויהיה רשאי להיות נוכח, בכל ישיבה של מליאת מועצת הרשות המקומית, של כל ועדה מוועדותיה ושל כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר.

בבדיקה ברשויות שנסקרו הועלה, שבמועצות המקומיות כפר יונה וכפר שמריהו לא הוסדר זימון המבקר הפנימי לישיבות ועדות של גופים מבוקרים של המועצה; בעיריית לוד ובמועצות המקומיות פרדסיה ורמת השרון הוזמן המבקר הפנימי רק לוועדות של חלק מהגופים המבוקרים שלהן.

בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מסרו ראשי שלוש רשויות מקומיות (כפר יונה, לוד ורמת השרון), כי יפעלו בהתאם לנקבע בחקיקה.

5. הטלת תפקידים נוספים על המבקרים הפנימיים: בצו המועצות המקומיות נקבע, שהמבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, ואף זאת רק אם מילוי התפקיד הנוסף לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי. בפקודה לא נכללה אמנם הוראה דומה, אולם זו נורמה שראויה לאימוץ גם בעיריות. אין זה ראוי כי מבקר פנימי יטפל בנושאים שאינם נכללים בתחום הביקורת ושאינם מתיישבים עם עיסוק בביקורת. שכן עלול הוא לעמוד בעתיד במצב בו יהיה עליו לבקר פעולות להן היה שותף.

21 עיריות דימונה, טירה, יהוד, לוד, נס ציונה וראש העין והמועצה המקומית גבעת שמואל.

בעיריית אשקלון הוטל על המבקר הפנימי גם התפקיד של טיפול בתלונות עובדי העירייה ובתלונות המועברות לתגובת ראש העירייה על ידי מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור. ועדת הביקורת של המועצה המקומית סביון הטילה על המבקר הפנימי, בעקבות ביקורתו, להכין למועצה הדתית הנחיות לגבי הניהול השוטף שלה.

בעיריית תל אביב-יפו ובמועצה המקומית דאלית אל כרמל הוטל על המבקר הפנימי גם התפקיד של חקירות משמעותיות של עובדי הרשות; במועצה מקומית יקנעם עילית הוטל על המבקר הפנימי גם לטפל בקבלת הסמכה לתקן איכות השירות (ISO 9002). מבקר עיריית נתניה בדק, על פי בקשת ראש העירייה, הצעה של יועץ חיצוני לרה-ארגון בנושא הפעלת המתנ"סים, במטרה להגיע להחלטה אם התכנית הינה בעלת ערך מוסף חיובי לעירייה. מבקר העירייה המליץ לפני ראש העירייה על אחת משלוש האפשרויות שהציע היועץ.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ראוי שמבקר פנימי גם ימנע ממתן המלצות המצביעות על פתרון אחד ממספר חלופות שעמדו לפני הרשות המקומית, שכן המלצה כזו עלולה להציב את המבקר בעמדה הקרובה מדי לתחום הביצוע.

משרד מבקר המדינה היפנה את תשומת לב משרד הפנים לצורך שישקול לעגן בפקודת העיריות הוראות, דוגמת אלו שנקבעו בצו המועצות המקומיות, שיגבילו את המבקרים הפנימיים בביצוע תפקידים נוספים.

6. פיקוח של המבקר הפנימי על הספירה במחסני הרשות המקומית: על פי החקיקה ועל פי תקנות העיריות (הסדר רכישות וניהול טובין), התשנ"ח-1998 על כל עירייה ועל כל מועצה מקומית לקיים ספירת מלאי במחסניה, לפחות פעם בשנה, ועל המבקר הפנימי לקיים פיקוח על הספירה.

בבדיקה הועלה, כי בעשר מהרשויות המקומיות שנסקרו²² לא קיימו המבקרים פיקוח על הספירה השנתית במחסניהן. עיריית אור יהודה לא קיימה כלל, בשנים 1999-2000, ספירה שנתית של המלאי.

