

הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

מגנוני פיקוח ובקרה על פעילות מערכות השלטון הם אחד מיסודותיו הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. מרבית השיח הציבורי והמחקרי בנושא הביקורת ממוקד במוסד מבקר המדינה ובביקורת במגזר הממשלתי, ואילו העיסוק במוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות דל מאוד. מטרתו של מחקר מדיניות זה היא לסקור את פעילותו של המוסד הזה, להצביע על הליקויים שבו ולגבש המלצות מדיניות לשיפורו.

אריאל פינקלשטיין

מחקר
מדיניות
187





הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות

מחקר מדיניות 187

אריאל פינקלשטיין

מרץ 2023

Internal Audits in Local Authorities

Ariel Finkelstein

עריכת הטקסט: דפנה לביא

עיצוב הסדרה והעטיפה: סטודיו Alfabees

ביצוע גרפי: אירית נחום

הדפסה: גרפוס פרינט, ירושלים

מסת"ב: 7-419-519-965-978

אין לשכפל, להעתיק, לצלם, להקליט, לתרגם, לאחסן במאגר ידע, לשדר או לקלוט בכל דרך או אמצעי אלקטרוני, אופטי או מכני או אחר – כל חלק שהוא מהחומר בספר זה. שימוש מסחרי מכל סוג שהוא בחומר הכלול בספר זה אסור בהחלט אלא ברשות מפורשת בכתב מהמוציא לאור.

© כל הזכויות שמורות למכון הישראלי לדמוקרטיה (ע"ר), 2023

נדפס בישראל, תשפ"ג/2023

המכון הישראלי לדמוקרטיה

רח' פינסקר 4, ת"ד 4702, ירושלים 9104602

טל': 02-5300888

אתר האינטרנט: www.idi.org.il

להזמנת ספרים:

החנות המקוונת: www.idi.org.il/books

דוא"ל: orders@idi.org.il

טל': 02-5300800

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

המכון הישראלי לדמוקרטיה

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי א־מפלגתי, מחקרי ויישומי, הפועל בזירה הציבורית הישראלית בתחומי הממשל, הכלכלה והחברה. יעדיו הם חיזוק התשתית הערכית והמוסדית של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, שיפור התפקוד של מבני הממשל והמשק, גיבוש דרכים להתמודדות עם אתגרי הביטחון מתוך שמירה על הערכים הדמוקרטיים וטיפוח שותפות ומכנה משותף אזרחי בחברה הישראלית רבת הפנים.

לצורך מימוש יעדים אלו חוקרי המכון שוקדים על מחקרים המניחים תשתית רעיונית ומעשית לדמוקרטיה הישראלית. בעקבותיהם מגובשות המלצות מעשיות לשיפור התפקוד של המשטר במדינת ישראל ולטיפוח חזון ארוך טווח של תרבות דמוקרטית נכונה לחברה הישראלית ולמגוון הזהויות שבה. המכון שם לו למטרה לקדם בישראל שיח ציבורי מבוסס ידע בנושאים שעל סדר היום הלאומי, ליזום רפורמות מבניות, פוליטיות וכלכליות ולשמש גוף מייעץ למקבלי ההחלטות ולציבור הרחב.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא זוכה פרס ישראל לשנת תשס"ט על מפעל חיים – תרומה מיוחדת לחברה ולמדינה.

תוכן העניינים

7	תקציר
11	מבוא
14	פרק 1. רקע כללי
30	פרק 2. איוש משרת המבקר והליכי המינוי
42	פרק 3. תקנים ותקציב ללשכת המבקר
49	פרק 4. פרסומי הרשות המקומית בעניין הביקורת הפנימית
62	פרק 5. יחסי הגומלין בין המבקר לרשות המקומית ובכירה
84	פרק 6. איכות עבודת מבקרי הרשויות
99	פרק 7. ועדת הביקורת
117	פרק 8. סיכום ודיון
133	רשימת המקורות
iii	Abstract

ת ק צ י ר

מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות מערכות השלטון הם אחד מיסודותיו הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. הביקורת במגזר הציבורי היא מהחשובים שבמנגנונים אלה. מרבית השיח הציבורי והמחקרי בנושא הביקורת ממוקד במוסד מבקר המדינה וביקורת במגזר הממשלתי, וישנו עיסוק דל מאוד במוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. מטרתו של מחקר מדיניות זה היא לסקור את פעילותו של מוסד זה, להצביע על הליקויים הקיימים בו ולגבש המלצות מדיניות לשיפורו.

התמונה העולה מהמחקר היא שישנם ליקויים ניכרים במערך הביקורת הפנימית בשלטון המקומי בישראל. הליקויים העיקריים הם: אי־איוש משרת המבקר או איוש חלקי; תקצוב נמוך ללשכת המבקר; היעדר חובה לפרסם את דוח המבקר, וכך רק חלק מהרשויות מפרסמות את הדוח; שיתוף פעולה נמוך של גורמים ברשויות עם המבקרים עד כדי התנכלות למבקרים; אי־כתיבת דוחות; איכות ירודה של דוחות; פגיעה בייצוג האופוזיציה בוועדת הביקורת; התכנסות חלקית של ועדת הביקורת ותפקוד לקוי של הוועדה; אי־פרסום פרוטוקולים של ועדות הביקורת, ובדרך כלל דיון לא אפקטיבי במסגרות הפורמליות של הרשויות – ובראשן ועדת הביקורת – בהמלצות המבקרים. באופן כללי ניתן לומר שהמצב בעיריות, ובפרט ברשויות הגדולות, טוב בהרבה מהמצב ברשויות הקטנות או הפריפריאליות, ובפרט ברשויות הערביות וברשויות החלשות מבחינה חברתית־כלכלית.

המדיניות המוצעת במחקר זה מתנגדת להצעות המקדמות שינוי טקטוני במבנה הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות החורג מדפוסי הממשל המקובלים, דוגמת הכפפה מוחלטת של מבקר הרשות לגורם ממשלתי או הקמת ועדת ביקורת ללא חברי מועצה. המדיניות המוצעת היא קידום סדרה של תיקונים קטנים ששילובם יחד יכול לקדם את הביקורת עקב בצד אגודל במקביל להתחללותם של שינויים תרבותיים בשטח.

אלו עיקרי המלצות המדיניות:

(1) איוש משרת המבקר והיקפה. מוצע לחייב את משרד הפנים למנות מבקר זמני במקום הרשות המקומית, אם משרתו של מבקר הרשות לא אוישה בתוך ארבעה חודשים מאז שהמבקר הקודם סיים את תפקידו. נוסף על כך מוצע לקבוע שבכל רשות מקומית שמספר תושביה עולה על 10,000 יכהן מבקר במשרה מלאה, מבלי שתהיה לשר הפנים אפשרות לאשר צמצום של היקף המשרה.

(2) תקנים ותקציב ללשכת המבקר. מוצע לקבוע תקנות לתקציב ותקינה מינימליים ללשכת המבקר במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות, בדומה לתקנות שהותקנו בשנת 2018 בנוגע לעריות. כמו כן מוצע כי משרד הפנים לא יאשר את התקציב השנתי של הרשות אם הוא אינו כולל את הקצאת התקציב שנקבעה בתקנות.

(3) פרסום. מוצע לחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את דוחות הביקורת באתר האינטרנט, וכן לחייבן לפרסם את דרכי ההתקשרות עם המבקר ואת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת.

(4) דין משמעותי למבקרים. מוצע לקבוע מנגנון ייחודי של דין משמעותי למבקרי הרשויות במשרד הפנים, שיהיה נפרד מזה של כלל עובדי הרשויות המתנהל בכפיפות לראשי הרשויות.

(5) איכות עבודת הביקורת. מוצע שמשרד הפנים יקבע הנחיות בנוגע לתחומי ליבה שעל הביקורת ברשויות המקומיות לעסוק בהם בתדירות מסוימת, וכן הנחיות על התדירות שבה על המבקרים לערוך סקר סיכונים ולכתוב תוכנית עבודה. נוסף על כך מוצע להטיל סנקציות על מבקרים שאינם כותבים דוחות.

(6) ועדת הביקורת

(א) **תגמול כספי**. מוצע להעניק תגמול כספי לחברי ועדת הביקורת, בכלל, ובפרט ליושב ראש הוועדה.

(ב) **מינוי חברי ועדה חיצוניים**. מוצע לאמץ מודל המחייב מינוי של שני חברי ועדת ביקורת חיצוניים, שהם נציגי ציבור תושבי העיר ושאינם חברי מועצה, העומדים בתנאי סף של מומחיות בחשבונאות ובפיננסים.

(ג) **התייצבות נושאי משרה בוועדה**. מוצע לקבוע הוראות הנוגעות להתייצבות של נושאי משרה ברשות המקומית לפני ועדת הביקורת והגשת תגובה בכתב לוועדה בטרם הדיון, דומה להוראות החלות כיום על הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת.

(ד) **התכנסות הוועדה**. מוצע לקבוע תדירות מינימלית להתכנסות ועדת הביקורת במועצות האזוריות, כמו בעיריות ובמועצות מקומיות.

(ה) **ייצוג האופוזיציה בוועדת הביקורת**. מוצע לעגן בחקיקה את פסיקת בית המשפט העליון משנת 2016, שלפיה חברי האופוזיציה בלבד ימנו את נציגיהם לוועדה ואת ראש הוועדה.

(7) **קביעת מדדים הנוגעים לביקורת הפנימית כתנאי סף לביזור**. מוצע כי במסגרת מדרג הביזור הדיפרנציאלי לרשויות מקומיות שהממשלה מבקשת לקבוע יכללו קריטריונים כתנאי סף לביזור, ובהם: איוש משרת המבקר בהיקף הקבוע בחוק; הקצאת התקציב הנדרש ללשכת המבקר בהתאם למה שנקבע בתקנות; איוש התקנים בלשכת המבקר בהתאם למה שנקבע בתקנות; פרסום דוח המבקר ופרוטוקולים של ועדת הביקורת; התכנסות של הצוות לתיקון ליקויים; כתיבת הערות ראש הרשות על דוח המבקר; ודיון של מועצת הרשות בדוח המבקר.

(8) **ביקורת מבקר המדינה על הרשויות המקומיות**: במסגרת המחקר נמצא כי לאורך השנים חל מפנה משמעותי באופי עבודת משרד מבקר המדינה מול הרשויות המקומיות, והמשרד עבר מביקורת נקודתית על הרשויות לביקורת רוחבית העוסקת בנושא מסוים בקבוצה של רשויות. לאור זאת מוצע כי יוקצו משאבים להקמת מחלקה לביקורת נקודתית על הרשויות המקומיות במשרד מבקר המדינה. מן הראוי שיחידה כזו תערוך ביקורת מחזורית על הרשויות המקומיות, בהתאם לגודלן והיקף פעילותן, וכך אחת לתקופה של שלושה-ארבע שנים ייכתב לפחות דוח אחד על כל רשות.

מבוא

מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות מערכות השלטון הם אחד מיסודותיו הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. הביקורת במגזר הציבורי היא מהחשובים שבמנגנונים אלה. מרבית השיח הציבורי והמחקרי בנושא הביקורת ממוקד במוסד מבקר המדינה¹ ובביקורת במגזר הממשלתי², וישנו עיסוק דל מאוד במוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. מטרתו של מחקר מדיניות זה היא לסקור את פעילותו של מוסד זה, להצביע על הליקויים הקיימים בו ולגבש המלצות מדיניות לקובעי המדיניות בכנסת ובממשלה.

חשיבות חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה על השלטון המקומי התעצמה בשנים האחרונות על רקע השאיפה לחזק את השלטון המקומי בישראל. המערכת הפוליטית הישראלית היא ריכוזית מיום הקמת המדינה, ולפי מדדים רבים ישראל נחשבת לאחת המדינות שבהן השלטון המקומי חלש ביחס לשלטון

1 ראו למשל ברזילי ונחמיאס, 1998; טמיר וקרמניצר, 2009.

2 הממשלה הקימה שתי ועדות ציבוריות שעסקו בנושא הביקורת הפנימית בגופים הציבוריים שאינם הרשויות המקומיות. הראשונה, הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 (ועדת זילר), שהגישה את מסקנותיה לשרת המשפטים בשנת 2006; השנייה, הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך (ועדת פרידמן), שהגישה את מסקנותיה לנציב שירות המדינה בשנת 2014. ועדות אלו לא עסקו כלל בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. לא הוקמו ועדות מקבילות העוסקות בשלטון המקומי.

המרכזי.³ אף שלאורך השנים התחוללו בשטח תהליכי ביזור מסוימים בלתי מתוכננים שחיזקו את מעמדו של השלטון המקומי, הבסיס החוקי והפיננסי נותר ריכוזי מאוד.⁴ בשנים האחרונות, על רקע התנהלות הרשויות המקומיות במשבר הקורונה וחוסר היציבות בשלטון המרכזי, התרבו הקולות הקוראים לרפורמה שתחזק את מעמד השלטון המקומי. בהתאם לכך, החלטה מספר 675 של הממשלה מנובמבר 2021 בעניין "ביזור סמכויות לשלטון המקומי והפחתת רגולציה עודפת" הורתה על הקמתם של ועדה בין-משרדית ושל צוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות מקומיות. בשלב זה לא הבשילה החלטת הממשלה לצעדים אופרטיביים משמעותיים, אך לא מן הנמנע שבעתיד הקרוב יקודמו מהלכים בנושא.

החלטת הממשלה הורתה לעסוק בתיקונים הנדרשים כחלק מהליך הביזור בכל הנוגע ל"חיזוק מערכי הבקרה העצמית ברשות המקומית" לצד "מערכי פיקוח ואכיפה של משרד הפנים". אני סבור כי ישנה חשיבות גדולה בעיקר בחיזוק מנגנוני הבקרה הפנימיים, ובתוכם כמובן גם מערך הביקורת הפנימית, אף יותר מאשר בחיזוק הפיקוח הממשלתי. עמדה זו תואמת גם להמלצתה של ועדת ההיגוי לדמוקרטיה מקומית ואזורית של מועצת אירופה, שלפיה במקביל לצעדי חיזוק האוטונומיה של הרשויות המקומיות יש צורך בחיזוק הפיקוח והבקרה, מתוך תיעודף מנגנוני הבקרה הפנימיים על פני הפיקוח המינהלי של השלטון המרכזי.⁵

למעשה, עוד בטרם החלטת הממשלה הנזכרת התגבשה בקרב גורמי הממשל התפיסה שבחיזוק הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות יש פוטנציאל משמעותי לקידום הדמוקרטיה ברמה המקומית ולשיפור איכות עבודת הרשויות. בדוח "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי" משנת 2016 (דוח זילבר) נטען כי "במסגרת דינוי הצוות התקבל הרושם כי מבקר הרשות עשוי להוות כלי משמעותי בשיפור עבודת הרשות ובפיקוח

3 פינקלשטיין, 2020: 18-29.

4 בארי ורזין, 2015: 11.

5 Santamaría-Pastor and Nemery, 1999

על התנהלותה התקינה"⁶. נוסף על כך בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח מקיף שכותרתו "המבקר, הגזבר והיועץ המשפטי ברשות המקומית – תפקידם והתנהלותם". כמעט מחצית מהדוח הוקדש לבחינת תפקיד מבקרי הרשויות, ומרבית הליקויים והבעיות שנמצאו בדוח נגעו לביקורת הפנימית.⁷

המחקר מחולק לשמונה פרקים. הפרק הראשון מציג רקע כללי – היסטורי, חוקי והשוואתי – לסוגיית הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. הפרק השני עוסק באיוש משרת המבקר והליכי המינוי לתפקיד. הפרק השלישי בוחן את התקנים והתקציב של לשכת המבקר, והפרק הרביעי עוסק בפרסומי הרשות בעניין הביקורת הפנימית ובכלל זה פרסום מידע לצורך יצירת קשר עם המבקר ופרסום דוחות המבקר ופרוטוקולים של ועדת הביקורת. הפרק החמישי מוקדש לשאלת יחסי הגומלין בין המבקר לרשות המקומית ובכיריה ומתמקד בשאלת היחס למבקרים בהיבטים של פיטורין, דין משמעתי והיקף שיתוף הפעולה עימם. הפרק השישי בוחן את איכות עבודת מבקרי הרשויות מתוך התמקדות בדוחות הביקורת. הפרק השביעי עוסק בעבודת ועדת הביקורת ברשויות המקומיות ובוחן אותה בהיבטים שונים. הפרק השמיני והאחרון מסכם את עיקרי הממצאים, דן בהצעות השונות לרפורמה בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות וחותר בסדרת המלצות מדיניות אופרטיביות.

המחקר מבוסס על מגוון רחב של מקורות, ובהם דוחות של מבקר המדינה, מעט הפרסומים והעבודות שנכתבו בעבר בנושא הביקורת הפנימית, בקשות מידע בהתאם לחוק חופש המידע ואיסוף מידע באופן עצמאי מאתרי הרשויות המקומיות. תודתי נתונה ליובל ברטוב ודניאל שורצשטין על הסיוע באיסוף חלק מהמידע מאתרי הרשויות. לצד זאת, במסגרת המחקר נערכו ראיונות ושיחות עם מבקרי רשויות מקומיות, גורמים רלוונטיים במשרד הפנים, נבחרי ציבור ברשויות המקומיות, ובראשם ראשי וחברי ועדת ביקורת, ונציגי המגזר השלישי הרלוונטיים.

6 משרד המשפטים, 2016: 48.

7 מבקר המדינה, 2020: 355-474.

פרק 1

רקע כללי

1.1. תפקיד הביקורת הפנימית

ביקורת מוגדרת כהערכה עצמאית ובלתי תלויה של פעילות מינהלית, של דרכי ביצועה ושל תוצאותיה, הנבחנות על פי תקנים של התנהגות נורמטיבית, והיא נעשית על פי כללים מקובלים של מינהל תקין. הביקורת משווה בין התהליכים המאפיינים את ביצועה של פעולה מסוימת לבין הנורמה הסבירה שהמבקר רשאי לצפות כי אכן הפעולה בוצעה לפיה. המבקר משווה את הפעולה שבוצעה על ידי המבוקר אל נורמה, תקן או מודל. התקנים השכיחים שעל פיהם פועלים גופי הביקורת הם חוקיות וסדירות, חיסכון, יעילות, אפקטיביות וטוהר המידות.⁸

מקום המדינה נערכת ביקורת חיצונית על פעילות גופי הממשל בישראל באמצעות מוסד ממלכתי בלתי תלוי – משרד מבקר המדינה – שמעמדו הוסדר בחקיקה ראשית בשנת 1958. בד בבד, בצד ביקורת המדינה, התפתחה והתמסדה לאורך השנים הביקורת הפנימית בגופים שונים – פרטיים וציבוריים – שעניינה ביצוע פעולות בדיקה והערכה בלתי תלויה בתוך הארגון עצמו במטרה לבחון את אופן תפקודן של מערכות הניהול שלו. בשנת 1992 התקבל חוק הביקורת הפנימית המחייב גופים ציבוריים, ובכלל זה משרדי הממשלה, תאגידים ציבוריים וחברות ממשלתיות, במינוי מבקר פנימי, ועל חברות ממשלתיות וגופים כדוגמת בנק ישראל אף הוטלה החובה להקים ועדת ביקורת. לצד אלו, כפי שיתואר להלן, התפתח בנפרד ובהדרגה לאורך השנים גם מוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות המושתת על שני יסודות: הראשון, עבודתו של מבקר הרשות המקומית; השני, פעילותה של ועדת הביקורת המקומית המורכבת מחברי המועצה.

בישראל ישנם שלושה סוגים מרכזיים של רשויות מקומיות:⁹ עירייה – רשות מקומית של עיר, שמספר תושביה עולה על 20,000 בדרך כלל; מועצה מקומית – רשות מקומית של יישוב שאופיו עירוני, כפרי או קהילתי ומספר תושביו בין 1,000 ל-20,000; מועצה אזורית – מועצה המאגדת כמה יישובים כפריים וקהילתיים באזור גאוגרפי מסוים. ההסדרה החוקית של סוגי הרשויות אינה זהה: העיריות פועלות מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: פקודת העיריות), ואילו מעמדן של מועצות מקומיות ומועצות אזוריות מוסדר בפקודת המועצות המקומיות, והיא גם מסמיכה את שר הפנים להוציא צווים בעניינן. המועצות המקומיות מוסדרות בחלקן בצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, ובחלקן בצו המועצות המקומיות, התשי"ג-1953 (ההבדלים ביניהם זניחים מאוד, ולהלן כאשר אזכיר את צו המועצות המקומיות הכוונה תהיה לצו הראשון). פעילויות המועצות האזוריות מוסדרות בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958.¹⁰ ההבדלים החוקיים הקיימים בין הסוגים השונים של רשויות מקומיות אינם גדולים, אך ישנם כאלה, גם בעניין הביקורת הפנימית. להלן אתייחס באופן כללי בעיקר להסדרים הכלולים בפקודת העיריות, שרבים מהם הוחלו גם על מועצות מקומיות ואזוריות, ואגע בהסדרים החוקיים האחרים רק כאשר קיימים הבדלים בעלי משמעות בהסדר החוקי.