בתשובתיהן למשרד מבקר המדינה הודיעו שמונה מעשר הרשויות המקומיות האמורות²³, כי המבקרים הפנימיים שלהן יקפידו לקיים פיקוח על הספירה השנתית במחסניהן. עיריית אור יהודה הודיעה בתשובתה, כי היא תקפיד הן על עריכת ספירה שנתית במחסניה והן על פיקוח המבקר הפנימי שלה על הספירה.

22 בעיריות בני ברק, דימונה, חולון, יהוד, נס ציונה, קריית אונו ורמלה ובמועצות המקומיות גבעת שמואל, כפר יונה וסביון.

23 עיריות בני ברק, דימונה, חולון, יהוד, קריית אונו ורמלה, והמועצות המקומיות גבעת שמואל וסביון.

תקנים מקצועיים

לצורך יישום דרכי הביצוע של עבודת הביקורת בשטח, קבעו גופים מקצועיים בארץ ובעולם תקנים מקצועיים²⁴.

חובת עריכת ביקורת על פי "תקנים מקצועיים מקובלים" עוגנה בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992. בחקיקה הנוגעת לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות אין כל התייחסות לתקנים מקצועיים כאלה.

במהלך הביקורת שערך משרד מבקר המדינה התברר, כי על אף שלא הוחלה במפורש חובת יישום תקנים מקצועיים מקובלים בעבודת המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות - הרי שבפועל במקרים לא מעטים יישמו המבקרים הפנימיים תקנים מקצועיים כאלו לצורך עבודתם. להלן דוגמאות:

1. **סקר סיכונים:** אחד השיקולים החשובים להכללת פעילויות ואירועים של הרשות המקומית בתכנית העבודה השנתית של המבקר הפנימי הוא חשיפתם לסיכונים. על כן מקובל, כי לצורך הכנת תכנית עבודה על פי סדרי קדימויות נכונים, על המבקר לבצע סקר סיכונים. סקר כזה מאפשר למבקר פנימי למקד את נושאי ביקורתיו למצבים או אירועים שיש בהם גורמי סיכון לארגון, כגון: עסקאות גדולות שנעשות בתנאי אי-ודאות, רמת המחשוב של מערכות המידע ברשות המקומית, היעילות והמועילות של הבקרה הפנימית, דרך קבלת ההחלטות ברשות ואי התייחסות לממצאי ביקורת שהועלו בעבר. את הסקר, ולפיו את סדרי הקדימויות, יש לעדכן מדי תקופה.

בשתיים מבין 15 העיריות ובחמש מבין עשר המועצות מקומיות שנסקרו, המבקרים הפנימיים ערכו סקר סיכונים²⁵. בתשובותיהן הודיעו שש רשויות מקומיות אחרות שהמבקרים הפנימיים שלהן יערכו סקר סיכונים²⁶.

2. **קביעת תכנית עבודה רב שנתית:** מקובל גם, שהמבקר הפנימי יקבע, בנוסף על תכנית העבודה השנתית, תכנית עבודה רב שנתית, כדי לוודא, בין השאר, שהביקורת תקיף במהלך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים ליחידות המבניות של הארגון המבוקר. התכנית השנתית היא נגזרת מהתכנית הרב שנתית ונקבעת על פי סדרי הקדימויות שקבע המבקר הפנימי.

בשמונה מבין 15 העיריות ובתשע מועצות מקומיות מבין העשר שנסקרו, המבקרים הפנימיים הכינו תכנית עבודה רב שנתית²⁷. בתשובותיהן הודיעו ארבע עיריות²⁸,

24 לדוגמה, THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS (המאגד בתוכו כ-75,000 מבקרים פנימיים מכ-100 מדינות) ולשכת המבקרים הפנימיים בישראל.

25 עיריות דימונה וצפת, ומועצות מקומיות גבעת שמואל, כפר שמריהו, מכבים-רעות, סביון ורמת השרון.

26 עיריות אור יהודה, יהוד, לוד, נתניה ורמלה ומועצה המקומית גבעת שמואל.

27 עיריות אור יהודה, בני ברק, דימונה, לוד, נס ציונה, צפת, קריית אונו וראש העין, ומועצות מקומיות גבעת שמואל, כפר יונה, מודיעין, מכבים-רעות, סביון, פרדסיה, צורן, קדימה ורמת השרון.