החובה למנות מבקר פנימי לרשות המקומית הותקנה בישראל בהדרגה. בשנותיה הראשונות של המדינה לא הייתה חובה לכך, אך היו עיריות בודדות שמינו מבקר. בשנת 1971 נערך תיקון לחוק שקבע חובה למנות מבקר בעיריות שמתגוררים בהן מעל 30,000 תושבים או ששר הפנים דרש זאת מהן. בשנת 1997 הוחלה חובת מינוי מבקר גם על מועצות מקומיות, ובשנת 2007 חויבו גם מועצות אזוריות במינוי מבקר פנימי, ולמעשה כיום מחויבות כלל הרשויות המקומיות בישראל במינוי מבקר פנים.

9 לצד שלושה סוגים עיקריים אלו ישנו סוג נדיר וייחודי – מועצה מקומית תעשייתית. זוהי רשות מקומית המנהלת אזור תעשייה בין-יישובי שלא מתגוררים בו תושבים. כיום קיימות שתי מועצות מקומיות תעשייתיות בישראל.

10 להרחבה בעניין סוגי הרשויות המקומיות השונים וההסדר החוקי שמכוחו הן פועלות ראו אבנרי, 2020: 101-103.

תפקידיו של מבקר הרשות מוגדרים בסעיף 170א לפקודת העיריות כ:¹¹

(1) לבדוק אם פעולות הרשות המקומית, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

(2) לבדוק את פעולות עובדי הרשות המקומית.

(3) לבדוק אם סדרי הבחון והוראות הנוהל הנהוגים ברשות המקומית מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של הרשות המקומית ולבדוק אם דרכי החזקת כספי הרשות המקומית ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

תפקידים אלו של מבקר הרשות קרובים במידה רבה לתפקידים שהגדיר המחוקק למבקר המדינה (כלפי כלל גופי הממשל) ובראשם הסמכות לבחון את פעולות והחלטות הרשות המקומית ועובדיה נעשות מתוך שמירה על הוראות הדין, על טוהר המידות ועל עקרונות היעילות והחיסכון.

מלבד זאת על פי המסגרת החוקית למבקר הרשות סמכות לבקר לא רק את פעולות הרשות המקומית אלא גם את פעולותיהם של גופים ציבוריים עירוניים הקשורים לרשות המקומית. עם גופים אלה נמנים המועצה הדתית שבתחום הרשות וכן כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר הרשות המקומית משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית או משתתפת במינוי הנהלתם.

בשנת 2008 נקבע בחקיקה ראשית תפקיד נוסף למבקר הרשות: על פי חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, על מועצת הרשות למנות את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, אך היא רשאית מטעמים מיוחדים למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות ובלבד שלא תהיה בעיסוקו האחר משום הפרעה למילוי תפקידו כממונה על תלונות הציבור. למעשה, ממענה לבקשת מידע שהתקבל ממשרד הפנים לצורך מחקר

11 ניסוח כמעט זהה מופיע גם בסעיף 145ד לצו המועצות המקומיות.

זה עולה כי ישנן רק שש רשויות – שלוש מועצות מקומיות ושלוש מועצות אזוריות – שבהן מבקר הרשות אינו מכהן כממונה על תלונות הציבור, וככל הנראה עובד אחר ברשות מכהן בתפקיד זה.

תפקיד מרכזי בעבודת הביקורת הפנימית ניתן לוועדת הביקורת ברשות המקומית, ועדה שהיא אחת מוועדות החובה ברשויות המקומיות. ועדת הביקורת מורכבת מחברי המועצה ובראשה עומד נציג האופוזיציה. על הוועדה לדון בממצאי הביקורת שהעלה מבקר הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים. חובת הקמת ועדות הביקורת נקבעה בשלטון המקומי לראשונה בתיקון חקיקה משנת 1978 שנעשה במקביל להחלת חוק הבחירה הישירה. כפי שציין בית המשפט העליון, "מטרתו של המחוקק הייתה לבסס את מעמדו של ראש העיר כרשות המבצעת של העירייה מזה, וליצור איזון ופיקוח על פעולותיו בדרך של חיזוק הביקורת על-ידי המועצה מזה"¹².

1.2 סוגי הביקורת על הרשויות המקומיות וייחודיות הביקורת הפנימית

מלבד מבקר הרשות וועדת הביקורת כפופות הרשויות המקומיות בישראל לביקורת של מבקר המדינה ושל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. אולם חשוב להבחין בהבדלים מרכזיים בין עבודת הביקורת של גופים אלו לעבודת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, ועל כך אבקש להצביע להלן.

עד 1993 ערך משרד הפנים ביקורת אקראית ומצומצמת על פעילויותיהן הכספיות של הרשויות המקומיות. בשנת 1993, בעקבות דוח מבקר המדינה בנושא, הוחלט על הקמת אגף במשרד הפנים שיעסוק בביקורת ברשויות

12 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח־תקוה נ' מועצת עיריית פתח־תקוה.

המקומיות.¹³ האגף מבצע עבודת ביקורת השונה במהותה מעבודת הביקורת של מבקר המדינה, מבקרי הרשויות ומבקרים פנימיים בגופים ציבוריים, ובמידה רבה יש ביניהם דמיון בשם בלבד. האגף ממוקד בביקורת חשבונאית על כלי הדיווח והנהלת החשבונות בדוחות הכספיים של הרשויות המקומיות, וכן הוא עוסק בבדיקת עמידה של הרשויות המקומיות בדרישות חוקים ונהלים שונים, לאו דווקא בהיבט הכספי. הביקורת נערכת על ידי רואי חשבון הפועלים על פי רשימת תיוג אחידה שמגדיר האגף, ולכן אין בה התייחסות ספציפית להתנהלות בפועל של כל אחת מהרשויות.¹⁴ כך, ניתן לומר שמשרד הפנים מתמקד בעיקר בביקורת ציות (compliance audit) ובביקורת פיננסית של עבודת הרשויות המקומיות, ופחות בביצועים הבוחנת גם את איכות עבודת הרשויות בהיבטים שונים.¹⁵

למבקר המדינה, לעומת זאת, יש סמכות לערוך ביקורת שיטתית על הרשויות המקומיות, בדומה לזו של מבקרי הרשויות. על פי חוקי ביקורת המדינה – חוקי־יסוד: מבקר המדינה וחוק מבקר המדינה התשי"ח-1958 (נוסח משולב) – מוגדרות הרשויות המקומיות כ"גוף מבוקר", וכן יש למבקר המדינה סמכות לערוך ביקורת על כל הגופים הנתמכים על ידי רשות מקומית. בנוסף על פי חוק הרשויות המקומיות (מימון בחירות), התשנ"ג-1993, על מבקר המדינה לערוך דוחות על ניהול החשבונות ומימון הבחירות לרשויות המקומיות של המועמדים והסיעות. במשרד מבקר המדינה פועלת כיום חטיבה העוסקת בביקורת ברשויות המקומיות. מתוך תקציב של 344 מיליון ש"ח שהוקצה למשרד מבקר המדינה בשנת 2021 שימשו 142 מיליון ש"ח לביצוע הביקורת, ומתוכם 31 מיליון ש"ח (22%) הוקצו לביקורת ברשויות המקומיות, והיתר לביקורת במשרדי הממשלה, במערכת הביטחון ובתחום הסייבר.¹⁶

13 פרידברג, 1999א, ח: משרד הפנים, 2018א.

14 על פעילות האגף לביקורת במשרד הפנים ראו כלב, 2009: 33-35; מבקר המדינה, 2015: 69-105.

15 על ההבחנה בין סוגי הביקורת ראו Baltaci and Yilmaz, 2006: 11-13.

16 מבקר המדינה, 2022ב.

לאורך השנים חל מפנה משמעותי באופי עבודת משרד מבקר המדינה מול הרשויות המקומיות. עד 1986 נערכה עבודת מבקר המדינה בשדה השלטון המקומי בשיטת הביקורת הכוללת, כלומר סדרת דוחות נקודתיים שכל אחד מהם עוסק ברשות מקומית אחת ובוחן את כלל פעילותה. בשנת 1986 פרסם משרד מבקר המדינה לראשונה דוח ביקורת שנתי רוחבי שבו בחן סוגיות עקרוניות בשלטון המקומי בקבוצה של רשויות מקומיות (ביקורת רוחבית). בעשור שלאחר מכן שילב משרד מבקר המדינה בין כתיבת דוח רוחבי אחת לכמה שנים ובין כתיבת דוחות נקודתיים על רשויות מקומיות מסוימות. בשני העשורים האחרונים עבר המשרד לכתיבה של דוח רוחבי שנתי, שלעיתים מופיעים בו גם פרקים ספציפיים על רשויות מקומיות. למעשה, בשנים האחרונות חדל מבקר המדינה לחלוטין מפרסום דוחות העוסקים ברשויות מקומיות באופן ספציפי ופנה אך ורק לדוחות ביקורת רוחביים.¹⁷

בית המשפט העליון עמד בעבר על הפער בין הביקורת הפנימית הנעשית בתוך הרשות המקומית ובין הביקורת החיצונית הנעשית באופן רוחבי:

פעולת הביקורת ברשויות המקומיות היא משולבת: ביקורת חיצונית על־ידי מבקר המדינה העוסקת בנושאים כלליים בחתך רחב ובמחזוריות המשתרעת על פני שנים. ביקורת זו, מעצם טיבה, אינה עוסקת בדרך־כלל בעניינים פרטניים של רשות מקומית זו או אחרת, אלא מתמקדת בעניינים שיש בהם ממד ציבורי כללי. בצדה – ביקורת פנים ברשות המקומית המקיימת ביקורת רציפה ופרטנית על פעולות הרשות.¹⁸

בשל כך הביקורות של מבקר המדינה ומשרד הפנים על הרשויות המקומיות הן חיצוניות, חלקיות, מדגמיות ובמתכונתן הנוכחית אינן יכולות לספק מידע מפורט ושיטתי על המתרחש בכל אחת מהרשויות המקומיות ברמת הביצוע

17 על מגמות אלו ראו פרידברג, 1999: 76-79; רוזביץ, 1999: 99-100; גייסט, 2000: 89-90.

18 בג"ץ 7805/00 רוני אלוני, חברה מועצה עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים.

וההטמעה. כלומר, הביקורות החיצוניות הללו אינן יכולות לשמש במתכונתן הנוכחית תחליף לעבודה מקיפה של ביקורת פנימית ברשויות המקומיות.¹⁹

1.3 מעמד הביקורת הפנימית: בין כלי ניהולי ל"שומר סף"

קיימות שתי תפיסות כלליות ביחס לתפקיד של מבקר פנים הפועל בגוף ציבורי או פרטי. לפי התפיסה המסורתית הביקורת הפנימית היא כלי ניהולי עבור הנהלת הארגון לצורך שיפור וייעול עבודתה, מתוך מתן ייעוץ והגנה מפני טעויות שנעשות באופן בלתי מודע. בניסוח אחר, לפי תפיסה זו תפקידו של המבקר הפנימי הוא נשיאה באחריות כלפי פנים. תפיסה זו מקבלת ביטוי בהנחיות המקצועיות של הלשכה המקצועית של המבקרים הפנימיים המדגישות את שייכות המבקר הפנימי לארגון המעסיק אותו. התפיסה הנגדית שוללת את ראיית הביקורת הפנימית ככלי ניהולי פנימי בלבד, ומדגישה את מקומו של המבקר הפנימי כגורם השומר על האינטרס הציבורי, אף בניגוד לעמדת הנהלת הארגון. בתפיסה זו קהל היעד המרכזי של המבקר איננו הנהלת הארגון אלא הציבור הרחב. תפיסה זו רואה את המבקר כמי שנושא באחריות כלפי חוץ וכמי שמשמש חלק ממערך "שומרי סף" הפועלים בארגון.²⁰ להלן אכנה את התפיסה הראשונה בשם "המבקר ככלי ניהולי" ואת השנייה בשם "המבקר כשומר סף".

אימוץ של כל אחת מהתפיסות הללו מביא לעיצוב שונה של משרת המבקר הפנימי ושל מעמדו בארגון: במסגרת תפיסת "המבקר ככלי ניהולי" תפקיד המבקר מעוצב בכפיפות ברורה להנהלת הארגון, מתוך תלות ברורה בה ועצמאות נמוכה, ואילו במסגרת תפיסת "המבקר כשומר סף" יש לעצב את תפקיד המבקר מתוך שמירה על עצמאותו מול הנהלת הארגון. נוסף על כך בתפיסה זו יש מקום משמעותי גם לביקורת של המבקר על הנהלת הארגון

19 אופק וכהן, 2015: 129.

20 לניסוחים שונים של התפיסות השונות ראו יזרעאלי ובר-ניר, 1993: שוורץ וטוליצ'יאנו-קינן, 2004.

עצמה. היבט מרכזי נוסף המבחין בין התפיסות נוגע לשקיפות ולפרסום של דוח המבקר: במסגרת התפיסה השנייה ברור כי ישנה חשיבות רבה לפרסום פומבי של דוח המבקר וכן להעברתו לכלי התקשורת, בעוד שלפי התפיסה הראשונה "פרסום גורף של דוחות הביקורת הפנימית יגרע משיתוף הפעולה של הגוף המבוקר עם המבקר, יפגע ביחסי האמון שבין המבקר לממונה, ישפיע על אופן כתיבת הדוח ועל הנושאים שיעמדו לביקורת, ויפחית את האפקטיביות של הליך הביקורת".²¹

על אף ההצגה עד כה של שתי התפיסות השונות כשני קטבים, הרי בפועל במקרים רבים הן משמשות בעת ובעונה אחת, מתוך מתן דגש מרכזי לאחת מהתפיסות. בדרך כלל הביקורת הפנימית במגזר הפרטי נוטה מטבעה לתפיסה הראשונה, ולפיכך תפקיד מבקר הפנים במגזר הפרטי מעוצב מתוך כפיפות ברורה להנהלת הארגון. בנוגע למגזר הציבורי המחוקק לא הצהיר במפורש על צידוד באחת התפיסות, אך ניתוח שיטתי של עיצוב תפקידי המבקרים במסגרת החוק מאפשר לזהות מגמות שונות: מחד גיסא ניתן לזהות את מבקר המדינה בקוטב המדגיש את תפיסת "המבקר כשומר סף", ומאידך גיסא תפקידם של מבקרי גופים ציבוריים (משרדי ממשלה תאגידיים ציבוריים וחברות ממשלתיות) הפועלים מכוח חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב-1992 מעוצב במידה רבה מתוך תפיסת "המבקר ככלי ניהולי". כפי שאבקש להראות להלן, תפקידם של מבקרי הרשויות מעוצב בדרך ביניים המבקשת לאחוז בשני הקטבים במקביל. לנושא זה חשיבות מרובה כחלק מהבנת הרקע הכללי לעבודת מבקרי הרשויות, שכן עיצוב התפקיד משליך על היבטים שונים בעבודת הביקורת הפנימית שעליהם אעמוד במסגרת המחקר.

ההבדל המרכזי בין מבקר המדינה ובין מבקרי הרשויות נוגע להיותו של משרד מבקר המדינה גוף ציבורי נפרד שאינו חלק אורגני ממשרדי הממשלה ומהרשויות המקומיות, שאותם הוא מבקר. סעיף 6 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע במפורש כי למבקר אין אחריות כלפי הממשלה ובוודאי שלא כלפי הרשויות המקומיות: "במילוי תפקידיו יהיה מבקר המדינה אחראי בפני הכנסת בלבד ולא יהיה תלוי

21 מחוך עמדת המדינה כפי שהוצגה לביח המשפט העליון בנוגע לפרסום דוח ביקורת של המבקר הפנימי של משרד התחבורה: עע"ס 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ. להלן ארחיב על פסיקת בית המשפט בעניין זה ומשמעותה בנוגע לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות.

בממשלה". למעשה, גם בנוגע לאחריותו של מבקר המדינה לפני הכנסת יש הרואים אותה כמבטאת בעיקר אחריותיות, אך לא כמבטאת כפיפות.²²

לעומת זאת, כפי שטען בעבר בית המשפט העליון, "שלא בדומה לביקורת מבקר המדינה המתאפיינת בהיותה חיצונית לרשות המקומית ועצמאית לחלוטין, ביקורת הפנים ברשות המקומית היא אורגן של הרשות המקומית, והדבר מעמיד למבחן יומיומי את עצמאותה מהמנגנון שהיא אמורה לבקר ואת אי-תלותה בו".²³ ואכן, מבקרי הרשויות הם עובדים של הארגון שאותו הם מבקרים, בדומה למבקרי גופים ציבוריים ומבקרי פנים במגזר הפרטי. הדבר מביא לכך שבנושאים שונים יש למבקרי הרשויות תלות רבה ברשות המקומית ובכיריה לצורך עבודתם, לדוגמה במשאבים משרדיים. נוסף על כך בהיותם עובדים של הרשות המקומית כפופים מבקרי הרשויות גם לדין המשמעתי החל על עובדי הרשויות המקומיות, וכך לראש הרשות המקומית יש סמכות להגיש כנגדם תובענות לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.

הבדל משמעותי ניתן לראות גם ביחס לשקיפות ופרסום דוחות הביקורת. בעוד סעיף 12(ב) לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע חובה חוקית לפרסם ברבים דוחות של מבקר המדינה, לא נקבעה חובה חוקית דומה בנוגע לדוחות הביקורת של מבקרי הרשויות המקומיות. גם באשר לפיטורין הבהיר המחוקק בסעיף 13 לחוק יסוד: מבקר המדינה כי את מבקר המדינה יכולה הכנסת להעביר מתפקידו רק אם "מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו" או "מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה", בעוד בנוגע למבקרי רשויות לא נקבעו בחוק סייגים המגבילים את שיקול דעתה של מועצת הרשות בהעברת המבקר מכהונתו, כפי שאראה בפרק 5.

מנגד, ישנם כמה מאפיינים מובהקים המבדילים את מבקרי הרשויות ממבקרי הפנים של הגופים הציבוריים, ובוודאי ממבקרי פנים בארגונים פרטיים, מאפיינים המעצבים את תפקיד מבקר הרשות כמבקר הפועל בשם האינטרס הציבורי ולא רק ככלי ניהולי של הארגון. סעיף 170א(ד) לפקודת העיריות מציג קביעה כללית

22 לניתוח העמדות השונות בנושא זה על מבקר המדינה בישראל ובמשפט המשווה ראו טמיר וקרמניצר, 2009: 77-98; גל-נור ובלאנדר, 2013: 307-308.

23 בג"ץ 7805/00 רוני אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים.

שלפיה "המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו", בעוד שסמכות דומה אינה נתונה למבקר של גוף ציבורי בחוק הביקורת הפנימית. ביטוי מובהק של תפיסה זו ניתן לראות בכך שעל פי סעיף 7 לחוק הביקורת הפנימית, מבקר פנימי בגוף ציבורי חייב להגיש את תוכנית העבודה השנתית או התקופתית שלו לאישור הממונה, שהוא למעשה ראש הגוף המבוקר (במשרד ממשלתי: שר או מנכ"ל), והממונה רשאי לדרוש שינויים בתוכנית העבודה. לעומת זאת, בסעיף 170א(ג) לפקודת העיריות נקבע כי מבקר הרשות יקבע את תוכנית העבודה השנתית שלו, את נושאי הביקורת ואת היקפה "על פי שיקול דעתו של המבקר" ללא צורך בקבלת אישור של ראש הרשות, אם כי לראש הרשות ולוועדת הביקורת ישנה סמכות לדרוש מהמבקר לדון בנושאים מסוימים לפי מכסות הקבועות בחוק.²⁴ ביטוי נוסף לחיזוק עצמאותו של מבקר הרשות ניתן לראות בכך שעל פי החוק בעת ביצוע תפקידו הוא רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות ושל ועדותיה, ולכן על הרשויות המקומיות מוטלת חובה חוקית להזמין אותו לכל ישיבות מועצת הרשות ולישיבה של כל ועדה מוועדותיה. סמכות מקבילה מעין זו לא העניק המחוקק למבקר של גוף ציבורי.

על הבדל משמעותי נוסף בין מבקרי הרשויות למבקרים של גופים ציבוריים הנוגע להכנת ואישור התקציב של לשכת המבקר עמד בהרחבה נסים מזרחי:

המבקר [של הרשות] הוא זה שמכין הצעת התקציב הדרוש לו לביצוע תפקידיו. כיוון שהמבקר קובע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו, הרי הוא גם זה המתרגם את הדרכים הללו והצורך במשאבים

24 בהקשר זה מעניין לציין מחלוקת בין משפטנים בנוגע למבנה נציבות ביקורת על הפרקליטות. בשנת 2015 הוגש לשרת המשפטים דוח של ועדה בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, שהתנגד להמלצה קודמת בנושא שהגיש בשנת 2012 "הצוות לבחינת אפשרות היישום של הקמת נציבות תלונות על הפרקליטות". השופט גולדברג טען כי הצוות משנת 2012 ביקש להקים את מבנה הנציבות מתוך שילוב בין שני סוגי הביקורת: ביקורת ככלי ניהולי וביקורת לטובת האינטרס הציבורי. כך למשל, הוא הראה כי על פי המלצת הצוות הנציב הוא שקובע את תוכנית העבודה של נציבות הביקורת, ובמקביל הוא נדרש לאישור שר המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה בקביעת נוהלי העבודה שלו. בשל כך טען השופט גולדברג כנגד חברי הצוות שהם "יצרו ייצור כלאיים", בלתי מוכר בעולם הביקורת" (גולדברג, 2015: 13). דומני כי במידה רבה ניתן לומר שדמותו של מבקר הרשות המקומית היא "יצור כלאיים" דומה. תודתי לד"ר גיא לוריא שהפנה אותי למקור זה.