28 באר שבע, טירה, יהוד ונתניה.

שבעקבות הביקורת קבעו המבקרים הפנימיים שלהן תכנית עבודה רב שנתית.

3. **הסתייעות בשירותים חיצוניים:** תפקידיו של המבקר הפנימי ברשות מקומית מחייבים ביצוע מטלות ביקורת בתחומים מגוונים, ביניהן מטלות המחייבות מומחיות מיוחדת, כגון ביטוח נכסי הרשות, תחומים הנדסיים, תחום התכנון והבנייה ותחומי המחשוב. לעתים על המבקר הפנימי לשקול אפשרות הסתייעות במומחים חיצוניים.

בעשר מבין 15 העיריות ובמועצה מקומית אחת מבין העשר שנסקרו²⁹, נעזרו המבקרים הפנימיים בשירותים של מומחים חיצוניים לביצוע ביקורות יחודיות. המבקרים הפנימיים של עיריות דימונה וקריית אונו ושל המועצה המקומית סביון ציינו, כי בתקופה שנסקרה לא נזקקו לשירותם של מומחים חיצוניים. ראש עיריית דימונה וראש המועצה המקומית גבעת שמואל הודיעו בתשובותיהם, כי בשנת 2002 יכללו בתקציבי לשכות המבקרים הפנימיים סכומים להסתייעות בשירותי מומחי חוץ.

לדעת משרד מבקר המדינה, מבחינה נורמטיבית ראוי שהמבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות יפעלו לפי תקנים מקצועיים. מאחר שהמבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות בישראל עורכים ביקורות בכ-200 רשויות מקומיות ובגופים העירוניים המבוקרים שלהן, יש מקום לשקול החלה מפורשת של תקנים כאלה, על פי ההדגשים המאפיינים את תחום השלטון המקומי - דבר שיביא לאחידות בכלי העבודה המקצועיים של המבקרים הפנימיים ויתרום להעלאת רמת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

ועדת ביקורת

על פי החקיקה על ועדת הביקורת, שהינה ועדת חובה, להתכנס לפחות פעם בשלושה חודשים.

מהמידע שהתקבל מהרשויות המקומיות עולה, שוועדות הביקורת ב-13 עיריות לא התכנסו בשנת 2000 כלל; בחמש עיריות התכנסו הוועדות פעם אחת וב-10 עיריות - פעמיים בלבד. ב-45 מועצות מקומיות לא התכנסו ועדות הביקורת בשנת 2000 כלל; ב-18 מועצות מקומיות התכנסו הוועדות באותה שנה פעם אחת וב-15 מועצות מקומיות - פעמיים.

29 עיריות אור יהודה, באר שבע, בני ברק, טירה, יהוד, לוד, נתניה, צפת, ראש העין ורמלה ומועצה מקומית רמת השרון.

להלן דוגמאות:

בעיריית קריית אונו, שנכללה ברשויות שנסקרו, קיימה הוועדה מאז תחילת הקדנציה הנוכחית בנובמבר 1998 ועד מועד סיום הבדיקה, שתי ישיבות בלבד - באוקטובר 1999 ובמארס 2000. גם שתי הישיבות האלה זומנו על ידי ראש העירייה, על פי סמכות המוקנית לו בפקודה, במקרים שיו"ר ועדת חובה אינו מכנס את הוועדה. בישיבות אלו נדונו ענייני נוהל בלבד. יצוין, כי בקדנציה הקודמת (מנובמבר 1993 עד נובמבר 1998) לא התכנסה ועדת הביקורת כלל.

בתשובתו של ראש עיריית קריית אונו מדצמבר 2001 ובתשובתה מנובמבר 2001 של יו"ר הוועדה לענייני ביקורת בעירייה (שכיהנה בתפקיד זה בתקופה נובמבר 1998-מארס 2001) הוסבר, כי עקב חילוקי דעות ביניהם בסוגיות נוהל, לא פעלה הוועדה תקופה ארוכה עד לשוב המחלוקת.

בעיריית יהוד, שאף היא נכללה ברשויות שנסקרו, הועלה שוועדת הביקורת, שנבחרה בנובמבר 1998, התכנסה עד אמצע 2001 פעמיים בלבד, מהן ישיבה אחת בענייני נוהל. הוועדה לא דנה בדוח מבקר המדינה מיולי 2000, בדוחות הביקורת של מבקר העירייה לשנים 1997/1998 ו-1998/1999, ובדוחות הביקורת של רואי החשבון החיצוניים המועסקים על ידי משרד הפנים לשנים 1998 ו-1999. בתשובתו מפרברואר 2002 ציין ראש עיריית יהוד, כי "בעקבות התערבותי האישית והפעלת משקלי על חברי מועצת העיר, ובסיוע מבקר העירייה, חל שיפור בהתכנסויות הוועדה לענייני ביקורת ובכוונתנו להשלים את הפיגור בדיוני הוועדה ...".

משרד מבקר המדינה ציין, כי ועדת הביקורת היא נדבך הכרחי ומרכזי בקיום ביקורת פנימית תקינה ברשויות המקומיות וכי אי תפקוד ועדה זו גורם לפגיעה בטיפול מועצות הרשויות המקומיות בליקויים שנכללו בדוחות מבקר המדינה, בדוחות הביקורת של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות ובדוחות משרד הפנים, שכן על ועדה זו הוטל בחקיקה להכין ולהגיש למועצת הרשות המקומית הצעות לתיקון הליקויים הכלולים בדוחות הביקורת.

מהחקיקה עולה חשיבות רבה לתפקודן הסדיר של ועדות הביקורת ברשויות המקומיות, שהן ועדות חובה. בפועל, כמתואר לעיל, ועדות ביקורת רבות, בעיקר במועצות המקומיות, לא היו פעילות.

ראשי ועדות ביקורת הסבירו למשרד מבקר המדינה, כי חברים שמונו לוועדות אינם מגיעים לישיבות שזומנו, וכי על פי החקיקה לא קיימת סנקציה נגדם בדומה לסנקציה הקיימת נגד חברים שלא מגיעים לישיבות מליאת מועצת הרשות. עוד הסבירו, כי ברשויות המקומיות אין חובה, פרט לגבי דוח המבקר הפנימי של הרשות, להעביר באופן שוטף ליושב ראש הוועדה את כל דוחות הביקורת שהוגשו לראש הרשות, כך שאין בידי יושבי ראש הוועדה לענייני ביקורת המידע ההכרחי לביצוע תפקידיהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לגבש, ביחד עם הרשויות המקומיות, הסדרים שיבטיחו את פעולתן הסדירה של ועדות הביקורת.

לוועדת הביקורת, שהיא אחת מוועדות החובה של מועצת הרשות אין מנגנון משלה לביצוע מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות של מבקר המדינה ובדוחות קודמים של המבקר הפנימי - אף שתפקיד זה הוטל עליה בחקיקה. בתשובת הממונה על מחוז הצפון במשרד הפנים ממארכ 2002 הוא ציין, כי "לא פותחה תורה מסודרת המגדירה עבודתה של ועדת ביקורת יחד עם מבקר [פנימי]".

נמצא, כי במקרים בהם לא ערכו המבקרים הפנימיים מעקבים אחר תיקון הליקויים, ממילא לא היה מידע כזה בידי ועדת הביקורת והיא לא יכלה לדון עניינית בנושא.

משרד מבקר המדינה ממליץ לקבוע הסדר, לפיו ימציא ראש הרשות המקומית לוועדת הביקורת מידע על תיקון הליקויים המתייחסים לכל דוחות הביקורת שהוגשו.

טיפול הרשות המקומיות בדוחות הביקורת הפנימית

1. בחקיקה נקבעו המועדים בהם על ראש הרשות המקומית להגיש לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח הביקורת שהגיש לו המבקר הפנימי של הרשות, והמועדים בהם על הוועדה ומועצת הרשות לדון בדוח, כלהלן: בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר הפנימי יגיש ראש הרשות המקומית לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח, וימציא למועצת הרשות את הערותיו בצירוף הדוח; ועדת הביקורת תדון בדוח המבקר הפנימי ובהערות ראש הרשות המקומית ותגיש את סיכומיה והערותיה למועצה לאישור, וזאת בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש הרשות; בתוך חודשיים מן היום שהגיש ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישורם.