הנובע מכך למסגרת של התקציב הנדרש [...] לעומת מבקר הרשות המקומית אין למבקר הפנימי של גוף ציבורי או גוף עסקי כל עצמאות בתהליך אישור התקציב הנדרש ללשכתו. אין אזכור בחוק הביקורת הפנימית בעניין תהליך הכנתה של הצעת התקציב ואישורה, והדבר נתון לסדרי העבודה הקיימים בכל גוף בנפרד. לכאורה יכולה הנהלה של גוף ציבורי להביא את עבודתו של המבקר הפנימי לכדי שיתוק כמעט מוחלט, אם במסגרת של החלטה מינהלית פנימית תחליט הנהלה לצמצם עד לכמעט אפס את המשאבים העומדים לרשותו של המבקר הפנימי.²⁵

דברים אלו נכתבו בשנת 1999 ומאז כתיבתם הם אף התחזקו: בשנת 2018 התקין שר הפנים את תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018, שבהן חויבו עיריות (אך לא מועצות מקומיות ומועצות אזריות) בהקצאת תקציב קבוע ללשכת מבקר הרשות, על פי קריטריונים שונים, כפי שאראה בהרחבה בפרק 3.

ביטוי נוסף לפער בין מבקרי הרשויות למבקרי הגופים הציבוריים ניתן לראות ביחס לפרסום הדוחות. על אף שהזכרתי לעיל שאין חובה לפרסם דוח של מבקר רשות מקומית, הרי סעיף 170ג(1) לפקודת העיריות קובע כי "לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור".²⁶ כפי שציין בעניין זה בית המשפט העליון, "מכלל לאו אתם שומעים את ההן, כלומר כי בחלוף המועד להגשת הדו"ח ניתן לפרסם דו"ח של מבקר עירייה אף בלא אישור כאמור בסעיף".²⁷ לעומת זאת, בנוגע למבקרים של גופים ציבוריים אין כלל התייחסות מעין זו בחוק, ובפועל משרדי הממשלה אינם נוהגים לפרסם את דוחות הביקורת של המבקרים שלהם, אף שכפי שאראה להלן רשויות רבות מפרסמות את דוחות מבקרי הרשויות.²⁸

25 מזרחי, 1999: 121.

26 הוראה דומה מצויה בסעיף 145ו(ו) לצו המועצות המקומיות התשי"א-1950.

27 עע"ם 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ.

28 מעניין לציין בהקשר זה כי במסגרת העתירה המוזכרת בסעיף הקודם הציגה פרקליטת המדינה לפני בית המשפט העליון עמדה המבקשת להפריד באופן קטגורי בין

הדברים מלמדים כי המחוקק עיצב את תפקידו של מבקר הרשות מתוך ניסיון לשמור על מתח מובנה בין שתי התפיסות בנוגע לתפקיד הביקורת הפנימית. כך, מבקר הרשות משמש ככלי ניהולי של הנהלת הרשות המקומית לצד היותו שומר סף האחראי על האינטרס הציבורי. מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, ד"ר שוקי אמרני, הציג עמדה זו בשם המשרד במסגרת דיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2014:

אני אומר שהתפיסה שלנו אומרת שהמבקר הפנימי היום, לפי התשתית החוקית והנורמטיבית, כפוף לראש הרשות ולמועצה כי הוא ממלא שתי פונקציות. פונקציה אחת, הוא שומר סף, והפונקציה השנייה, הוא גם צריך להוות גורם שמסייע להתנהלות התקינה של הרשות המקומית ככלי ניהולי וכל מה שקשור בכך. זה האיזון הנכון שקיים ואנחנו לא רוצים לשבור את האיזון הזה.²⁹

ככל התפקידים הזה במשרת מבקר הרשות מביאה למורכבויות שונות שאעמוד עליהן בהמשך המחקר.

1.4 הביקורת הפנימית

בשלטון המקומי בעולם המערבי³⁰

רוב המחקר בעולם העוסק בתחום הביקורת ממוקד בביקורת במגזר הפרטי או באופן כללי בביקורת במגזר הציבורי, ללא מתן דגש או התייחסות ספציפית לביקורת הפנימית בשלטון המקומי. הסיבה המרכזית לכך היא שבמידה רבה במרבית המדינות הביקורת הפנימית בשלטון המקומי אינה מעוצבת כמוסד

מבקר המדינה ומבקרי רשויות מקומיות ובין מבקרי גופים ציבוריים, ובשל כך טענה כי יש למנוע העברת דוח של מבקר משרד התחבורה במסגרת בקשת מידע. בית המשפט העליון לא קיבל עמדה זו וטען כי יש חובה להעביר את דוח מבקר המשרד, בהתאם לכללי חוק חופש המידע.

29 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2014, עמ' 15.

30 תודתי נחונה ליובל ברטוב על הסיוע באיסוף המידע לצורך כתיבת חת-פרק זה.

עצמאי שיש לו מאפיינים ייחודיים. בהתאם לכך במדינות רבות אין כל הסדרה חוקית בנושא הביקורת הפנימית בשלטון המקומי, או שההסדרה היא חלקית וכללית בלבד.

מחקר שערכה מועצת אירופה השווה בין מאפייני הביקורת הפנימית בשלטון המקומי ב־21 מדינות אירופיות. במחקר נמצא כי רק בעשר מדינות (בריטניה, הולנד, הונגריה, ליטא, סלובניה, סלובקיה, ספרד, פולין, פינלנד וצ'כיה), קיימים חקיקה או כללים והנחיות מטעם המדינה המחייבים או ממליצים על הנהגת ביקורת פנימית ברשויות מקומיות. ישנן סיבות שונות שבגללן מדינות שונות – כדוגמת בלגיה, פורטוגל, צרפת ושווייץ – לא הגדירו כלל כללים כאלה. ישנן מדינות פדרליות שטענו כי הן מעדיפות להותיר לכל פרובינציה/מדינה את סמכות ההחלטה בנושא, ואילו בחמש מדינות טענו גורמי הממשל כי אין צורך בפונקציית בקרה פנימית ברשות המקומית מכיוון שעבודת הביקורת הטובה ביותר על הרשויות נעשית באמצעות בקרה חיצונית אחידה שעורך גורם ממשלתי.³¹

ועם זאת, גם במדינות שבהן לא מונהגת חובה להקים מערך של ביקורת פנימית ולמנות מבקרי רשויות, ישנן רשויות מקומיות, בדרך כלל רשויות גדולות, שבחרות להקים מערך ביקורת פנימית מתוך תפיסה שהדבר ישרת אותן, בדומה לארגונים פרטיים הבוחרים להקים מערך ביקורת פנימית. יתרה מכך, הסיבה שבשווייץ המדינה הפדרלית והקנטונים לא הורו על הקמה של מערך ביקורת פנימית נטועה בכך שבאופן מסורתי הרשויות המקומיות בשווייץ מקימות בעצמן מחלקות בקרה פיננסית. עם זאת, במרבית המדינות המערביות כאשר אין חובת ביקורת פנימית מטעם המדינה לא פועלת ברוב הרשויות מחלקה לביקורת פנימית, אם בשל ההסתמכות על ביקורת חיצונית³² ואם בשל העלות הכלכלית הכרוכה בכך. בכל הנוגע לעשר המדינות שבהן יש הוראות מטעם השלטון המרכזי הנוגעות לביקורת פנימית בשלטון המקומי, הרי שש מדינות אימצו מדיניות זו כדי לעמוד בדרישות האיחוד האירופי בשעה שהיו

Council of Europe, 2007 31

32 זהו למשל מודל הביקורת בצרפת. ראו על כך גם אצל Baltaci and Yilmaz, 2006.

מועמדות להצטרפות לאיחוד, ורק בארבע מדינות מתוך 21 שנבדקו התפתחה באופן עצמאי חקיקה לאומית בנושא הביקורת הפנימית בשלטון המקומי.³³

במדינות שבהן נקבעו כללים כלל-מדינתיים בנושא הביקורת הפנימית, הם בדרך כלל מגדירים את המאפיינים של יחידת הביקורת ואת הנהלים שעליה לבצע, והם מחייבים את הרשויות המקומיות הרלוונטיות. ועם זאת, מידת המעורבות של השלטון המרכזי באופי הביקורת הפנימית אינה אחידה. בבריטניה ישנן הנחיות מפורטות המוגדרות בחקיקה ובתקנות, ואילו בהולנד ישנה הנחיה כללית שעל הרשויות להקים יחידת ביקורת פנימית, אך הרשויות עצמן הן הקובעות כיצד לארגן את הכללים שעל פיהן תעבוד יחידה זו. במרבית המדינות נהוג שהביקורת הפנימית מתבצעת על ידי מחלקה הפועלת בתוך הרשות המקומית, ובבריטניה, שבה הבחירה בנושא נתונה לרשויות המקומיות, משתמשים במקרים חריגים בשכירת שירותים של גוף חיצוני שעורך את הביקורת הנדרשת עבור הרשות המקומית.³⁴ בדומה לכך, לכל 31 הרשויות המקומיות הקיימות באירלנד יש יחידה של ביקורת פנימית, מתוכן ב־22 רשויות פועלים המבקרים כחלק ממנגנון הרשות, בשלוש רשויות הביקורת פועלת על ידי מיקור חוץ מלא ובשש רשויות ישנו מודל משולב.³⁵

המבנה והתפקיד של יחידת הביקורת הפנימית בשלטון המקומי שונה ממדינה למדינה. בבריטניה, יחידת הביקורת הפנימית העירונית היא חלק ממחלקת הכספים, וראשי היחידה מדווחים למנהלי הכספים הראשיים ברשות (גזברים). לעומת זאת, ישנן מדינות שבהן הדגש הוא על ביקורת הביצועים של הרשות, ואילו בארצות הברית אין כלל מבנה ארגוני אחד לביקורת פנימית ברשויות המקומיות, וניתן להצביע על סוגים שונים ומגוונים של יחידות ביקורת.³⁶

33 ש.ס.

34 Council of Europe, 2007. להרחבה על ההתפתחויות השונות במודל הביקורת הפנימית בשלטון המקומי בבריטניה אגב סקירה של ההבדלים בין מדינות בריטניה השונות ראו Ferry and Ahrens, 2021. להתמקדות במודל האנגלי ראו Redmond, 2020.

35 National Oversight and Audit Commission, 2018

36 Mizrahi and Ness-Weisman, 2007: 192

ביטוי להבדלים ניכרים בין מדינות בנושא הביקורת הפנימית ניתן לראות באוסטרליה, שהיא פדרציה הכוללת שש מדינות. רק מדינה אחת מתוך שש מדינות אלו (קווינסלנד) קבעה חוק המחייב את הרשויות המקומיות להקים יחידת ביקורת פנימית. ועם זאת, במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה על אף שאין דרישה חוקית מהרשויות להקים יחידת ביקורת פנימית, ישנה תמיכה משמעותית של השלטון בהקמת יחידות כאלה, ולפיכך בכל הרשויות במדינה זו פועלת ביקורת פנימית. לעומת זאת במדינת טסמניה, שבה אין חובה להקים יחידת ביקורת, לא נמצאו רשויות שמפעילות יחידה כזו, ובמדינות אוסטרליה האחרות נמצא שבחלק מהרשויות פועלת יחידת ביקורת פנימית. בהיעדר הנחיה חוקית ברורה הנוגעת לאופי יחידת הביקורת הפנימית ניתן לראות שלעיתים אף ברשויות הפועלות באותה מדינה באוסטרליה נעשה שימוש שונה לחלוטין ביחידה זו: יש המשתמשות בה לביקורת פיננסית, ואילו אחרות ממקדות את הביקורת בניהול הסיכונים הרשותי.³⁷

בדומה לסוגיה של הקמת יחידת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, גם בנוגע לוועדות הביקורת של הרשויות המקומיות ישנה שונות גבוהה בין מדינות מערביות בעולם, ובמדינות מערביות רבות אין כל התייחסות לנושא בחקיקה ראשית. בשל כך גם אין מודלים מוגדרים לפעילות ועדת הביקורת המקומית, וכך ועדות הביקורת עוסקות בתחומים רבים ומגוונים כמו שיחידות הביקורת הפנימית ברשויות שונות מתמקדות בתחומים שונים.³⁸

בישראל ועדת הביקורת מורכבת רק מחברי המועצה, אולם יש מדינות שבהן ועדת הביקורת מורכבת גם מחברים עצמאים שאינם חברי מועצה. בוועדות אלה מתקיימים איזונים שונים בין חברי מועצה ובין חברים עצמאים, ובקרב חברי המועצה בין נציגי הקואליציה לנציגי האופוזיציה. כך למשל, במדינת ניו סאות' וילס שבאוסטרליה מקובל שחברי הוועדה הם עצמאים;³⁹ במדינת ויקטוריה שבאוסטרליה נהוג ליצור איזון בין חברי המועצה לחברים עצמאים (אך יושב

Pilcher, 2014 37

Thomas and Purcell, 2019 38

Jones and Beattie, 2015 39

ראש הוועדה אינו יכול להיות חבר מועצה;⁴⁰ ובאנגליה, לעומת זאת, ב־56% מהרשויות חברי הוועדה הם רק חברי מועצה, וב־44% מהרשויות שילבו גם חברים עצמאים בוועדה, וכך בסך הכול 90% מחברי ועדות הביקורת באנגליה הם חברי המועצה (בחלוקה של שני שלישים לקואליציה ושליש לאופוזיציה), ומבין ראשי הוועדות חברי המועצה הם 41.96%⁴¹.

איוש משרת המבקר והליכי המינוי

2.1. איוש משרת המבקר

כאמור לעיל, החובה למנות מבקר לרשות המקומית הותקנה בישראל בהדרגה. בשנת 1971 היא הוחלה על עיריות שמתגוררים בהן מעל 30,000 תושבים או ששר הפנים דרש זאת מהן, ובהדרגה הוחלה על כל העיריות. בשנת 1997 היא הוחלה על כלל המועצות המקומיות ובשנת 2007 גם על המועצות האזוריות. למרות ההוראות הברורות בחוק, התופעה של רשויות מקומיות שאינן מאיישות את משרת מבקר הרשות היא תופעה שנמשכת כבר עשרות שנים: בעבר היא רווחה בעיריות, ואילו כיום היא רווחת בעיקר במועצות מקומיות.

בדוחות שערך מבקר המדינה בשנים 1975 ו-1986 הוא מצא כי 27% ו-32% (בהתאמה) מהעיריות שלפי החוק היו מחויבות במינוי מבקר – לא עשו זאת.⁴² בבדיקות נוספות שערך משרד הפנים בשנים 1992 ו-1994 נמצא כי ב-31% וב-35% (בהתאמה) מהעיריות לא מונה מבקר פנים. האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים שהוקם בשנת 1994 ביקש לטפל בתופעה זו, והצליח בכך רק באופן חלקי: בבדיקות שנערכו בשנים 1995 ו-1996 נמצא כי ב-11% וב-17% (בהתאמה) מהעיריות לא מונה מבקר פנים.⁴³

דוח מבקר המדינה לשנת 2002 מצא כי חל שיפור ניכר בעיריות ורק בשלוש עיריות לא כיהן מבקר פנים, אך מנגד מצא כי המועצות המקומיות לא מיהרו לממש את חובת מינוי מבקר שהוחלה עליהן בשנת 1997: הוא קיבל מידע על 110 מועצות (מתוך 130) ומצא כי ב-21 מתוכן (19%) לא מונה מבקר.⁴⁴ בשנת

42 אמרני, 1996: 21-32.

43 ש.ס.

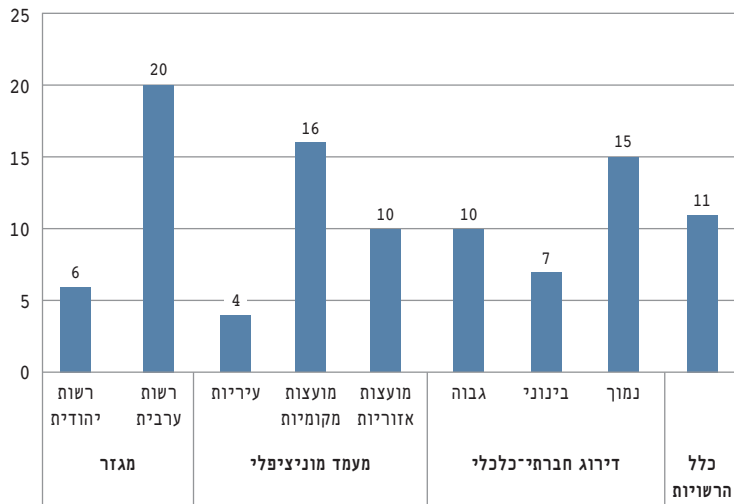
44 מבקר המדינה, 2002: 86-90.

2005 עתרה התנועה לאיכות השלטון לבג"ץ כנגד 11 רשויות מקומיות שבהן לא כיהן מבקר. ההליכים בעתירה הסתיימו רק בשנת 2010 בעת שהסתיימו הליכי מינוי המבקרים לכלל הרשויות הללו.⁴⁵ ועם זאת, בביקורת שערך מבקר המדינה בשנת 2010, בעת שכבר הוחלה חובת מינוי המבקר גם על מועצות אזוריות, נמצא כי ב־46 רשויות מקומיות (19%) לא מכהן מבקר פנימי: שלוש עריות (4%), 15 מועצות מקומיות (14%) ו־28 מועצות אזוריות (54%).

תופעת אי־איוש משרת מבקר הרשות המקומית מתרחשת גם כיום בהיקפים לא מבוטלים, אך כי חל שיפור בהשוואה ל־2010. מנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים המעודכנים לינואר 2022 עולה כי ב־28 רשויות מקומיות (11%) לא מכהן מבקר.

חרשים 1

שיעור אי־איוש משרת מבקר הרשות המקומית בשנת 2022, לפי סוג הרשות (ב־%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים.

45 בג"ץ 3582/05 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש עיריית אור עקיבא, יוספוף שמחה, עיריית אור עקיבא ואח'.

תרשים 1 מציג את שיעור אי־איוש משרת מבקר הרשות נכון להיום (שנת 2022) לפי כמה קטגוריות: מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי־כלכלי.⁴⁶ מתרשים זה עולה כי בקרב רשויות ערביות יש שיעור גבוה – 20% – של רשויות מקומיות ללא מבקר לעומת 6% ברשויות יהודיות; כמו כן ניתן לראות שיעור גבוה של אי־איוש משרת המבקר במועצות מקומיות (16%) ובמועצות אזוריות (10%), ושיעור נמוך מאוד של עיריות שלא מכהן בהן מבקר (4%).

ניתוח הפרופיל החברתי־כלכלי של הרשויות מלמד כי השיעור הגבוה יותר של אי־איוש משרת המבקר נמצא ברשויות בדירוג נמוך (15%), לאחריו נמצאה התופעה בשיעור גבוה יחסית (10%) גם ברשויות בדירוג גבוה, בעוד ברשויות בדירוג בינוני התופעה נמוכה יחסית (7%).

חשוב לציין כי מכל הדוחות הנזכרים, וכן מדוחות נוספים,⁴⁷ עולה כי במקרים רבים משרת מבקר הרשות אינה מאוישת תקופה ממושכת.⁴⁸ זוהי גם המציאות נכון לשנת 2022. מקובצי הנתונים שהתקבלו לצורך מחקר זה ממשרד הפנים עולה כי **מבין 28 הרשויות המקומיות שלא מכהן בהן מבקר, בשתי רשויות לא כיהן מבקר מעולם (!): המועצה המקומית פסוטה, שלא מכהן בה מבקר במשך 25 שנים, מאז הוחלה החובה החוקית למינוי מבקר במועצות מקומיות בשנת 1997, והמועצה האזורית מרום הגליל, שלא מכהן בה מבקר מאז הוחלה החובה החוקית למינוי מבקר על מועצות אזוריות בשנת 2007 (15 שנים). מלבד שתי רשויות אלו, נמצאו רשויות רבות, רובן ערביות, שלא מכהן מבקר במשך תקופה**

46 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עורכת דירוג של הרשויות המקומיות בישראל, לפי הרמה החברתית־כלכלית של האוכלוסייה, מ־1 (הדירוג הנמוך ביותר) ועד 10. בתרשים זה, וכן בהמשך המחקר, חולקו הרשויות לשלוש קטגוריות לפי המקובל: נמוך – רשויות בדירוג 1-4; בינוני – רשויות בדירוג 5-7; גבוה – רשויות בדירוג 8-10.

47 הכוונה לדוחות של מבקר המדינה שעוסקים ברשויות מקומיות ספציפיות וסוגיית אי־מינוי מבקר רשות היא אחת הסוגיות שעולות בהם. ראו למשל מבקר המדינה, 2004: 93; מבקר המדינה, 2014: 575-577.