טיפול הרשויות המקומיות בדוחות הביקורת של המבקרים הפנימיים במקרים רבים לא היה סדיר ורציף. כך, כאשר אחד הגורמים אשר על פי החקיקה צריך היה להיות מעורב בטיפול בדוח (ראש הרשות המקומית, ועדת הביקורת או מועצת הרשות) לא מילא את תפקידו כנקבע בחקיקה, לא ניתן היה להשלים את הטיפול בדוח. תיקון מס' 80 לפקודה פתר את בעיית עצירת הטיפול בדוחות המבקרים הפנימיים על ידי ראש העירייה וועדת הביקורת, בכך שקבע שיש להמשיך בטיפול בדוח גם במקרים שגורם אחד לא מילא את חלקו בתהליך; בכך הובטח שהדוחות יומצאו לדיון במועצת הרשות המקומית ויפורסמו ברבים.

על פי המידע שהתקבל מהעיריות עולה: (א) עד למועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2001, לא הגישו ראשי שבע עיריות לוועדת הביקורת את הערותיהם לדוח הביקורת האחרון שהוגש להם על ידי המבקר הפנימי, וזאת על אף שעברו המועדים שנקבעו בפקודה, וממילא לא הוגשו העתקים מהדוחות בצירוף הערותיהם לכל חברי מועצות אותן עיריות³⁰; (ב) ב-20 עיריות לא הגישו ועדות הביקורת למועצות העיריות, במועד שנקבע בחקיקה, סיכומים והצעות לגבי דוח הביקורת האחרון שהגיש המבקר הפנימי³¹; (ג) בחמש מבין 38 עיריות, בהן הגישו ועדות הביקורת סיכומים והצעות למועצות העיריות לדוח הביקורת האחרון, לא דנו בהם מועצות העיריות ולא קיבלו החלטות בדבר אישורם³². בתשובתו מדצמבר 2001 למשרד מבקר המדינה, ציין ראש עיריית צפת, כי בנובמבר 2001 דנה מועצת העירייה בדוח הביקורת הפנימית לשנת 1999.

ממידע שהתקבל מהמועצות המקומיות עולה, כי ב-15 מבין 41 מועצות מקומיות, בהן הגישו המבקרים הפנימיים דוחות ביקורת לתקופה דצמבר 1999 עד מארס 2001, לא הגישו ראשי המועצות לוועדת הביקורת, עד למועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה בסוף ספטמבר 2001, את הערותיהם, על אף שעברו המועדים שנקבעו בצו³³. בחלק מהמקרים דנו ועדות הביקורת בדוח חרף העדר הערות ראש הרשות המקומית. ב-21 מבין 41 המועצות לא הגישו ועדות הביקורת למליאת המועצה, במועד שנקבע בצו, את סיכומיהן והצעותיהן לדוח³⁴; ב-25 מהמועצות המקומיות לא דנה מליאת המועצה בסיכומים ובהצעות של ועדות הביקורת³⁵.

- 30 עיריית אופקים - לדוח הביקורת לשנת 1998; עיריות אור יהודה, טייבה ונתיבות - לדוחות הביקורת לשנת 1999; עיריות הוד השרון וטירה - לדוחות הביקורת לשנת 2000/1999; עיריית קריית אונו - לדוח הביקורת לשנת 2000.
- 31 עיריות יהוד, עכו ועפולה - לדוח הביקורת לשנת 1999/1998; עיריות - חדרה, טייבה, לוד ורמלה - לדוח הביקורת לשנת 1999; עיריות באר שבע, בית שמש, הרצליה, טירה, כפר סבא, נצרת ונתיבות - לדוח הביקורת לשנת 2000/1999; עיריות אילת, באקה אל גרבייה, מגדל העמק, נתניה וקריית אונו - לדוח הביקורת לשנת 2000; עיריית סחנין - לדוחות הביקורת לשנים 1992-1999.
- 32 עיריית אופקים - לדוח הביקורת לשנת 1998; עיריית צפת - לדוח הביקורת לשנת 1999; עיריות הוד השרון וקריית ים - לדוחות הביקורת לשנת 2000/1999; עיריית בת ים - לדוח הביקורת לשנת 2000.
- 33 אעבלין, בענה, כפר כנא, כפר מנדא, כפר שמריהו, מכבים-רעות, מצפה רמון, סביון, עילבון, עין קיניה, ערערה בנגב, קריית עקרון, רינה, שעב ותל שבע.
- 34 אכסאל, בענה, ג'ת, גבעת שמואל, כפר ברא, כפר יונה, כפר כנא, כפר מנדא, כפר קרע, מזכרת בתיה, מכבים-רעות, מצפה רמון, עילבון, קצרין, קריית עקרון, רינה, רמת השרון, רמת ישי, שעב, תל מונד ותל שבע.
- 35 אכסאל, אעבלין, בענה, ג'ת, גבעת שמואל, דאלית אל כרמל, יקנעם עילית, כוכב יאיר, כפר ברא, כפר יונה, כפר כנא, כפר קרע, כפר שמריהו, מזכרת בתיה, מכבים-רעות, מצפה רמון, עילבון, ערערה בנגב, קצרין, קריית עקרון, רינה, רמת השרון, רמת ישי, שעב ותל מונד.

2. על פי כללי מינהל תקין, מן הראוי שטיפול הרשויות המקומיות בתיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת - הן של המבקרים הפנימיים והן של גופי ביקורת חיצוניים - יבוצע באופן סדיר ומובנה. לצורך כך, על כל רשות מקומית להכין, בהתבסס על החקיקה, נוהל פנימי, שיגדיר את הסמכויות, חלוקת התפקידים, דרכי הטיפול והדיווח, וכן לוחות זמנים. נמצא, כי רק עיריית קריית אונו מבין הרשויות המקומיות שנסקרו, הכינה נוהל להסדרת הטיפול בדוח המבקר הפנימי והמעקב אחר תיקון הממצאים שהעלה.

בתשובתיהן למשרד מבקר המדינה הודיעו שמונה רשויות מקומיות, כי הן מטפלות בהוצאת נוהל להסדרת הטיפול והמעקב אחר תיקון ממצאים שהועלו בדוחות הביקורת.³⁶



בעשור האחרון חלה התפתחות ניכרת בהתייחסות המחוקק לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. הוכר הצורך בקיום ביקורת פנימית אפקטיבית בכל עירייה ובכל מועצה מקומית. המחוקק גם ראה צורך בחיזוק מעמדו של המבקר הפנימי ברשויות המקומיות, וקבע בחקיקה הוראות בנושא זה.

כדי להשיג את היעדים שלשםם נקבע מוסד הביקורת הפנימית, על הרשויות המקומיות ועל משרד הפנים - המפקח על פעולותיהן על פי חוק - לפעול לתקינות הפעילות בתחום זה, כדלהלן: מינוי מבקרים פנימיים באותן רשויות מקומיות שטרם עשו זאת; קביעת תקני עובדים ללשכות המבקרים הפנימיים; על המבקרים הפנימיים להגיש כל שנה דוחות, שיכללו ביקורות על פי תכניות העבודה שקבעו; על הרשויות המקומיות לטפל בדוחות הביקורת באופן סדיר ורציף (על ידי ראש הרשות המקומית, ועדת הביקורת ומועצת הרשות) ולתקן את הליקויים עליהם הוצבע בביקורת.

מבקר המדינה מדגיש את החשיבות הרבה של הביקורת הפנימית בכלל וברשויות המקומיות בפרט, למען הבטחתם של שלטון החוק, המינהל התקין, היעילות והחיסכון, בגופים המשרתים את הציבור ומופקדים על ניהול משאביו.

36 עיריות באר שבע, דימונה, יהוד, לוד, נס ציונה, ונתניה ומועצות מקומיות סביון ורמת השרון.