48 כך למשל, בבדיקה שערך מבקר המדינה נמצא כי בשנים 2015-2017 לא כיהן מבקר במשך שנה מלאה במוצע בכ־7% מהרשויות המקומיות (17 רשויות); שבחשע רשויות מקומיות לא כיהן מבקר במשך שלוש שנים אלו ברציפות; ושנכון לינואר 2020 בשש רשויות מקומיות לא כיהן מבקר תקופה של לפחות ארבע שנים (מבקר המדינה, 2020: 370).

ארוכה: המועצות המקומיות יאנוח־ג'ת ובסמ"ה, שלא מכהן בהן מבקר מאז שנת 2016 (למעלה מחמש שנים), והעיריות בית שאן ובאקה אל־גרבייה, שלא מכהן מבקר מאז סוף שנת 2017 (למעלה מארבע שנים).

במענים של רשויות מקומיות ומשרד הפנים למבקר המדינה בעניין זה הם תולים בדרך כלל את אי־איוש משרת המבקר בעיכובים בירוקרטיים ומשפטיים שונים, אך למעשה במקרים רבים העיכובים הללו הם תוצאה של התנהלות לא תקינה של הרשויות עצמן. מדוחות מבקר המדינה לאורך השנים עולה כי בכמה מקרים אי־איוש משרת המבקר לאורך תקופה נבע ממינויים שנפסלו או עוכבו בבית הדין לעבודה משום שנעשו באופן שאינו ראוי – אי־עמידה של המבקרים שהתמנו בתנאי סף או ניהול לא תקין של המכרז.⁴⁹ בהמשך הפרק ארחיב בסוגיית המינוי, אף ללא קשר להיבט של אי־איוש המשרה. על כל פנים במצב זה יוצא חוטא נשכר, שכן רשות שאינה מעוניינת במינוי מבקר יכולה לקבל את מבוקשה באמצעות הליך מינוי לא ראוי המביא לעיכוב מתמשך במינוי מבקר.

המחוקק עצמו חשש שיהיו רשויות שלא יהיו מעוניינות במינוי מבקר או שיעכבו את הליך מינוי, ולכן העניק בנושא זה סמכויות לממונה על המחוז במשרד הפנים. סעיף 167א לפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות, קובע כי "ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר", וכן קובע סעיף זה כי במקרה שהוציא הממונה צו והמועצה לא מילאה אותו "רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו". בעבר השתמשו ממוני המחוז של משרד הפנים בסמכות זו, ככל הנראה במקרים בודדים: דוח מבקר המדינה משנת 2002 מלמד כי בשנת 1996 מינה ממונה המחוז מבקר לעיריית טירה בשל התעכבותה במינוי מבקר, ולאחר מכן מונה מבקר על ידי ממונה המחוז גם במועצה המקומית שעב.⁵⁰

אלא שבשני העשורים האחרונים ככל הנראה חדל משרד הפנים מלממש את הסמכות שניתנה לו. בתגובה המקדמית שהוגשה על ידי הפרקליטות לבג"ץ בעקבות עתירת התנועה לאיכות השלטון בדבר 11 רשויות שלא מכהן בהן מבקר

49 ראו למשל מבקר המדינה, 2002: 87-88; מבקר המדינה, 2011: 159-160; מבקר המדינה, 2014: 576; מבקר המדינה, 2020: 370.

50 מבקר המדינה, 2002: 87-89.

רשות במשך שנים רבות, טען משרד הפנים כי אין מקום להתערבותו ונימק זאת בצורך לצמצם את מעורבותו בהתנהלות השוטפת של הרשויות המקומיות.⁵¹ בשנת 2011 ציין מבקר המדינה "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".⁵² המבקר ציין כי הוא "רואה בחומרה את המצב שבו רשויות מקומיות מתנהלות ללא מבקר", והעיר למשרד הפנים על שאינו מפעיל את סמכויותיו בנושא. משרד הפנים טען בתגובה "כי יפעל ביתר שאת למעקב אחר מינוי מבקרים ברשויות המקומיות כנדרש בחקיקה",⁵³ אך בפועל דוח מבקר המדינה משנת 2020 הצביע על הכישלון של המשרד בטיפולו ברשויות שלא כיהן בהן מבקר במשך שנים רבות:

למרות פרק הזמן הממושך שבו התנהלו הרשויות האמורות בלי למנות מבקר, נמצא כי משרד הפנים לא ניצל את הסמכות המסורה לו בדיון, והוא אפשר לרשויות אלה להתנהל ללא ביקורת פנימית. על משרד הפנים לפעול בהתאם לסמכויותיו למינוי מבקרים באותן רשויות שלא מינו מבקר כנדרש על פי חוק.⁵⁴

במענה לבקשת מידע שהתקבל ממשרד הפנים לצורך מחקר זה ביוני 2022 בעניין צווים שהוציאו ממונים על מחוז המחייבים רשויות מקומיות במינוי מבקר ובדבר מקרים שבהם מינו ממונים על מחוז מבקרים במקום מועצת הרשות, נכתב כי "לא ידוע לנו על מקרים בהם הוציא ממונה על המחוז צו לרשות המקומית בענין אי מינוי מבקר".⁵⁵

51 כלב, 2009: 41.

52 מבקר המדינה, 2011: 160.

53 שם: 161.

54 מבקר המדינה, 2020: 370.

55 שמחה כהן, מנהלת החום מעקב וביקורת פנימית אגף בכיר ביקורת ברשויות המקומיות, 9.6.2022.

2.2. היקף משרת המבקר

אף שכיום בכל הרשויות המקומיות יש חובה למנות מבקר, היקף משרת המבקר שונה בין סוגי הרשויות, בהתאם לחוקים השונים החלים עליהן. להלן מוצג סיכום של עיקרי החקיקה בנושא:

- עיריות: בכל העיריות יש חובה חוקית למנות מבקר במשרה מלאה.
- מועצות מקומיות: ברירת המחדל בחוק היא שיש למנות מבקר במשרה מלאה, אך באישור שר הפנים אפשר שהיקף משרתו יהיה נמוך יותר: ניתן להוריד עד ל-50% משרה במועצה מקומית שמתגוררים בה מעל 10,000 תושבים ול-25% משרה במועצה מקומית שמתגוררים בה פחות מ-10,000 תושבים.
- מועצות אזוריות: במועצות אזוריות שמתגוררים בהן מעל 20,000 תושבים יש חובה למנות מבקר במשרה מלאה; במועצות אזוריות שמתגוררים בהן פחות מ-20,000 תושבים ישנה חובה למנות מבקר ב-50% משרה, ואם מספר תושביהן נמוך מ-5,000 ניתן באישור השר למנות מבקר ב-25% משרה.

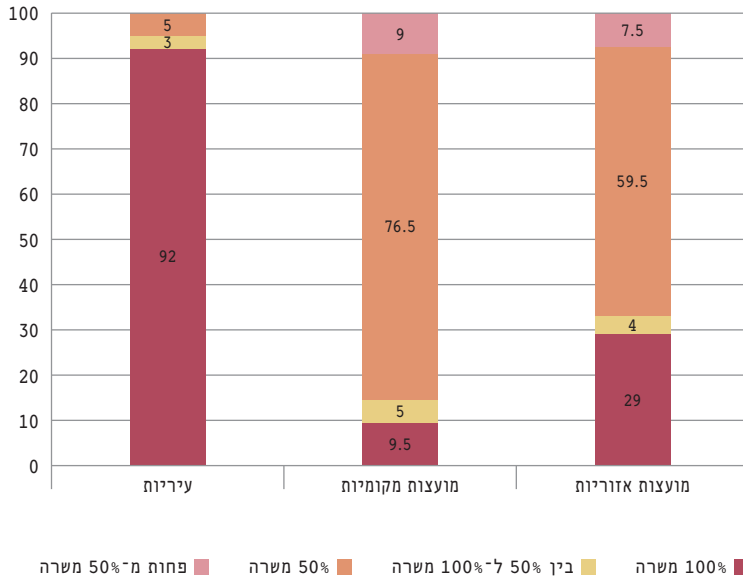
בתרשים הבא מוצג היקף המשרה של כל אחד ממבקרי הרשויות בפועל בשנת

2022.⁵⁶

56 המידע שהתקבל מתייחס גם לרשויות שלא מכהן בהן מבקר, ולגביהן נכתב שיעור המשרה המיועד למבקר ככל הנראה בהתאם למכרז שיצא או בהתאם למשרת המבקר האחרון שכיהן.

תרשים 2

שיעור איוש משרת מבקר הרשות המקומית בשנת 2022, לפי מעמד מוניציפלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שהתקבלו ממשרד הפנים.

מהנתונים עולה כי מתוך 255 רשויות מקומיות בישראל, ב־100 רשויות (39%) מכהן מבקר במשרה מלאה, ב־10 רשויות (4%) מכהן מבקר בשיעור של בין חצי משרה למשרה מלאה, ב־130 רשויות (51%) מכהן מבקר בחצי משרה, וב־15 רשויות (6%) מכהן מבקר בפחות מחצי משרה.

בחינת היקף המשרות של המבקרים מעוררת גם את השאלה החוקית: האם ישנן רשויות שמעסיקות מבקרים בשיעור נמוך יותר מהנדרש על פי החוק? כאמור, לכל סוג של רשות והיקף תושבים נקבע היקף משרה להעסקת מבקר, ויש בהן שיכולות לצמצם אותו באישורו של שר הפנים.

ראשית, ניתוח הנתונים מלמד כי ב־95 רשויות ישנה חובה להעסיק מבקר במשרה מלאה: 79 עיריות ו־16 מועצות אזוריות שמתגוררים בהן מעל 20,000 תושבים. אלא שבפועל בתשע מהרשויות הללו (שש עיריות ושלוש מועצות אזוריות) המבקר אינו מועסק במשרה מלאה. נוסף על כך במועצות אזוריות שמספר תושביהן עומד על בין 5,000 ל־20,000 ישנה חובה להעסיק את המבקר לפחות בחצי משרה, אך נמצאו שתי מועצות אזוריות שמעסיקות את המבקר בהיקף משרה של 25% או 33%. המשמעות של נתון זה היא שב־11 רשויות (4.5%) מועסק מבקר הרשות בהיקף משרה שאינו עומד בדרישות החוק. תופעה זו אינה חדשה, והיא עלתה גם לאורך השנים בבדיקות שערך מבקר המדינה⁵⁷ ובמחקר אקדמי שפורסם בשנת 2016.⁵⁸ מבקר המדינה מתח בדוחות השונים ביקורת נוקבת על היעדר פעילות אכיפה מספקת מצד משרד הפנים בנושא זה, אך כאמור התופעה נמשכת.

שנית, מבין 124 מועצות מקומיות, 112 (90%) אינן מעסיקות את המבקר במשרה מלאה, כפי שקובעת ברירת המחדל בחוק, אלא במשרה מצומצמת יותר – היקף הדורש על פי החוק את אישורו של שר הפנים. בקרב המועצות האזוריות שמתגוררים בהן פחות מ־20,000 תושבים, הרוב מעסיקות את המבקר בהתאם לברירת המחדל החוקית של חצי משרה (במועצות שחיים בהן מעל 5,000 תושבים) או רבע משרה (פחות מ־5,000 תושבים), אך ישנן שתי מועצות אזוריות המעסיקות את המבקר בהיקף משרה הנמוך מברירת המחדל, הדורש את אישורו של שר הפנים. אם כן, בסך הכול ישנן 114 רשויות (45%) שבהן משרת המבקר היא חוקית רק בכפוף לאישורו של שר הפנים.

מבקר המדינה ביקש בשנת 2020 לקבל את המידע בדבר אישורי שר הפנים, אך במפתיע התברר כי למשרד אין נתונים בנושא:

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

57 מבקר המדינה, 2011: 161-168; מבקר המדינה, 2020: 371-372.

58 זובידה ולביא, 2015: 140.

משרה המחייב קבלת אישור זה. מן הראוי כי משרד הפנים יאגם את נתוני האישורים שנתן השר להעסקת מבקר בהיקף משרה נמוך מכפי שנקבע בדין, וכן יעקוב אחר המשך נחיצות אישורים אלו.⁵⁹

בבדיקה שערכתי במשרד הפנים במהלך 2022 דיווח המשרד רק על חמש רשויות שיש להן אישור להעסיק את המבקר בהיקף משרה נמוך יותר מהנדרש בחוק, כולן רשויות שהיקף המשרה של המבקר בהן עומד על בין 25% ל-33%. עם זאת, מהמענה שהתקבל ממשרד הפנים עולה כי המשרד מפרש חוזר מנכ"ל משנת 2011 כאישור גורף לרשויות מקומיות רבות להקטין את היקף משרת המבקר. חוזר המנכ"ל בא לתקן חוזר מנכ"ל קודם בנוגע להיקף העסקה של עובדים שונים ברשויות. בין היתר מציין החוזר את היקף המשרה המינימלי שבו יש להעסיק את מבקר הרשות בכל אחד מסוגי הרשויות ונכתב בו כי "היקף המשרה האמור בסעיף זה הוא היקף המשרה המינימאלי שאותו חייבת הרשות לאייש ואילו בחוזר המנכ"ל 1/2011 מדובר בהיקף המשרה המרבי האפשרי, שאינו מחייב את הרשות".⁶⁰ מסעיף זה ניתן להבין שהיקף המשרה המינימלי הקבוע בחוק (למשל, היקף של חצי משרה למבקר במועצה מקומית שמתגוררים בה מעל 10,000 תושבים) הוא גם השיעור המחייב, ללא צורך באישור פרטני של השר.

אני סבור כי הדברים האמורים בחוזר המנכ"ל אינם ברורים די הצורך, ובוודאי שקשה לראות בהם היתר גורף לאישור לצמצם את המשרה. יתרה מכך, נראה שחוזר מנכ"ל אינו יכול לשמש בעניין זה תחליף לאישור של השר, וכן נראה שמצד החוק אין מקום בעניין זה להיתר גורף, אלא רק להיתר פרטני לכל רשות מקומית בפני עצמה.

2.3. הליך מינוי המבקר

סעיף 167(ב) לפקודת העיריות קובע כי "המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה", משמע בחירת מבקר הרשות נתונה בידי מועצת

59 מבקר המדינה, 2020: 372.

60 משרד הפנים, 2011: 6.

הרשות המקומית, בדומה לבחירת מבקר המדינה הנעשית על ידי הכנסת. עם זאת, מינוי מבקר הרשות נעשה גם בהליך של מכרז. בעבר נקבעה חובה חוקית למנות את המבקר באמצעות מכרז רק במועצות מקומיות, אך לא בעיריות, אף כי רוב העיריות מינו גם אז מבקר בהליך של מכרז. בעקבות דוח מבקר המדינה משנת 2002 נערך תיקון חקיקה בשנת 2005 שקבע כי גם מבקר עירייה ייחשב בתור נושא משרה שיש למנותו בדרך של מכרז פומבי וחלות עליו תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים), התש"ם-1979.⁶¹

בפקודת העיריות נקבע כי יש להקים ועדת מכרזים לבחירת עובדים בכירים, ובהם מבקר הרשות, והיא אמורה לבחון את המועמדים ולהעביר את המלצותיה למועצת הרשות. בוועדה חברים ראש העירייה או נציגו מקרב סגניו, חבר נוסף מהקואליציה העירונית ומנכ"ל העירייה. עוד חברים בה נציג אופוזיציה ונציג שר הפנים, שהוא בעל תפקיד מקביל לתפקיד מושא המכרז בעירייה אחרת. היועץ המשפטי של הרשות המקומית הוא בעל מעמד של משקיף בוועדה. במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות המצב שונה, והרכב ועדת הבחינה נקבע באמצעות ראש מינהל השירות, שאותו ממנה שר הפנים. כמו כן חברים בוועדה, לצד נציגי הרשות המקומית, גם נציגים ממשרדי ממשלה, נציגי ועד העובדים ונציגי הציבור.⁶² בפועל, לראש הרשות – ובפרט בעיריות – יש כוח רב בהחלטה על מינוי מבקר הרשות, אם כי בבדיקה שערך מבקר המדינה בנוגע לכמה מכרזים למינוי מבקר עלה כי "הממצאים מלמדים כי למשרד הפנים ולנציגיו בוועדות הבחינה למכרזים לבחירת מבקרים פנימיים לרשויות המקומיות השפעה ניכרת על הליכי המכרז".⁶³

בהיותו הליך מכרז כפוף הליך מינוי המבקר לכללי השוויון, ולכן על הבחירה להיעשות על בסיס שיקולים ענייניים ועל בסיס כישורים והתאמה לתפקיד. בסעיף 167 בפקודת העיריות, שהוחל גם על מועצות מקומיות ואזוריות, נקבע כתנאי סף לתפקיד תואר אקדמי וניסיון של שנתיים בעבודת הביקורת, ובחוזר מנכ"ל של משרד הפנים אף נקבעה דרישה לכמה שנות ניסיון תעסוקתי, שמשפרן

61 מבקר המדינה, 2002: 88; מבקר המדינה, 2011: 172-173.

62 משרד המשפטים, 2016: 35-36; מבקר המדינה, 2020: 468-469.

63 מבקר המדינה, 2011: 179.

עולה ככל שמספר התושבים ברשות גבוה יותר. מלבד זאת נקבעו בחוזר סייגים המבקשים למנוע מינוי של גורמים פוליטיים לתפקיד המבקר, ובהם איסור על מינוי של מי שכהן כחבר מועצה במשך עשר השנים האחרונות לתפקיד המבקר.⁶⁴ בהתאם לקביעת בית המשפט העליון, על חברי ועדת המכרזים לשקול ולבחון את ההצעות ואת המועמדים למכרזי כוח האדם בלב פתוח ובנפש חפצה וללא משוא פנים: "אסור הוא חבר ועדת מכרזים שישב למכרז, ודעתו מגובשת ונחרצת מראש מה אומר הוא להחליט".⁶⁵

לעיל התייחסתי לכמה מקרים שבהם אי-איוש משרת המבקר נבע ממינויים שנעשו בדרך פסולה. באופן רחב יותר, בדוח מבקר המדינה משנת 2011 נסקרו כמה הליכי מינוי של מבקרי רשויות מקומיות שנמצאו בהם ליקויים, ובהם אי-שמירה על כללי השוויון, מינוי שלא בהתאם לתנאי הסף ואף ניסיונות התערבות של ראשי רשויות מקומיות לטובת מועמד כלשהו.⁶⁶ קשה לדעת עד כמה מדובר בתופעה מערכתית וגורפת או שמא רק בכמה מינויים ספציפיים. ועם זאת, נראה שבחברה הערבית תופעות מעין אלו רווחות במיוחד. בחברה זו מודל דפוסי ההצבעה וניהול הרשות מבוססים בדרך כלל על השתייכות למשפחה-חמולה, וכך החמולות הגדולות, או קואליציה של כמה חמולות, שולטות ברשות המקומית.⁶⁷ בעבודת הדוקטור שלו בחן עזמי גומיד את השפעת החמולה על הליכי המינוי של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות הערביות בישראל. על סמך סדרת ראיונות עם ראשי רשויות, ראשי ועדות ביקורת ומבקרי רשויות הגיע גומיד למסקנה של "תרבות שלטון החמולה קיימת השפעה שלילית על כל נושא הביקורת ברשות המקומיות" ובפרט על מינוי המבקרים. לדבריו "הבעיה מתעצמת נוכח חוסר האפשרות המעשית של מועמד ראוי למשרה, להוכיח

64 משרד הפנים, 2011: 10-11. בחוזר מנכ"ל אחר הוגדר היקף הניסיון בביקורת הנדרש. ראו משרד הפנים, 2008: 28-29.

65 בג"ץ 3751/03 אילן נ' עיריית תל-אביב-יפו.

66 מבקר המדינה, 2011: 174-180.

67 להעמקה בנושא החמולה והרשויות הערביות בישראל ראו רביע, 2012: חילאילה, 2017; ח'מאיסי, 2017.

שהמכרז הוא 'תפור' או שמרבית חברי ועדת הבחינה לתפקיד מסוים יודעים מראש את מי עליהם למנות לתפקיד".⁶⁸

בשנים האחרונות פועלת בזירה זו באינטנסיביות עמותת "עורכי דין לקידום מנהל תקין". עמותה זו חרטה על דגלה שימוש בארגז הכלים המשפטי למען אכיפת כללי המינהל התקין וטוהר המידות בשירות הציבורי, והיא מתמקדת בשלטון המקומי הערבי. העמותה הגישה עתירות רבות לבית הדין לעבודה כנגד מינויים של מבקרי רשויות מקומיות ברשויות ערביות שלטענתה אינם עומדים בתנאי הסף, אם בשל חוסר ניסיון ואם בשל מעורבות ברשות וקרבה לבכיריה, ובמקרים רבים אף הובילה לפסילה של מינויים שנעשו או לפסילתם של מועמדים ספציפיים במהלך הליך המינוי.⁶⁹

68 גומיד, 2014: 155.

69 ראו למשל את הפסיקות בעחירות הבאות: פ"ה (נצ'י) 15-11-30396 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית זרזיר; פ"ה (חי') 16-06-52428 עורכי דין לקידום מנהל תקין (ע"ר) נ' מועצה מקומית פקיעין; פ"ה (חי') 15-12-34689 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית דיר חנא; פ"ה (חי') 20-05-21923 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' מועצה מקומית כפר קרע.

פרק 3

תקנים ותקציב ללשכת המבקר

3.1. סקירת המצב החוקי

אחד הכלים הבסיסיים לחיזוק אפקטיביות עבודת הביקורת הפנימית הוא קביעת תקציב ללשכת המבקר וכן העסקת עובדים בלשכה שיסייעו למבקר בעבודתו. בנושא זה הבחין המחוקק בין עיריות ובין מועצות מקומיות ומועצות אזוריות. בשנת 1990 נקבע בסעיף 170(ה) בפקודת העיריות כי "ראש העיריה בהסכמת מבקר העיריה ימנה עובדים ללשכת מבקר העיריה בהתאם לתקציב המאושר". בדברים אלו עדיין לא נקבעה חובה חוקית למינוי עובדים ללשכת המבקר. בשנת 1995 תוקן הסעיף ונקבע בו כי במקום שמינוי העובדים ייעשה בהתאם "לתקציב המאושר" הוא ייעשה בהתאם "לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות", ובשנת 2002 נוספה הקביעה ש"תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי". בסעיף 170א(ה) לפקודה נקבע בשנת 1990 סעיף דומה לגבי תקצוב לשכת המבקר, והוא תוקן בשנת 2002. לפי הסעיף על מבקר העירייה להכין ולהגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב, כך ש"היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העיריה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי".

בעוד בנוגע לעיריות חייב המחוקק את שר הפנים להתקין תקנות לתקצוב ואיוש משרות בלשכת המבקר, לגבי מועצות מקומיות נקבע בסעיף 145ז(א) לצו המועצות המקומיות כי "ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר". ואולם ישנה מחלוקת על פירוש סעיף זה בשאלה אם השר מחויב לקבוע תקנים בנושא. היועץ המשפטי של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, תומר רוזנר, ציין בדיון שנערך בוועדה בשנת 2018 כי סעיף זה מטיל חובה חוקית על השר להתקין תקנות, אך לפי עמדת משרד

הפנים כפי שהוצגה בוועדה על ידי סמנכ"ל המשרד לא ברור אם הסעיף מטיל חובה כזו.⁷⁰

למעשה, כפי שהראה מבקר המדינה, הרוב המובהק של המועצות המקומיות והאזוריות אינו מעסיק עובדים נוספים בלשכת המבקר מלבד המבקר עצמו (שכאמור, ברוב המועצות אף אינו עובד במשרה מלאה). מבקר המדינה מצא כי הדבר מביא לעיתים למצב אבסורדי, בעיקר במועצות אזוריות, שכן לא נמצאה מועצה אזורית אחת שמועסקים בה עובדים נוספים בלשכת המבקר, על אף ש"חלקן מנהלות תקציב גבוה מזה של עיריות שונות ומספר תושביהן עולה אף הוא על זה של עיריות שונות".⁷¹ בהתאם לכך המליץ המבקר למשרד הפנים להידרש לסוגיית קביעת שיעור מינימלי לתקציב ולתקינה גם בנוגע למועצות מקומיות ואזוריות, ובפרט לגדולות שבהן, אך עד כה לא הותקנו תקנות בנושא.

באשר לעיריות, למרות שתיקון החקיקה משנת 1995 חייב את השר לקבוע תקנות, במשך שנים רבות לא פעלו השר והמשרד להתקין תקנות בנושא, בעיקר בשל הרצון שלא להשית עלויות על הרשויות המקומיות.⁷² בשנת 2013 עתרו לבג"ץ התנועה לאיכות השלטון, איגוד מבקרי הרשויות המקומיות וחבר הכנסת (דאז) מיקי רזנטל כנגד שר הפנים על שלא התקין תקנות וכנגד ראשי רשויות על שלא מינו מבקרים.⁷³ העתירה הובילה להתדיינות שבסופה התחייבה המדינה

70 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018. גם מבקר המדינה ציין בשנת 2020 כבדרך אגב כי לגבי מועצות מקומיות נקבעה חובה להתקין תקנות (מבקר המדינה, 2020: 373).

71 מבקר המדינה, 2020: 374.

72 מבקר המדינה, 2011: 192. עם זאת, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 1998 נקבע כי "עיריות שמספר אוכלוסייתן הינו מעל ל-50,000 נדרשות לחקן משרה חדשה של מרכז ביקורת בנוסף למבקר הרשות ומזכירת היחידה", אך לא ברור התוקף המחייב של חוזר זה ובפרט שלאחר דברים אלו נכתב כי תקצוב המשרה יהיה בכפוף לסעיף בחוק הקובע כי ועדת הכספים ומועצת הרשות ידונו בהצעת התקציב והתקן ללשכת המבקר (משרד הפנים, 1998: 14). למעשה, בבדיקה שערך מבקר המדינה נמצא כי בשנת 2010 מבין 26 עיריות שמתגוררים בהן למעלה מ-50,000 תושבים, 12 עיריות לא העסיקו כלל עובדים נוספים בלשכת המבקר מלבד המבקר עצמו (מבקר המדינה, 2011: 192).

73 בג"ץ 3582/05 התנועה לאיכות השלטון בישראל נ' ראש עיריית אור עקיבא, יוספוף שמחה, עיריית אור עקיבא ואח'.

כי תפעל להתקנת תקנות בנושא. לאחר תהליך ממושך התקין בשנת 2018 שר הפנים את תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018. כחלק מהסיכומים על התקנות התחייב משרד הפנים אף לתקצב את העיריות בשנים הראשונות בגין העלויות הכרוכות בהן.

התקנות שנקבעו התייחסו לשני נושאים: מינוי עובדים ללשכת המבקר ותקציב לשכת המבקר. בנוגע למינוי עובדים הגדירו התקנות נוסחה הקובעת את מספר העובדים המינימלי שעל כל עירייה למנות ללשכת המבקר בהתאם למספר התושבים ברשות ולתקציב הרשות. מספר עובדי לשכת המבקר המינימלי שנקבע בתקנות עומד על עובד אחד בחצי משרה בעיריות קטנות ומגיע עד ל-15 עובדים בעירייה שמתגוררים בה מעל מיליון תושבים או שתקציבה עולה על 5.5 מיליארד ש"ח. מרבית העיריות קרובות לרף המינימלי, ומניתוח התקנות לפי נתוני מספר התושבים והתקציב השנתי לשנת 2020 עולה כי ב-44 עיריות מספר עובדי לשכת המבקר שנקבע בתקנות עומד על עובד אחד בחצי משרה או משרה מלאה, ורק ב-32 עיריות מספר עובדי לשכת המבקר שנקבע עולה על עובד אחד. נוסף על כך נקבע בתקנות תקציב מינימלי שכל עירייה נדרשת להקצות ללשכת המבקר לצורך תקצוב התקנים ולצורך עבודת המבקר השוטפת – הסכום עומד על 690,000-900,000 ש"ח בעיריות קטנות, ומגיע לכמה מיליוני ש"ח ברשויות גדולות.

בפשטות, עולה מהתקנות כי על תקציב לשכת המבקר לכסות את ההוצאות עבור שכר המבקר והעובדים והיתרה אמורה לשמש לצורך פעילויות (כדוגמת שכירת שירותים חיצוניים במסגרת הביקורת). עם זאת, במסגרת עתירה כנגד אי-מינוי עובדים ללשכת המבקר בעיריית נצרת טענה העירייה כי היא אינה מחויבת למנות עובדים ללשכת המבקר מכיוון שהתקנות קובעות כי "ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה ללשכות מבקר העירייה עובדים נוספים על המבקר". העירייה פירשה סעיף זה כקובע שאם המבקר אינו מעוניין במינוי עובדים ללשכתו הרי שאין חובה בכך, והציגה לבית המשפט תצהיר של מבקר העירייה שבו הוא טוען כי הוא אינו רואה צורך במינוי עובדים נוספים ללשכתו. מנגד, נראה שהסעיף הנזכר ביקש לקבוע שאת עובדי לשכת המבקר שהעירייה מחויבת למנות יש למנות מתוך הסכמה בין ראש העירייה ובין מבקר העירייה, אך לא ניתן שיקול דעת למבקר או לראש העירייה בהחלטה אם למנות עובדים. לנוכח עמדת העירייה הוגשה לבית המשפט המחוזי עמדת משרד הפנים שבה

הובהר כי המשרד סבור שהתקנות מחייבות מינוי עובדי ביקורת. לאחר תגובה זו ניתן באפריל 2022 פסק דין על ידי בית המשפט המחוזי בנצרת שבו הובהר כי מינוי עובדי ביקורת לפי התקנות הוא חובה שאין בצידה שיקול דעת, מתוך דחיית הפרשנות שהציעה העירייה.⁷⁴

3.2. סקירת המצב ברשויות

עמותות עורכי דין לקידום מנהל תקין ערכה בשנים האחרונות מעקב שיטתי אחר יישום התקנות על ידי העיריות. לצורך התחקות על הנעשה בעיריות השונות פנתה העמותה בחודשים אוגוסט וספטמבר 2021 ל־56 עיריות (73% מהעיריות) וביקשה פריטי מידע ומסמכים בעניין יישום התקנות – בקשות על פי החוק לחופש המידע. העמותה התמקדה בעיריות הקטנות יחסית ולא פנתה ל־15 העיריות הגדולות ביותר.

ממצאי הבדיקה של העמותה העלו כי עשרות עיריות לא העמידו ללשכת המבקר את התקציב הנדרש על פי החוק, אם כי לאורך השנים מאז התקנת התקנות ישנה מגמה ברורה של הגדלת התקציב. בשנת 2022 נמצא כי ב־15 עיריות (27% מהעיריות שנבדקו) היה התקציב ללשכת המבקר נמוך בעשרות אחוזים מהרף המינימלי שנקבע בתקנות.⁷⁵ ממצאי העמותה הצביעו על מכלול כשלים הנוגעים לסוגיה זו, ואחד מהם הוא העובדה שהתקציב של כל העיריות הנזכרות אושר על ידי משרד הפנים על אף שהיה מנוגד מיסודו לדין כפי שנקבע בתקנות.⁷⁶

ליקויים חמורים יותר נמצאו בנוגע לאיוש העובדים בלשכת המבקר. הבדיקה העלתה שב־46 עיריות (82% מהעיריות שנבדקו) לא מונו כלל עובדים ללשכת המבקר, אף שעברו שנתיים וחצי מאז כניסת התקנות לתוקף. בדיקה פרטנית

74 עת"ם 49633-12-21 עורכי דין לקידום מנהל תקין נ' ראש עיריית נצרת, מר עלי סלאם.

75 עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2022: 6.

76 שם: 10-6.

העלתה כי מבין 51.5 התקנים שנדרשו העיריות הנזכרות לאייש לפי התקנות, אוישו בפועל רק 10.5 תקנים (20%).⁷⁷

עמותת עורכי דין לקידום מנהל תקין החלה לפעול לקידום הנושא באמצעים משפטיים. מתוך העיריות שנבדקו נמצא כי נכון לעת הפנייה בסוף שנת 2021 בשמונה עיריות לא כיהן מבקר, ומשום כך הנסיבות מקשות על העירייה למנות עובדים ללשכת המבקר. לפיכך פנתה העמותה ל־38 עיריות הנותרות שלא כיהנו בהן עובדים בלשכת מבקר ודרשה מהן למנות עובדים בהתאם לתקנות, ובמקרים שלא ראתה נכונות לכך מצד העירייה עתרה לבית המשפט לעניינים מינהליים בדרישה להורות לעירייה לעשות זאת. מנתונים שפרסמה העמותה עולה כי נכון ליולי 2022 ב־30 עיריות החלו הליכים למינוי עובדים ללשכת המבקר, ומתוכן ב־17 עיריות הדבר נעשה רק לאחר שהעירייה חויבה לעשות זאת בעקבות הליכים משפטיים של העמותה. עם זאת, נכון ליולי 2022 רק מקצתן מינו עובדים ללשכת המבקר, והיתר מצויות בהליכים לשם כך. מנגד, שמונה עיריות לא החלו כלל בהליכים למינוי מבקר בהתאם לתקנות, והעמותה ממשיכה לנהל מולן התכתבויות והליכים משפטיים בעניין.⁷⁸

שיחות עם גורמים בשטח וגורמים בשלטון המקומי העלו כי היו מבקרי רשויות מקומיות שראו חשיבות בהעסקת עובדים בהתאם לתקנות, אך לא התעקשו על כך מול העירייה, ואילו מבקרים אחרים מלכתחילה העדיפו להגדיל את התקציב, שיוכל לשמש אותם לצורכי מיקור חוץ בעבודת הביקורת על פני העסקת עובדים פנימיים קבועים.⁷⁹ למעשה, כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2020, שנכתב זמן קצר לאחר כניסת התקנות לתוקף ולכן לא התייחס אליהן, נמצא כי עוד לפני כניסת התקנות הייתה העדפה להעסקת יועצים חיצוניים על פני עובדים קבועים בלשכת המבקר.⁸⁰ במסגרת הראיונות שנערכו במחקר זה עלתה טענה כי לא פעם ניתנת עדיפות ליועצים חיצוניים מכיוון שלצורך כתיבת דוח הביקורת נדרשת מומחיות ייחודית, ולכן מוטב לחפש יועץ ספציפי המומחה

77 שם: 5-6.

78 שם: 6-7.

79 שם: 6.

80 מבקר המדינה, 2020: 374.

לעניין. מנגד, יש שהעלו טענות ביקורתיות ולפיהן המבקרים מעדיפים יועצים חיצוניים ומיקור חוץ של מרבית העבודה, מכיוון שהדבר מאפשר להם להשקיע פחות זמן בעבודת הביקורת.

על כל פנים ישנם טיעונים כבדי משקל כנגד התבססות יתר על ייעוץ חיצוני ולטובת שילוב של עובדים קבועים בלשכת הביקורת. מבקר המדינה עמד על כמה מהם בדוח משנת 2020:

מאפייניה הייחודיים של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות מחייבים את מבקר הרשות לעמוד, לא אחת, בפניי לחצים והשפעות חיצוניות. **העסקת עובדים נוספים התומכים במנגנון הביקורת עשויה להפחית את עוצמת הלחצים ולחזק את עמידת מבקר הרשות מולם** [...] העסקת עובדים קבועים חשובה כי נוסף על האמור היא מונעת תלות של המבקר בתקציב הפעולות שמקצה לו הרשות והיא **מאפשרת שמירה על בסיס הידע והניסיון ברשות**, הגם שיש יתרונות בהעסקת יועצים חיצוניים המתמחים בנושא מסוים לטובת מטלת ביקורת ספציפית. **היעזרות המבקר בעובדים קבועים חשובה גם כדי למנוע תלות אישית במבקר**, במקרים שבהם נסיבות אישיות או בעיות משפטיות באיזו משרת המבקר אינן מאפשרות את תפקודו התקין של מנגנון הביקורת ברשות.⁸¹

ואכן, דומה כי העסקת עובדים נוספים בלשכת המבקר עשויה ליצור צוות פנימי בתוך הרשות, ובכך להגדיל את הריחוק ואי-התלות של המבקר בעובדי הרשות.⁸²

81 שם: 375, ההדגשות שלי.

82 מחלוקת ציבורית הקשורה לכך התחוללה בשנת 2019 בעקבות חוזר מנכ"ל של רשות החברות שבין היתר צמצם את האפשרות להעסיק מבקר של חברה ממשלתית במיקור חוץ. בעקבות סעיף זה עתרו לבג"ץ עותרים רבים ובהם IIA ישראל – איגוד מבקרים פנימיים בישראל. רשות החברות ציינה בתגובתה לבג"ץ את "היתרונות הנודעים להעסקת מבקר פנימי שכיר בחברות הממשלתיות הגדולות ולתרומה שיש בכך לחיזוק מעמדו. בכלל זה אזכרו, בין היתר, האפשרות להיכרות מעמיקה עם החברה, שמירת הזיכרון הארגוני וצמצום החשש לניגוד עניינים בין החברה לעיסוקיו הנוספים של המבקר" (בג"ץ 2000/19 ר"ח קובי נבון נ' מנהל רשות החברות הממשלתיות), ולבסוף העתירה נדחתה. אף שמחלוקת זו עוסקת במינוי המבקר עצמו ולא בעובדי אגף הביקורת, נראה שהטיעונים שהוזכרו רלוונטיים במידה רבה גם לעניין מינוי עובדים ללשכת הביקורת ברשויות המקומיות.

יתרה מכך, על רקע אי־האיוש המתמשך של תפקיד מבקר הרשות ברבות מהרשויות שתיארתי לעיל, מתחזק עוד יותר היתרון שבהעסקת עובדים בלשכת המבקר. כאשר ישנם עובדים נוספים מלבד המבקר, ניתן לשמור על המשך קיומו של מנגנון ביקורת פנימי גם בשעה שמשרת המבקר אינה מאוישת זמנית, ויש בכך אף כדי לסייע בשימור הידע והניסיון הפנימיים, לכשיתמנה מבקר חדש.

מכל מקום, גם אם מבקרי העיריות אינם מקבלים את הטיעונים הללו, הסיטואציה שבה במשך כמה שנים מרבית המבקרים לא התעקשו על קיום התקנות כלשונון ולא התריעו על כך היא חמורה מאוד, שכן תפקידם המינימלי כשומרי סף הוא לדאוג להתנהלות תקינה של הרשות המקומית על פי החוק. גם העובדה שמשרד הפנים לא פעל כלל לאכיפת התקנות במשך שנים אחדות, ולמעשה אף אישר את התקציב השנתי של מרבית העיריות אף שהוגש מתוך סטייה ברוה מהתקנות, מלמדת על בעיה מהותית.

פרסומי הרשות המקומית בעניין הביקורת הפנימית

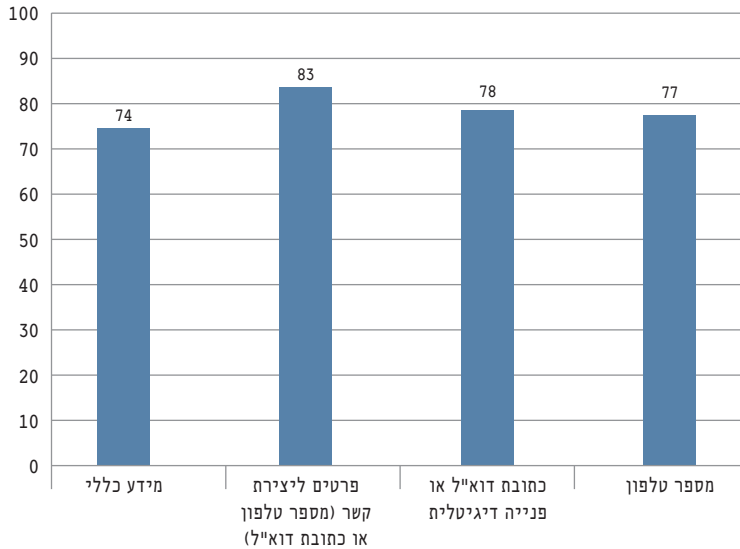
ישנם כמה היבטים מרכזיים בעבודת הביקורת שבהם קיימת חשיבות לפרסום מידע רלוונטי באתר הרשות המקומית: פרסום מידע על פעילות המבקר ועל דרכי יצירת קשר עימו, פרסום דוח המבקר ופרסום פרוטוקולים של ועדת הביקורת של הרשות. בפרק זה אציג את המצב החוקי בנוגע להיבטים אלו ואדון בו. לצד זאת אציג את המצב בפועל באתרי הרשויות, על בסיס בדיקות מפורטות שערכתי באתרי הרשויות המקומיות במהלך שנת 2022.

4.1. פרסום מידע על פעילות המבקר ועל דרכי יצירת קשר עימו

אחד הכלים המרכזיים בעבודת הביקורת הפנימית הוא קבלת תלונות מהציבור על התנהלות הרשות. הדבר מאפשר למבקר לבדוק את תקינות פעולת הרשות דרך עיניו של הפרט המתלונן, ובכך לסייע בעיצוב תוכנית עבודת הביקורת. זאת הסיבה שגם נקבע בישראל כי מבקר המדינה משמש נציב תלונות הציבור על פעילות גופים ממלכתיים וציבוריים, וכאמור בפרק 1 במרבית הרשויות המקומיות משמש המבקר גם כנציב תלונות הציבור. בשל כך אך טבעי הוא שהרשות המקומית תפרסם באתר האינטרנט שלה מידע כללי לציבור על עבודת המבקר וכן תפרסם את דרכי ההתקשרות שבהן ניתן ליצור עימו קשר ולהביא לפניו תלונות שונות, ובפרט את כתובת הדואר האלקטרוני של המבקר או של גורמים בלשכתו. עם זאת, לא קיימת חובה חוקית או תקנונית בעניין.

חרשים 3

שיעור הרשויות המפרסמות באתר הרשות מידע כללי על פעילות מבקר הרשות ופרטים על דרכי יצירת קשר עימו, מרץ 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאתרי הרשויות המקומיות.

מהנתונים עולה כי 74% מהרשויות מפרסמות מידע על פעילות מבקר הרשות באתר האינטרנט שלהן אך ב־26% מהרשויות (67 רשויות) אין כל פירוט של מידע כללי על עבודת מבקר הרשות. כמו כן ב־58% אתרי רשויות (23%) אין פרטי טלפון של לשכת המבקר וב־57% אתרי רשויות (22%) לא מופיעות כתובת דוא"ל או דרכים ליצירת קשר עם לשכת מבקר הרשות בפנייה דיגיטלית. במרבית הרשויות שאינן מפרסמות פרטי טלפון גם אין פרסום של כתובת הדוא"ל או אפשרות לפנייה דיגיטלית, וכך ב־43% רשויות (17%) אין באתר כל מידע על דרכים ליצירת קשר עם מבקר הרשות.

ליקויים אלו בולטים במיוחד ברשויות ערביות וברשויות קטנות. כך למשל, 45% מהרשויות הערביות לא פרסמו באתר הרשות מידע כללי על עבודת מבקר הרשות (לעומת 17% מהרשויות היהודיות), ו־45% מהרשויות הערביות לא

פרסמו באתר הרשות כתובת דוא"ל או דרכים ליצירת קשר עם מבקר הרשות בפנייה דיגיטלית (לעומת 11% מהרשויות היהודיות).

4.2 פרסום דוח המבקר

כאמור בפרק 1, אף שחוק־יסוד: מבקר המדינה מחייב פרסום ברבים של דוחות מבקר המדינה המוגשים לכנסת, לא נקבעה חובה חוקית דומה בנוגע לדוחות הביקורת של הרשויות המקומיות. עם זאת, בהתאם לפסיקתו של בית המשפט העליון בנוגע לפרסום דוח ביקורת של מבקר הפנים של משרד התחבורה,⁸³ על דוחות הביקורת חלים כללי חוק חופש המידע, ולכן על הרשות המקומית להעביר את הדוחות למי שמבקש אותם, אך יש לה סמכות לסרב אם היא סבורה שעל הדוח חלים הסייגים המנויים בחוק חופש המידע.

בדוח מבקר המדינה משנת 2009 הוקדש פרק לסוגיית "העמדת מידע לרשות הציבור בידי גופי השלטון המקומי", ובמסגרתו נבחנה גם העמדת דוח מבקר הרשות לעיון הציבור על בסיס שאלון שנשלח לרשויות המקומיות. הבדיקה העלתה כי מתוך 74 רשויות מקומיות שבהן מבקר הרשות המקומית הגיש דוח על ממצאי הביקורת לשנת 2005, רובן – 56 רשויות (76%) – ציינו כי הדוח הועמד לעיון הציבור, אך רק מעטות פרסמו אותו באינטרנט (אך שבאותה העת ל-72% מהרשויות היה לפי בדיקת המבקר אתר אינטרנט). ברוב המקרים (50 רשויות, 67%) הועמד הדוח לעיון הציבור במשרדי הרשות. 12 רשויות מקומיות (16%) ציינו כי הדוח הועמד לעיון הציבור בספרייה הציבורית, ורק ארבע (5%) ציינו כי דוח הביקורת פורסם באתר האינטרנט.⁸⁴

במרץ 2022 ערכתי בדיקה מקיפה באתרי האינטרנט של הרשויות המקומיות בנוגע לפרסום דוח המבקר. סעיף 170ג לפקודת העיריות קובע כי על המבקר להגיש לראש הרשות את הדוח השנתי לא יאחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר

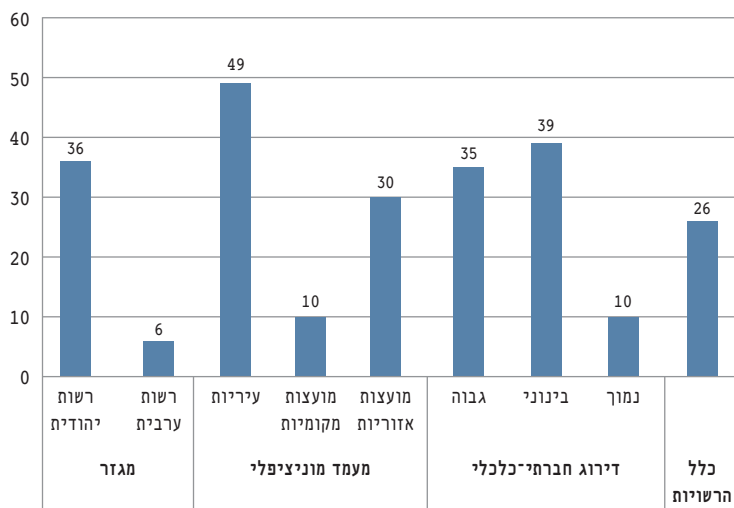
⁸³ ע"מ 6013/04 מדינת ישראל, משרד התחבורה נ' חברת החדשות הישראלית בע"מ.

⁸⁴ מבקר המדינה, 2009: 246-247.

השנה שלגביה הוגש הדוח, ובתוך שלושה חודשים מיום קבלת הדוח על ראש הרשות להגיש לזועדת הביקורת את הערותיו על הדוח ולהעביר לכל חברי המועצה העתק של הדוח בצירוף הערותיו. לפיכך, בחודש מרץ 2022 עדיין היה מוקדם מדי לפרסם את דוח המבקר לשנת 2021 (שייתכן שעדיין לא הוגש כלל על ידי המבקר), אך היה זה למעלה משמונה חודשים מהתאריך האחרון שהדוח של שנת 2020 היה אמור להיות מוכן כולל הערות ראש הרשות. בתרשים הבא מתוארים הממצאים שעלו בבדיקת פרסום דוחות המבקר לשנת 2020, בפילוח של קטגוריות שונות של הרשויות: מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי.

תרשים 4

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו את דוח מבקר הרשות לשנת 2022 עד מרץ 2022, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאתרי הרשויות המקומיות.

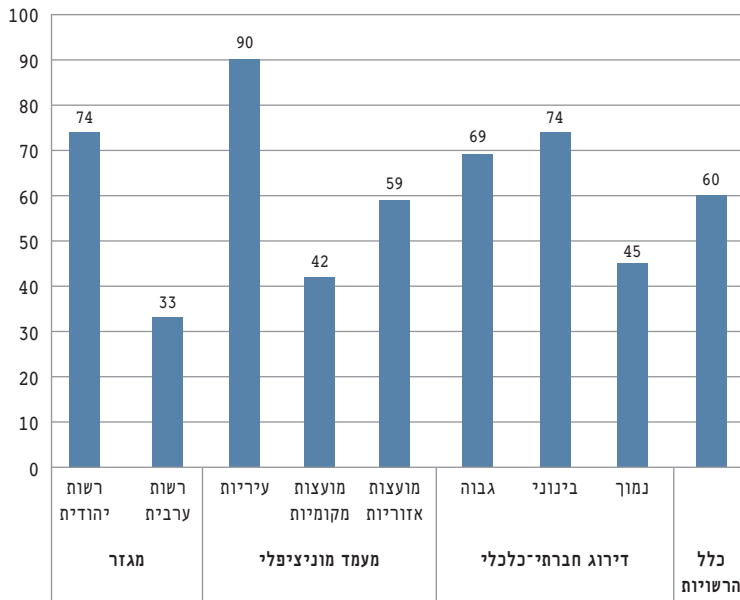
בבדיקה נמצא כי רק 67 רשויות (26%) פרסמו עד מרץ 2022 את דוח המבקר לשנת 2020.⁸⁵ ישנם פערים גדולים בעניין זה בין רשויות יהודיות, ש-36% מהן פרסמו את דוח המבקר לשנת 2020, לבין רשויות ערביות, ש-6% בלבד פרסמו את הדוח. ניתן גם לראות פערים לפי המעמד המוניציפלי של הרשות: בקרב העיריות ישנו השיעור הגבוה ביותר של פרסום דוח המבקר לשנת 2020. בקרב רשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך ניתן לראות שיעור נמוך של פרסום דוח המבקר לשנת 2020 (10%), בהשוואה לשיעור הפרסום ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני וגבוה (39% ו-35%, בהתאמה).

85 סביר להניח שבכמה רשויות שלא פרסמו את דוח הביקורת באחר הרשות למעשה לא נכתב כלל דוח כזה, אך ברור שברוב המוחלט של הרשויות ישנו דוח, אך הוא לא פורסם (ראו להלן בפרק 6 עיסוק בתופעת אי-כתיבת דוחות).

בבדיקת אתרי הרשויות בחנתי גם מהו שיעור הרשויות שפרסמו באתר האינטרנט שלהן לפחות דוח אחד של מבקר הרשות, אך אם איננו הדוח העדכני, כפי שמוצג בתרשים הבא.

תרשים 5

שיעור הרשויות המקומיות שפרסמו באתר האינטרנט שלהן לפחות דוח אחד של מבקר הרשות, עד מרץ 2022, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאתרי הרשויות המקומיות.

בדיקת המידע הקיים באתרי הרשויות המקומיות מלמדת כי באתרים של 153 רשויות (60% מכלל הרשויות) פורסם לפחות דוח אחד של מבקר הרשות. ניתן לראות כי 90% מהעיריות פרסמו לפחות דוח אחד של מבקר הרשות, ואילו שיעור הפרסום במועצות אזוריות ובמועצות מקומיות נמוך בהרבה. כמו כן ניתן

לראות פער ניכר בין רשויות יהודיות, ש-74% מהן פרסמו לפחות דוח אחד של מבקר הרשות, לרשויות הערביות, ש-33% מהן פרסמו לפחות דוח אחד. הפילוח לפי דירוג חברתי-כלכלי מלמד גם כן על שיעור פרסום נמוך של דוחות ברשויות בדירוג נמוך, אך על פערים קטנים יותר בין רשויות בדירוג חברתי-כלכלי בינוני לרשויות בדירוג גבוה. כלומר, שיעור הפרסום נמוך במיוחד ברשויות ערביות וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך.

כאמור לעיל, מבין 153 הרשויות שפרסמו דוח כלשהו של מבקר הרשות רק 67 (44%) פרסמו את הדוח העדכני של שנת 2020 וב-40 רשויות נוספות (16%) הדוח העדכני ביותר שפורסם היה של שנת 2019. ב-46 רשויות מקומיות נוספות שפרסמו דוח כלשהו של מבקר הרשות הדוח האחרון שפורסם היה מלפני שנת 2019, ובהן היו אף כאלה שהדוח העדכני ביותר שלהן היה לשנת 2010 (אור עקיבא) או לשנת 2014 (המועצות האזוריות גוש עציון וחבל אילות).

מבין הרשויות שפרסמו לפחות דוח מבקר אחד בולט כי הרשויות הערביות מפרסמות דוחות פחות עדכניים. כך, מקרב 28 הרשויות הערביות שפרסמו דוח מבקר כלשהו, רק חמש רשויות (18%) פרסמו את דוח המבקר העדכני ביותר (לשנת 2020), ובתשע רשויות נוספות (32%) הדוח העדכני ביותר המפורסם באתר הוא של שנת 2019. לשם השוואה, מתוך 125 הרשויות היהודיות שפרסמו את דוח מבקר הרשות באתר שלהן 62 רשויות (50%) פרסמו את דוח המבקר העדכני ביותר (לשנת 2020), וב-31 רשויות נוספות (25%) הדוח העדכני ביותר המפורסם באתר הוא של שנת 2019.

באשר למספר דוחות הביקורת שכל רשות פרסמה, הרי הוא משתנה מאוד בין הרשויות. שבע רשויות פרסמו דוח ביקורת שנתי אחד, שמונה רשויות פרסמו שני דוחות ביקורת שנתיים, ואילו 17 רשויות פרסמו למעלה מ-15 דוחות ביקורת שנתיים

לאורך השנים התנהל דיון ציבורי בשאלה אם יש לחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את דוחות הביקורת, ואף הוגשה בנושא הצעת חוק של חבר הכנסת לשעבר מיקי רוזנטל (העבודה).⁸⁶ כפי שהראיתי בפרק 1 העמדה המצדדת

⁸⁶ הצעת חוק לחיקון פקודת העיריות (פרסום דוח מבקר העירייה ודוח הצוות לחיקון ליקויים), התשע"ז-2017.

בפרסום דוח המבקר מושתתת על התפיסה שעבודת המבקר נועדה לשרת את האינטרס הציבורי, ולא רק את הנהלת הארגון, ולכן היא מיועדת לציבור הרחב. לעומת זאת העמדה הנגדית מדגישה את מעמדו של המבקר ככלי ניהולי עבור הנהלת הארגון, ולפיכך רואה בפרסום דבר שלילי.

מבקר המדינה המליץ בשני דוחות שונים לקבוע חובה חוקית לפרסם את דוחות מבקרי הרשויות.⁸⁷ לדעת מבקר המדינה "בפרסום הדוחות יש גם משום חיזוק מבקר הרשות. פרסום עשוי להגביר את מחויבות המבקרים למקצועם ולציבור, ויכול לעודדם לכתוב דוחות בנושאי הסיכון של הרשות שיועילו לשיפור תפקודה. כמו כן חשיפת ממצאי הביקורת מהווה זרז ותמריץ ליישום מסקנות המבקר".⁸⁸ עמדה דומה הציגו לפני מבקר המדינה בשנת 2020 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות והיחידה הממשלתית לחופש המידע במשרד המשפטים. מנגד, העמדה שהציג משרד הפנים למבקר המדינה בשנת 2020 היא כי "הגם שנוודעת חשיבות רבה לפרסום דוחות הביקורת שעורך מבקר הרשות המקומית לצורך הגברת השקיפות והבאת המידע בפני התושבים, היעדר החובה המפורשת לפרסום הדוחות נועד בין השאר למנוע התנגחויות פוליטיות בין גורמים ברשויות".⁸⁹ בשל כך טען המשרד כי יש להותיר את ההחלטה בנושא הפרסום לשיקול דעתן של הרשויות.⁹⁰

עמדתו היא שיש לחייב את הרשויות בפרסום דוח מבקר הרשות. לאור העובדה שהביקורת המרכזית על הרשויות המקומיות נעשית כיום על ידי מבקרי הרשויות,⁹¹ ומאחר שמדובר בגופים דמוקרטיים הנתונים לבחירה ישירה של הציבור, קשה מאוד לקבל את עמדתו של משרד הפנים בסוגיה. פרסום דוח הביקורת הוא מרכיב בסיסי בשקיפות של הרשות כלפי תושביה, והוא יכול לסייע בהגברת ההשתתפות האזרחית ומעורבות התושבים בנעשה ברשות.

87 מבקר המדינה, 2011: 221; מבקר המדינה, 2020: 384-385.

88 מבקר המדינה, 2020: 384.

89 שם: 285.

90 שם: שם.

91 בשונה ממשרדי הממשלה, שלצד הביקורת שעורכים עליהם המבקרים הפנימיים שלהם ישנה גם ביקורת שיטתית ונקודתית הנערכת עליהם על ידי משרד מבקר המדינה.

על החשיבות היתרה שיש לפרסום הדוחות עמדה יפה שלומית לביא במאמר שעסק בביקורת המדינה בשלטון המקומי, וראויים הדברים גם לעניין פרסום דוחות מבקרי הרשויות:

עריכת ביקורת ופרסום ממצאה שלובים ומשלימים זה את זה. ביקורת המדינה, תהיה יעילה ככל שתהיה, אם ממצאה ספונים במגירה – אינה אלא חצי מלאכה. פרסום הממצאים הוא נשמת אפה של ביקורת המדינה במשטר דמוקרטי; נטלת מביקורת את הפרסום – נטלת ממנה את רוח החיים. מלאכתו של מבקר המדינה לא תמה עם הנחת הדוחות על שולחן הכנסת. "נשקו" העיקרי, הכמעט יחיד של מבקר המדינה, הוא הפרסום. מאחר שסמכותו של המבקר היא רק להמליץ ולא להורות, ולהמלצותיו אין נפקות משפטית – "אין שיניים" בלשון העם – הרי שהפרסום הוא במידה רבה שיניה של הביקורת.⁹²

חשיבות הפרסום הציבורי אף עלתה במיוחד בשנים האחרונות בעקבות היחלשותה המתמדת של העיתונות המקומית בשני העשורים האחרונים והתלות הרבה שהיא פיתחה בתקציבי הרשות המקומית, המנותבים בעיקר על ידי ראשי הרשויות.⁹³ בעבר היה סיכוי גבוה יותר שהמקומונים יביאו לידיעת הציבור את המידע מדוחות הביקורת, ואילו כיום נראה הסיכוי לכך נמוך יותר.⁹⁴

יתרה מכך, החשש שהעלה משרד הפנים להתנגחות פוליטית באמצעות הדוח תמוה, משום שהחוק מורה על דיון והגשת המלצות בנושא דוח מבקר הרשות

92 לביא, 1999: 275.

93 בשנות ה-90 שני שלישים מהמקומונים היו משויכים לכלי תקשורת ארצי, ובכך היה להם "גב" ארצי שהקל עליהם להיות ביקורתיים כלפי הרשות. כמו כן יש ירידה במספר המקומונים: בשנת 2013 פעלו במדינה 545 מקומונים מודפסים ומקוונים בשפות שונות, ואילו נכון ליולי 2022 רשומים בישראל 291 מקומונים מודפסים ואחרים מקומיים בלבד. גם מספר הקוראים מצוי בירידה: בעוד בסקר TGI מ-2012 דיווחו 34.4% מהנשאלים כי הם קוראים מקומון בקביעות, סקר דומה שנערך ביוני-יולי 2022 העלה כי שיעור הקוראים צנח ל-22.2%. להרחבה בנושא ראו מנוסביץ ולב-און, 2014; חרות-סובר, 2022.

94 על פריחתה של העיתונות המקומית בשנות ה-90 והעניין שהיא גילתה בדוחות ביקורת ראו לביא, 1999: 290-291.

לוועדת הביקורת של הרשות המקומית המורכבת מחברי מועצה ובראשה עומד נציג האופוזיציה, וכן הוא מורה על דיון בדוח המבקר במועצת הרשות המקומית. שיעור לא מבוטל מהרשויות המקומיות בוחרות לפרסם מרצון החופשי את דוחות המבקרים, ואיגוד מבקרי הרשויות המקומיות אינו מביע התנגדות לפרסום הדוחות – עובדות אלה מלמדות גם הן על חולשת הטיעונים שהעלה משרד הפנים בנושא. עמדת משרד הפנים מפתיעה גם משום שבעבר הלא רחוק הציגו בכירי המשרד עמדה ברורה התומכת בפרסום דוחות הביקורת, ואף הביעו הסכמה לעגן זאת בנוהל מחייב.⁹⁵

4.3 פרסום פרוטוקולים של ועדת הביקורת

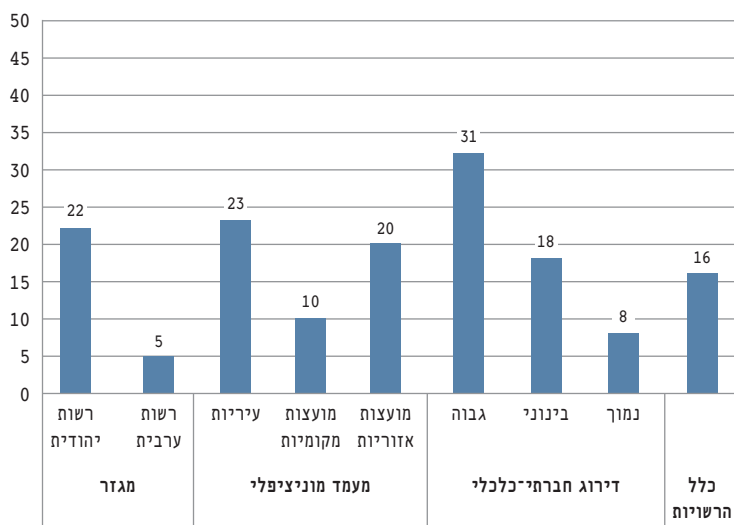
היבט נוסף של שקיפות הפרסומים בענייני הביקורת הפנימית נוגע לפרסום הפרוטוקולים של ועדת הביקורת. להלן בפרק 7 אעסוק בהרחבה במוסד זה, אך לעת עתה די להזכיר כי אחת הוועדות שעל מועצת הרשות להקים היא ועדת ביקורת, המורכבת מחברי המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות של מבקר הרשות ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. נכון להיום, על אף שמוטלת על הרשויות המקומיות חובה חוקית לפרסם את הפרוטוקולים של מועצת הרשות, לא מוטלת עליהן חובה חוקית לפרסם את הפרוטוקולים של ועדות הרשות, מלבד אלו של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בשל כך אין חובה חוקית גם לפרסם את הפרוטוקולים של ועדת הביקורת.

95 בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2014 הצהיר מנכ"ל משרד הפנים דאז, ד"ר שוקי אמרני, כי "התפיסה שלי כמנכ"ל המשרד היא חד משמעית. כל דוח ביקורת שנערך בגוף ציבורי, צריך לבוא לידיעת הציבור שממנו את הפעילות הזאת, כולל את הביקורת עצמה". לשאלת יושב ראש הוועדה, חבר הכנסת אמנון כהן (ש"ס), אם אפשר שמשד הפנים יוציא הנחיה שתחייב את הרשויות להעלות את דוחות המבקר לאתר הרשות, ענה אמרני כי "מבחינתנו לא צריכה להיות בעיה כזאת" (פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2014, עמ' 16).

במהלך יולי 2022 בוצעה בדיקה של פרסום הפרוטוקולים של ועדת הביקורת באתרי הרשויות המקומיות, וממצאיה מוצגים בתרשים הבא.⁹⁶

תרשים 6

שיעור הרשויות שפרסמו באתריהן לפחות פרוטוקול אחד של ועדת הביקורת הרשותית, עד יולי 2022, לפי מגזר, מעמד מוניציפלי ודירוג חברתי-כלכלי (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאתרי הרשויות המקומיות.

מתרשים 6 עולה כי רק 42 מהרשויות המקומיות (16%) פרסמו לפחות פרוטוקול אחד של ועדת הביקורת הרשותית. מבין אלו, רק 6 רשויות (2%) פרסמו פרוטוקולים עדכניים של ועדת הביקורת משנת 2022, ועוד 15 רשויות (6%) פרסמו פרוטוקולים משנת 2021. יתר הרשויות שפרסמו פרוטוקולים של ועדת הביקורת פרסמו מסמכים משנים קודמות, ובמקצתן הפרוטוקולים העדכניים

96 תודתי ליובל ברטוב על עריכת הבדיקה באתרי הרשויות בעניין זה.

ביותר היו משנת 2015. בדיקה באתרי 213 הרשויות שלא העלו כלל פרוטוקולים של ועדת הביקורת מלמדת כי 113 מהן לא העלו כלל פרוטוקולים של ועדות אחרות של הרשות, ואילו 100 מהן (47%) פרסמו פרוטוקולים של ועדות אחרות, אך לא פרסמו פרוטוקולים של ועדת הביקורת.

גם בנושא פרסום הפרוטוקולים של ועדת הביקורת בולט הפער בין רשויות יהודיות לערביות: 22% מהרשויות היהודיות פרסמו לפחות פרוטוקול אחד של ועדת הביקורת, לעומת 5% בלבד מהרשויות הערביות שפרסמו פרוטוקול אחד (ארבע רשויות). מן הרשויות הערביות הללו אף לא אחת פרסמה פרוטוקולים משנת 2022, ורק אחת פרסמה את הפרוטוקולים של שנת 2021. בנושא זה גם ניתן לראות מדרג ברור בין הרשויות לפי הדירוג החברתי-כלכלי – ככל שהרשות בדירוג חברתי-כלכלי גבוה יותר, כך עולה הסיכוי שהיא מפרסמת פרוטוקולים של ועדת הביקורת.

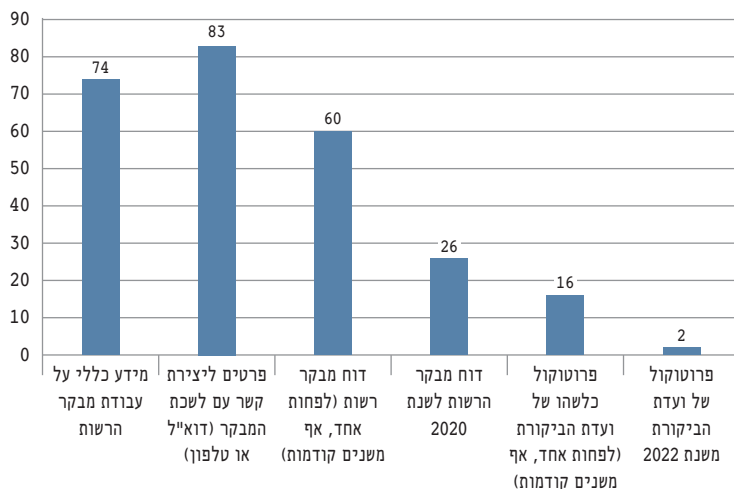
4.4. סיכום הממצאים

בעניין פרסומי הרשות

בפרק זה עמדתי על כך שלמעשה לא מוטלת על הרשויות המקומיות כל חובה חוקית לפרסם באתר האינטרנט מידע על פעילות המבקר ופרטים ליצירת קשר עימו, וכן אין חובה חוקית לפרסם את דוח המבקר ופרוטוקולים של ועדת הביקורת. על בסיס בדיקות שנערכו באתרי הרשויות המקומיות הוצג בפרק זה מידע על היקף הפרסומים השונים, ועיקריו מוצגים בתרשים הבא.

חרשים 7

שיעור הרשויות שהציגו פרסומים הנוגעים ללשכת מבקר הרשות, 2022 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאחרי הרשויות המקומיות.

אף שמרבית הרשויות פרסמו מידע כללי על עבודת מבקר ופרטים ליצירת קשר עם לשכת המבקר, ישנו שיעור לא מבוטל של רשויות שלא עשו זאת. בנוגע לפרסום דוח מבקר הרשות, אומנם רוב הרשויות פרסמו דוח כלשהו, אך כאמור מרבית הרשויות לא פרסמו נכון למרץ 2022 את הדוח העדכני של שנת 2020 ושיעור גבוה של רשויות גם לא פרסמו את הדוח של שנת 2019. בנוגע לפרוטוקולים של ועדות הביקורת, הרי רק שיעור קטן מאוד של הרשויות פרסם פרוטוקולים מסוג זה, וגם מתוכן מרבית הרשויות אינן מפרסמות פרוטוקולים עדכניים. כאמור לעיל, בממצאים בולט כי ברשויות ערביות, ברשויות קטנות וברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך היקף פרסום המידע הנוגע לעבודת הביקורת הפנימית בכל ההיבטים נמוך במיוחד.

פרק 5

יחסי הגומלין בין המבקר לרשות המקומית ובכיריה

5.1. הקדמה ורקע כללי

שאלת יחסי הגומלין בין המבקר ובין הרשות המקומית ובכיריה היא שאלה יסודית ביותר בשל השפעתה על האפקטיביות של עבודת הביקורת הפנימית. ספרות המחקר התאורטית בנוגע לביקורת פנימית טוענת כי תמיכה מסיבית מצד הדרג הניהולי הבכיר בביקורת הפנימית המועברת ומחלחלת לכל רמות הארגון היא מאפיין מרכזי של עבודה אפקטיבית של הביקורת הפנימית. כלומר, "הטון בצמרת" (tone at the top) ממלא תפקיד מרכזי באיכותה של הביקורת הפנימית.⁹⁷ במחקר מקיף, שהתבסס על שאלונים שמילאו 47 ראשי רשויות ומבקרי רשויות בישראל, בחן גבי סייג את הנושא בהקשר המוניציפלי הישראלי והגיע למסקנה ברורה:

ממצא אמפירי עיקרי של מחקר זה הוא שהשגת אפקטיביות גבוהה של הביקורת הפנימית אינה אפשרית ללא קיומה של תמיכה חזקה מצד הדרג הניהולי הבכיר ברשות המקומית. במילים אחרות, כדי להבטיח עבודה אפקטיבית של הביקורת הפנימית יש צורך באותה תמיכה. ברשות מקומית שבה קיימת תמיכה חזקה מצד ההנהלה, הדבר מחלחל לכל הרמות והפונקציות השונות ברשות המקומית – דרג ניהולי בינוני, דרג ניהולי זוט ודרג תפעולי. בתנאים אלה הביקורת זוכה מצד המבוקר לשיתוף פעולה, לגישה חופשית למידע וליצירת אווירה ארגונית המאפשרת לביקורת הפנימית לפעול ולעבוד באפקטיביות גבוהה.⁹⁸

Eden and Moriah, 1996 97

98 סייג, 2010: 359.

הקושי של מבקר הרשות בעניין זה הוא אינהרנטי ונובע מהיותו חלק מהארגון שאותו הוא מבקר ומהיותו כפוף לבכירי הארגון. כך, תלותו המבנית של מבקר הרשות בארגון עלולה להביא להחלשתו ולפגיעה בעצמאותו, והיא מציפה את המתח שבין מעמדו כשומר סף ובין מעמדו ככלי ניהולי. יתרה מכך, היותה של הרשות המקומית גוף פוליטי שבכיריו רואים חשיבות בדעת הקהל מגביר את הקושי הזה. עמד על כך יפה בית המשפט המחוזי:

מעמדו של מבקר פנים ברשות מקומית הוא מעמד בעייתי, שכן, המבקר עובד הרשות מן המניין, מועסק על ידי בכירה, נמצא בקשר יום-יומי עם נשואי ביקורתו, כשמעשי הרשות, התנהלות הרשות, מעשי ראש הרשות, מעשי נבחר הרשות, עוברים תחת עיניו הבוחנות של מבקר העירייה, ונמצאים בבסיס דו"ח הביקורת, אותו עליו להגיש בתוקף תפקידו לראש הרשות ולחברי המועצה. זאת להבדיל ממבקר חיצוני, כדוגמת מבקר המדינה, שאין לו את הקשר היום-יומי הבין-אישי במקום המבוקר. מעבר לכך, מבקר הרשות המקומית פועל בתוך גוף פוליטי, ולדו"חות הביקורת שלו המתפרסמים ברבים השפעה אפשר לומר ישירה על נושאי המשרה בעירייה המהווים חלק מהזירה הפוליטית המקומית.⁹⁹

בפרק זה אבקש לבחון כיצד נראים בפועל יחסי הגומלין בין מבקר הרשות ובין הרשות המקומית ובכיריה (דרג מקצועי ופוליטי), ולהתמקד במידת העצמאות, אי-התלות והאוטונומיה של המבקר בעת ביצוע תפקידו.

5.2. פירוט מוקרים

היבט מרכזי בעצמאותו של עובד נוגע למידת הקושי שבסיוע העסקתו. לכן, כדי לחזק את מעמדו של מבקר הרשות הקשיח המחוקק בסעיף 171 לפקודת העיריות את התנאים לפיטורי המבקר – כדי לפטר את היועץ המשפטי, המהנדס או הגזבר נדרש במועצת הרשות רוב של שני שלישים, ואילו כדי לפטר את המבקר נדרש רוב מיוחס גדול יותר של 75% מחברי המועצה. נוסף על כך נקבע

שאינן לבצע הליך פיטורין למבקר (וכן לגזבר, למהנדס וליועץ משפטי) אלא לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורין יידון בישיבת המועצה, וכן נקבע שלא תתקבל במועצה החלטה על פיטורי המבקר אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דבריו בעניין הפיטורין.

ניתן לעמוד על פער משמעותי בעניין זה בין גזבר הרשות ובין מבקר הרשות: סעיף 171(ג1) לחוק מקנה לגזבר הגנה נוספת מפני הפעלת שיקול דעת בלתי ענייני כלפיו שאינה ניתנת למבקרים – על פי סעיף זה, תוקם במשרד הפנים ועדה חיצונית אשר תפקידה לבחון אם החלטת המועצה לפטר גזבר נבעה משיקולים שאינם ענייניים, ובסמכותה לבטל את פיטורי הגזבר. הסדר דומה נקבע בחוק גם למקרה של השעיה של מבקר (וכן השעיה של גזבר, מהנדס ויועץ משפטי), אך לא בנוגע לפיטורי המבקר.

כמו כן ניתן לעמוד על פער משמעותי גם בין מבקר המדינה ומבקרי הרשויות. סעיף 13 לחוק יסוד: מבקר המדינה קובע כי את מבקר המדינה יכולה הכנסת להעביר מתפקידו רק אם "מטעמי בריאות נבצר ממנו, דרך קבע, למלא את תפקידו" או "מחמת התנהגות שאינה הולמת את מעמדו כמבקר המדינה". לעומת זאת בנוגע למבקרי רשויות לא נקבעו בחוק סייגים המגבילים את שיקול דעתה של מועצת הרשות בהעברת המבקר מכהונתו.¹⁰⁰

עם זאת, פסיקת בתי המשפט לאורך השנים קבעה נהלים מחמירים יותר לפיטורין של מבקרי רשויות. בית הדין האזורי לעבודה התווה את עמדתו בנושא בפסיקה משנת 2000:

כל אימת שנדונים בבית הדין לעבודה פיטוריו של עובד רשות מקומית (כמו עובד של כל גוף שלטוני הפועל במסגרת המשפט הציבורי-מנהלי), יש להקפיד שהליכי הפיטורים יהיו כדין הן מבחינת ההליכים והן מבחינת השיקולים שהביאו להחלטה על הפיטורים. כשמדובר על עובד בכיר של מועצה מקומית (מאלה המנויים בסעיף 139 לצו המועצות המקומיות), יש להקפיד שבעתיים. אך כשמדובר על עובד שהוא המבקר הפנימי – יש

100 נוסף על כך, בדומה למבקרי הרשויות, גם את מבקר המדינה ניתן להעביר מכהונתו רק ברוב מיוחס של 75% מחברי הכנסת.

להקפיד פי שבעים ושבעה, שכן כל פגיעה בעצמאותו (שגם היא יחסית בלבד) של המבקר הפנימי, עלולה לסכל את עבודת הביקורת הפנימית ועלולה להביא להשחתת המידות ולכך שהסדרים לא יהיו תקינים. נסיון של ראש רשות מקומית להביא שלא כדין לפיטוריו של המבקר הפנימי צריך שייבלם באיבו, ואנו – כבית דין לעבודה, רואים את עצמנו כחלק ממי שחייבים לעמוד על המשמר בענין זה.¹⁰¹

בפועל, לפי הפסיקה שהתקבלה לא ניתן להסתפק בכך שהרשות קיבלה את החלטת הפיטורין ברוב הדרוש, אלא יש לבחון אם המניע לפיטורי המבקר ואם השלבים שקדמו להחלטה לפטרו היו כדין או נבעו משיקולים זרים. ואכן, בכמה מקרים שבהם הגיע הליך פיטורי מבקר לדיון בבית הדין לעבודה נקבע כי יש לבטל את הליך הפיטורין בשל השיקולים הזרים שעמדו בבסיסו.¹⁰²

מנגנון נוסף הנועד להקשות על פיטורי מבקרים מעוגן בחוק מבקר המדינה. מבקר פנימי (ובכלל זה גם מבקר רשות) החש שנעשה לו עוול בפיטוריו רשאי לפנות למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור, ובמקרים המתאימים מוסמך הנציב לתת צו הגנה שבמסגרתו הוא רשאי למשל להורות על ביטול החלטת הפיטורין או על מתן פיצויים כספיים.

למעשה, כפי שעולה גם מהראיונות שנערכו במסגרת המחקר ומהדיונים בוועדות הכנסת בנושא מעמד מבקר הרשות, המקרים שבהם פוטרו מבקרי רשויות באופן ישיר הם נדירים למדי. כך, גם מהשאלון המדגמי שהעביר מבקר המדינה בקרב מבקרי הרשויות בשנת 2019 עולה כי רק 4% מהמבקרים טענו שהחלו להינקט כנגדם הליכי פיטורין, וכפי שציין מבקר המדינה "יש להניח כי להסדר החקיקתי בעניין יש תרומה לכך".¹⁰³

101 עב' (נצרת) 1985/00 עו"ד רימונדה סלימאן נ' המועצה המקומית בויעינה – נוג'ידאת. הסוגריים במקור. ההדגשה שלי.

102 מלבד הפסיקה המוזכרת בהערה הקודמת ראו גם ע"ע (ארצי) 2146-04-12 איגוד מבקרי הרשויות המקומיות בישראל נ' הרציג.

103 מבקר המדינה, 2020: 387.

5.3. דין משמעתי למבקרים

בנוגע לפתיחת הליכי דין משמעתי כנגד מבקרי רשויות נראה כי המצב שונה. בחוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, נקבע כי עיקר סמכויות הטיפול במבקרים שמתעורר בהם חשש לביצוע עברות משמעת של עובדי הרשות המקומית הן בידי ראש הרשות המקומית. בידי הסמכות, בין היתר, למנות תובע לקבלת קובלנות משמעתיות ולהגשת תובענות לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות; להגיש לתובע שמונה על ידו קובלנה נגד עובד; ולמנות חוקרים לעניינים אלו. מבקר המדינה הצביע בעבר באופן כללי על החסרונות של ההסדר הקיים, ובהם ריכוז הכוח בידי ראש הרשות המביא לאי-שיתוף הדרג המקצועי המופקד על כוח האדם ברשות והחשש לשרירות לב ולשיקולים זרים, לרבות שיקולים פוליטיים. בעניין הליכים לבירור חשדות נגד נושאי משרה בכירים ברשויות ותלונות עליהם העיר מבקר המדינה שיש למנוע שימוש לרעה בהליכי המשמעת, ובין היתר המליץ לבחון את מעורבותו של היועץ המשפטי לממשלה או של משרד הפנים בהליכי בירור ובדיקה של חשדות ותלונות מעין אלה.¹⁰⁴

באופן ספציפי יותר הועלתה לאורך השנים ביקורת על שאותם הסדרי הדין המשמעתי החלים על כלל עובדי הרשות המקומית חלים גם על מבקרי הרשויות, וכך המבוקר (ראש העיר) הוא השולט בדין המשמעתי של המבקר. במסגרת דיון בסדרת הליכי משמעת שהפעיל ראש רשות כנגד מבקר העירייה התייחס בית המשפט המחוזי לבעייתיות שיש במצב החוקי הקיים בנוגע לדין משמעתי:

המחוקק, כאמור, לא שת ליבו לאפשרות לפיה, יכול ראש העיר לנצל סמכותו על פי חוק המשמעת, המפקיד בידו סמכות להורות על חקירה משמעטית נגד מבקר, ולמנות תובע משמעתי לעניין ספציפי. 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, ודו"ח ביקורת שכתב

104 מבקר המדינה, 2009: 199-238; מבקר המדינה, 2011: 214.

היה לצנינים בעיני ראש העיר. מכאן, שעל אף חובתו של המבקר לשמור על כללי ההתנהגות החלים על כלל עובדי השירות הציבורי, לשמור על טוהר מידות ואף לשמש ראש וראשון להם, על בית הדין המשמעת הדין בקובלנה נגד מבקר, להיות ער לאפשרות שהמחוקק ביקש להימנע ממנה, והיא הצרת צעדיו של המבקר מטעמים שאינם ענייניים, על ידי הגוף הפוליטי הנבחר, באצטלה של הגשת תביעה כנגד המבקר לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.¹⁰⁵

ואכן לאורך השנים הצביעו גורמים שונים על תופעה של ניצול הדין המשמעת לצורך מאבק במבקרי רשויות. בדוח משנת 2011 טען מבקר המדינה כי "בחמש השנים האחרונות נקטו מספר ראשי רשויות מקומיות צעדי משמעת נגד מבקרים פנימיים".¹⁰⁶ המקרה הבולט ביותר הוא של מבקר עיריית טבריה בני אליהו, שראש העיר הגיש כנגדו בשנת 2006 תביעה לבית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות בגין חמישה אישומים שונים. בשנת 2009 הרשיע בית הדין למשמעת את אליהו בחלק מהאישומים, אך בשנת 2010 זיכה אותו בית המשפט המחוזי מכל האישומים וטען כי האישומים היו תוצאה של "רדיפה שמטרתה לטרפד את עבודת המבקר, ועל בית המשפט לעמוד על המשמר לבל תתאפשר פגיעה שכזו".¹⁰⁷

לדברי מבקר המדינה "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".¹⁰⁸ בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2012 בעקבות דוח המבקר טען שמואל גולן, לשעבר משנה למנכ"ל ומנהל חטיבה במשרד מבקר המדינה, כי המשרד מזהה את הדין המשמעת כ"מסלול עוקף לטיפול במבקר פנים". לדבריו בהיעדר יכולת ממשית לפטר את המבקר החלו ראשי רשויות רבים להקשות על המבקרים לבצע את עבודתם באמצעות הדין המשמעת: "איך אפשר להתמודד

105 עמ"ס 09-04-13028 אליהו נ' עיריית טבריה.

106 מבקר המדינה, 2011: 214.

107 עמ"ס 09-04-13028 אליהו נ' עיריית טבריה.

108 מבקר המדינה, 2011: 214.

עם מבקר? הלא להיזי אותו אי אפשר, לעשות אי אפשר, אז מחפשים איזה משהו שאפשר לעשות לו: טיפול משמעותי"¹⁰⁹.

אומנם מהשאלון המדגמי שהעביר מבקר המדינה בקרב מבקרי הרשויות בשנת 2019 עולה כי רק 3% מהמבקרים טענו כי ננקטו כנגדם הליכי משמעת, אך בסדרה של דיונים בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2018 נטען שוב ושוב מפי גורמי השטח כי הליך המשמעת משמש את ראשי הרשויות לכל הפחות כגורם מרתיע עבור מבקרי הרשויות המקומיות. יושבת ראש איגוד מבקרי הרשויות המקומיות באותה העת, עינב פרץ, טענה בוועדה כי "ראש רשות שמבין שיש לו בעיה עם המבקר פונה לנושא של לתפור לו תיק, ללכת איתו לנושא של דין משמעותי"¹¹⁰. לדברי פרץ סיבה מרכזית לכך שראשי הרשויות עושים זאת היא להקשות על מבקר המדינה לתת צו הגנה למבקרי הרשויות, שכן לאחר שישנו תיק בבית הדין המשמעותי הדבר מקשה את מעורבות מבקר המדינה בהליכים.

בשל כך רבים טענו כי ישנו צורך בשינוי החקיקה בנושא. בית המשפט המחוזי רמז לכך כאשר טען, בדברים שצוטטו לעיל בהרחבה, כי המחוקק "לא שת ליבו לאפשרות לפיה, יכול ראש העיר לנצל סמכותו על פי חוק המשמעת" כנגד המבקרים, ומבקר המדינה ציין בהמלצותיו במפורש כי המצב "מחייב ביתר שאת את מעורבותו של משרד הפנים כמאסדר (רגולטור) בהליכי ברור ובדיקה של חשדות ותלונות בענייני משמעת נגד מבקרי הרשות המקומית", ואף הציע לשקול את שינוי החקיקה כך שהטיפול בדין המשמעותי יעבור לידי גורם חיצוני בלבד.¹¹¹ בתגובה טען משרד הפנים בשנת 2011 כי הוא אכן פועל לתיקון חוק המשמעת, וגם בדיונים השונים של הוועדה לביקורת המדינה בעשור האחרון בנושא מעמד מבקרי הרשויות הביעו רבים תמיכה בשינוי החקיקה ובהם חברי כנסת, היועץ המשפטי של הוועדה, יושב ראש איגוד מבקרי הרשויות ונציגי משרד הפנים. ועם זאת, בתגובה שהציג משרד הפנים לדוח מבקר המדינה משנת 2020 נטען כי המשרד סבור שאין צורך בשינוי ההסדר שכן "תחולת הוראות הדין המשמעותי על המבקרים – כמו על כל עובד רשות מקומית – היא נדרשת

109 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012, עמ' 7.

110 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018א, עמ' 31.

111 מבקר המדינה, 2011: 216. הסוגריים במקור.

וחשובה", וכן נטען כי הייעוץ המשפטי משמש כיום גורם המאזן את ראשי הרשויות בנושא זה.¹¹²

5.4 התנכלויות למבקרי הרשויות וחוסר שיתוף פעולה עימם

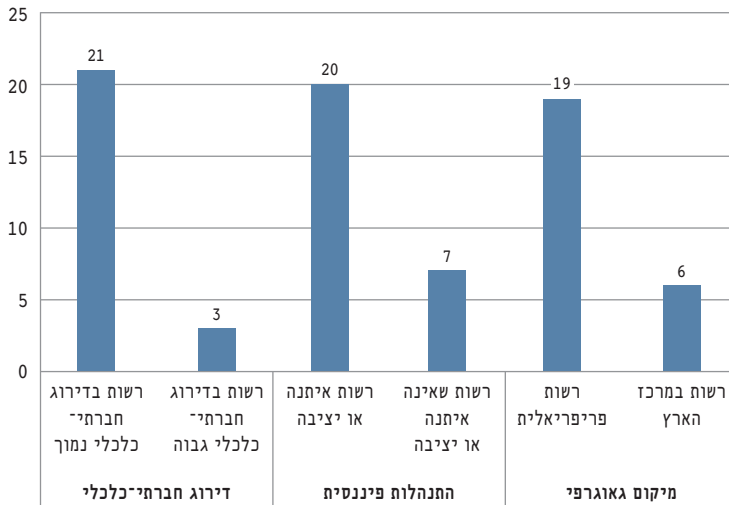
תופעה רחבה יותר מפיטורין והעמדה לדין משמעתי היא התופעה של בכירים ברשויות המקומיות, ובהם ראשי רשויות ונושאי משרה בכירים, שאינם משתפים פעולה עם המבקר ולעיתים אף מתנכלים לו ומקשים עליו בעבודתו. מתשובות המבקרים לשאלוני מבקר המדינה בשנת 2019 עלה כי במסגרת עבודתם בתקופה של חמש שנים 20% מהמבקרים דיווחו כי נתקלו בחוסר שיתוף פעולה מצד מבוקרים ו-14% דיווחו כי חוו התנכלות – ביטוי קיצון של חוסר שיתוף פעולה.¹¹³ כפי שעולה מהתרשים הבא, תופעת ההתנכלויות רווחת במיוחד ברשויות בדירוג חברתי-כלכלי נמוך וחסרות איתנות פיננסית בפריפריה.

112 מבקר המדינה, 2020: 392.

113 שם: 386-387.

תרשים 8

מבקרים שחוו התנכלות שאינה הליכי משמעת או פיטורין,
לפי כמה פילוחים, מדגם מבקר המדינה (ב-%)



מקור: מבקר המדינה, 2020: 388.

מתשובות המבקרים עולה כי המתנכלים במרבית המקרים היו ראש הרשות ובכירה. ממצאי בדיקה ממוקדת שערך מבקר המדינה בכמה רשויות העלו כי התנכלות למבקרים היא במרבית המקרים תוצאה של בחירתם של המבקרים "לעסוק בנושאים רגישים"¹¹⁴.

להלן אבקש לעמוד על הדפוסים המרכזיים של חוסר שיתוף פעולה עם מבקרי הרשויות עד כדי התנכלויות אליהם.

כדי לעשות את עבודתו על הצד הטוב ביותר נדרש מבקר הרשות להיות מסוגל לעקוב אחר עבודת הרשות במלואה. הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת

הפנימית, התשנ"ב-1992 (ועדת זילר), עמדה על כך בהרחבה, ודבריה ראויים גם לעניין מבקרי הרשויות המקומיות:

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 שנוכח 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.¹¹⁵

תפיסה זו הנחתה גם את המחוקק, שקבע כי לצורך ביצוע תפקידו רשאי מבקר הרשות להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת הרשות ושל ועדותיה, ולכן על הרשויות המקומיות מוטלת חובה חוקית להזמין את מבקר הרשות לכל הישיבות הללו. נוסף על כך החקיקה מחייבת להמציא למבקר כל מסמך, מידע או הסבר שהוא יבקש מכל מי שכפוף לסמכות הביקורת, וכן על המבקר לקבל גישה ישירה למאגרי המידע הממוחשבים של הרשות. הוראות החוק הללו מיועדות לחזק את מעמד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ולהבטיח את עצמאותן ואי-תלותן של המבקר.

ממצאי בדיקה שערך מבקר המדינה בשנת 2019 בקרב למעלה ממחצית ממבקרי הרשויות העלו כי 7% מהמבקרים דיווחו שלא קיבלו זימון לכל ישיבות מועצת הרשות המקומית, ו-64% מהמבקרים דיווחו שלא קיבלו זימון לכל ישיבות ועדות הרשות: מתוכם, 50% לא קיבלו זימון לחלק מהישיבות ו-14% לא קיבלו כלל זימונים לישיבות הוועדות. אלא שאף שאי-זימונו של מבקר הרשות למועצת הרשות או לוועדות נעשה לעיתים בתום לב, מניעת גישה למאגרי מידע או מניעת קבלת מסמכים הן תופעות הקשורות יותר לניסיון להקשות באופן ישיר את עבודת המבקר עד כדי התנכלות. בבדיקת מבקר המדינה נמצא כי ל-10% מהמבקרים אין גישה לכל מערכות הנתונים של הרשות ו-27% מהמבקרים

נתקלו בעבודתם בקשיים בקבלת חומרי ביקורת.¹¹⁶ ממצאים דומים עלו בבדיקה קודמת שערך המבקר בשנת 2010.¹¹⁷

בשנת 2018 ערכה הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שבראשותה עמדה אז חברת הכנסת לשעבר שלי יחימוביץ' (העבודה), שלושה דיונים ממושכים שעסקו במעמד של מבקרי הרשויות ובהתנכלויות שהם סובלים מהן. במסגרת הדיונים אספה יחימוביץ' מידע רב ממבקרי הרשויות ומנציגיהם הרשמיים, שמקצתם אף הגיעו לדיוני הוועדה והציגו את טענותיהם. בפתח אחד הדיונים סיכמה יחימוביץ' את עיקרי הפרקטיקות שנחשפה אליהן:

אני חייבת לשם פתיחה רק להגיד שמץ מהפרקטיקות שנחשפנו אליהן בכל מה שעובר על מבקרי הפנים ברשויות המקומיות ויש כאן כמה דוגמאות. אני אעבור עליהן ביעף, הכל קרה במציאות וגם חוזר באופן סדרתי בהרבה מאד רשויות מקומיות שבהן מוגשים דו"חות של מבקרי פנים, שהם קשים כלפי ראש הרשות. אנחנו שומעים כמעט בכל מקום שבו הדברים התדרדרו, על הנחיות לכלל העובדים ברשות שלא לדבר עם מבקר הפנים, לא לדבר איתו גם על רקע מקצועי, לא להעביר לו חומרים, אבל גם להחרים אותו ברמה האישית ולא להגיד לו שלום, לרבות איומים בפיתורים על עובדים שידברו עם מבקר הפנים. דבר שהוא מייצר גם בידוד פסיכולוגי, אבל כמובן גם מקשה על העבודה [...] מעקב צמוד בחלק מהרשויות, כולל על מבקר הפנים, גם באמצעות מצלמות וגם באמצעות שמע. מניעת גישה לרשת המחשוב ולמאגרי המידע של העירייה, מה

116 מבקר המדינה, 2020: 376-377. על יחסי הגומלין בין מבקרי הרשויות להנהלות הרשויות ניתן ללמוד גם מאירועי משבר הקורונה. במרץ 2020 התבקשו גופים ציבוריים רבים, ובהם רשויות מקומיות, להוציא לחל"ת שיעור מסוים מבין העובדים, מי שאינם מוגדרים כחיוניים. בנהלים שקבע משרד הפנים הוא אפשר לרשויות המקומיות לבחור רק שישה עובדים שיוגדרו כחיוניים מקרב המנכ"ל, הגזבר, היועץ המשפטי, מנהל מחלקת החינוך, מהנדס העיר, הוורטנר והמבקר. בעקבות הנחיה זו יותר מ-30 רשויות הוציאו את מבקר הרשות שלהן לחופשה כפויה - צעד שזכה לביקורת ציבורית (חשמונאי, 2020).

117 בבדיקה משנת 2010 נמצא כי 15% מהמבקרים דיווחו כי אין הם מוזמנים כלל לישיבות ועדות הרשות ו-4% מהמבקרים דיווחו כי הם אינם מוזמנים לא לישיבות המועצה ולא לישיבות ועדות הרשות דרך קבע. כמו כן 8% ממבקרי הרשויות ציינו כי לא ניתנה להם גישה לכל מערכות הנחונים של הרשות (מבקר המדינה, 2011: 206-207).

שכמובן מקשה על העבודה של מבקר הפנים. מניעה ברמה האישית והמקצועית לצאת לכנסים מקצועיים, לימי עיון, להכשרות מקצועיות. בעצם לנטרל לחלוטין מכל אפשרות להעשרה מקצועית כסנקציה. כמובן שאנחנו שומעים על הכפשות ועל כינויי גנאי נגד המבקרים, גם בשיחות עם עובדים אחרים וגם לפעמים באוזניו שלו. פריצה למחשב של מבקר הפנים – זה מחשב שנמצא פיזית במקום העבודה ולכן נכנסים למחשב כדי לדעת גם על עבודת הביקורת עצמה, אבל גם ככלל.¹¹⁸

בדבריה ציינה יחימוביץ' פרקטיקות שכבר תוארו לעיל, אך היא הוסיפה עוד פרקטיקות ובראשן רדיפה אישית של המבקר כדוגמת הכפשות ומניעת קשר בינו ובין עובדי הרשות עד כדי "בידוד פסיכולוגי". עמיחי שי, שכיהן בשנים 2012-2019 כיועץ מבקר המדינה לתפקידים מיוחדים האחראי על המאבק בשחיתות, היה ממנוה מטעם מבקר המדינה על הקשר עם מבקרי הרשויות. בדבריו בוועדה הוא טען שרשימת ההתנכלויות המפורטת שהציגה יחימוביץ' היא למעשה רשימה קצרה והדגיש גם הוא את האלמנט הפסיכולוגי של המאבק במבקרים:

לדעתי רשימת המכולת שנתת היא קצרה, של ההתנכלויות, משום שכל שהתחכום גדול יותר, כך גורמים להם ומצרים את צעדיהם. דובר פה על היבטים כלכליים. ההיבטים הם לא רק כלכליים, ההיבטים הם נפשיים, הלחצים הם מאד מאד גדולים. אני נמצא בקשר עם מבקרים פנימיים [...] ברשויות רבות, וגם בקשר ליחסי עבודה מה קורה, איך קורה, האם יש חשש למעשה פלילי. חיבורים כאלה ואחרים עם המשטרה לגבי נושאים פילייים ואתה שומע את המצוקות שלהם, את הניסיונות לפגוע בהם.¹¹⁹

מקרי ההתנכלויות משיגים במקרים רבים את מטרותם וגורמים למבקרי הרשויות להתפטר מתפקידם, אך במקרים שבהם קיבלו צו הגנה ממבקר המדינה. חברת הכנסת יחימוביץ' עמדה על כך גם היא בדיון בוועדה: "הבעיה היא בכלל לא פיטורים, לעיתים נדירות מאוד זה מגיע לפיטורים, הבעיה היא שממררים את

118 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018א, עמ' 3.

119 שם, עמ' 17-18.

חייהם באופן כזה עד שהם מבקשים את נפשם לברוח. זאת הבעיה. והשיטות הן יצירתיות להפליא"¹²⁰.

מקרה מפורסם מסוג זה היה של מבקרת המועצה המקומית מבשרת ציון, אילנית גוהר, שבעבודתה הצביעה על אי־סדרים בהתנהלות ראש המועצה המקומית יורם שמעון, שהביאו עד כדי חקירתו במשטרה בשנת 2017 בחשד שהעניק הטבות לאיש העסקים רמי לוי.¹²¹ באוקטובר 2016 פנתה גוהר למבקר המדינה בבקשה לקבלת צו הגנה בשל שורה של התנכלויות שסבלה מהן עקב כתיבת הדוח בעניינו של ראש הרשות, ולאחר כחודשיים קיבלה צו הגנה זמני עד לביורר מעמיק יותר של התלונה. לאחר שנה וחצי, ובשעה שמבקר המדינה היה קרוב להעניק לה צו הגנה קבוע, הסכימה גוהר לפרוש לאחר שסוכם עימה שתזכה לפיצוי כספי גבוה בסך 750,000 ש"ח מהרשות המקומית. כך הסבירו בתקשורת מקורביה של גוהר את החלטתה לפרוש:

היא הייתה מקבלת צו קבוע, ואז נשארתי בארגון שלעובדים בו יש הוראה לא לדבר איתה, סובלת ממגבלות תקציביות, מהתנכלויות קטנות וגדולות, מתחושת בדידות וקשיים לבצע את עבודתה. עד שהמדינה תמצא דרך לוודא שמבקרי רשויות מקומיות יוכלו לבצע את עבודתם כיאות, גם אם ראש הרשות רוצה להתנכל להם, יעבור עוד הרבה זמן. אילנית היא אדם שמח וחברותי והחיים בתוך סביבה כה עוינת אינם מתאימים לה. ברגע שהציעו לה תנאי פרישה קוסמים היא החליטה שהגיע הזמן לעבור לדבר הבא.¹²²

דברים אלו ממחישים את העובדה שבפועל אין לגורמי הממשל ולמבקר המדינה כיום כלים ממשיים להילחם בתופעה של התנכלויות למבקרי הרשויות. ואכן, במקרה דומה פנה בשנת 2018 מבקר עיריית טבריה בני אליהו לקבלת צו הגנה ממבקר המדינה בגין התנכלות שיטתית של ראש הרשות רון קובי כלפיו עד כדי ניתוק ממאגרי המידע של הרשות והוראה לעובדי הרשות שלא לשתף עימו

120 שם, עמ' 9.

121 גואטה ודברת־מזריץ, 2017.

122 בקיצור, 2018.

פעולה. גם במקרה זה, לאחר שהתקבל צו ההגנה זמני, בחר המבקר להתפטור מתפקידו לאחר סיכום עם מבקר המדינה שהוא יקבל פיצויים גבוהים מהרשות.

ועם כל זאת, חשוב להדגיש שמקרי ההתנכלות למבקרי רשויות, בוודאי הקשים שבהם, הם חריגים יחסית, וכאמור גם בסקר בין המבקרים שערך מבקר המדינה נמצא כי 86% לא דיווחו שחוו מקרי התנכלות. ועדיין, נראה כי עצם היכולת של בכירים ברשויות להערים קשיים על עבודתם של מבקרי רשויות היא גורם שיש בו כדי לפגוע בעצמאותם של המבקרים גם ברשויות אחרות. בראיונות עם גורמים שונים במסגרת המחקר טענו רבים כי מבקרי הרשויות חוששים ממצב של התנכלות או חוסר שיתוף פעולה, ולכן הם מלכתחילה מכלכלים את צעדיהם כך שלא יגיעו לכדי עימות חזיתי עם בכירי הרשות. יורם לוי – מבקר עיריית נהריה שראש העיר ניהל נגדו מאבק ממושך במשך שנים רבות עד כדי ניתוקו ממאגרי המידע של העירייה והוראה לעובדים שלא לשתף עימו פעולה – טען במפורש כי הוא חריג מכיוון ש"מבקרים רבים שאני מכיר מורידים את הראש"¹²³.

5.5. צווי הגנה של מבקר המדינה

אינדיקציה מסוימת להיקף תופעת ההתנכלות למבקרים ניתן לראות בהיקף הפניות למבקר המדינה לקבלת צווי הגנה. כאמור, בתוקף תפקידו של מבקר המדינה כנציב תלונות הציבור הוקנו לו בסעיפים 45א-45ג לחוק מבקר המדינה סמכויות למתן צו הגנה – זמני או קבוע – כדי להגן על עובדים בגופים מבוקרים שהממונים עליהם פגעו בזכויותיהם מאחר שחשפו מעשי שחיתות. המחוקק הקנה למבקר המדינה שיקול דעת רחב בנוגע לתוכן צו ההגנה, והוא רשאי לתת כל צו שימצא לנכון ולצודק כדי להגן על זכויות המתלונן, בהתחשב בתפקוד התקין של הגוף שבו המתלונן עובד. בנוגע למבקרים פנימיים הסדיר המחוקק את סמכותם לפנות למבקר המדינה בגין העברה מתפקיד או בגין מעשה שעשה

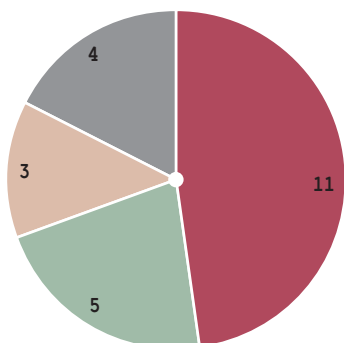
מי שממונה עליו החורג מהוראות חוק, הפוגע במבקר במישרין או מונע ממנו במישרין טובת הנאה.

מניתוח נתונים שהתקבלו לצורך מחקר זה במענה לבקשת מידע ממשרד מבקר המדינה עולה כי במהלך השנים 2010-2020 קיבל מבקר המדינה 23 תלונות ממבקרים של רשויות מקומיות, ובעקבותיהן הוא הוציא שבעה צווי הגנה זמניים, שאחד מהם אף הפך לצו הגנה קבוע. מנתוני משרד מבקר המדינה עולה שבתקופה של העשור הנזכר הוא העניק בסך הכול 74 צווי הגנה זמניים, ש־31 מהם הפכו לצווי הגנה קבועים.¹²⁴ מהנתונים עולה שמבין כלל העובדים בגופים המבוקרים – ובהם כלל עובדי משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות, החברות הממשלתיות, תאגידים עירוניים ועוד – כ־10% ממקבלי צווי ההגנה הם מבקרים ברשויות מקומיות.

בתרשים הבא מוצגת התפלגות הטיפול של מבקר המדינה בתלונות השונות של מבקרי הרשויות המקומיות בעשור האחרון.

תרשים 9

אופן הטיפול של מבקר המדינה בתלונות של מבקרי הרשויות המקומיות בשנים 2010-2020 (במספרים מוחלטים)



- עניין התלונה תוקן
- התלונה נדחתה על הסף
- המתלונן ביטל את תלונתו
- אחר

מקור: עיבודי המחבר לנתונים שהתקבלו ממשרד מבקר המדינה.

ניתן לראות שהמבקר דחה על הסף חמש תלונות, ואילו ב־11 מקרים התלונה נסגרה רק לאחר שהעניין הנידון בתלונה תוקן. מתוך אלו, בארבעה מקרים העניין תוקן רק לאחר שמבקר המדינה הוציא צו הגנה זמני. לעומת זאת, בשלושה מקרים התלונה נסגרה בטרם העניין הנידון תוקן וזאת לאחר שמבקר הרשות משך את התלונה שהגיש. בשניים מתוך שלושת המקרים הללו ביטל המבקר את התלונה אף לאחר שהתקבל צו הגנה זמני מטעם מבקר המדינה, והדבר מלמד כי במקרים אלו מבקר הרשות משך את התלונה אף שהתברר שיש יסוד לכך שהיא הייתה מוצדקת. ככל הנראה היו אלו מקרים שבהם המבקר בחר להתפטר מתפקידו, כמפורט לעיל בעניין מבקרת המועצה המקומית מבשרת ציון ומבקר עיריית טבריה. מבין ארבע התלונות הנוספות ("אחר") במקרה אחד התבררה תלונה ונמצאה לא מוצדקת; במקרה השני התבררה התלונה, נמצאה מוצדקת

וניתן בה צו הגנה זמני שהפך לקבוע; במקרה שלישי התלונה עדיין לא התבררה בעת מתן המענה; ובמקרה רביעי המבקר הגדיר את הסיבה לסגירת התלונה כ"אחרת", ללא פירוט.

יושבת ראש איגוד מבקרי הרשויות המקומיות לשעבר, עינב פרץ, טענה בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת שאומנם מבקרי הרשויות מוצאים אוזן קשבת אצל מבקר המדינה, אך משך בירור התלונות על ידי מבקר המדינה הוא ארוך מאוד. כמו כן היא מתחה ביקורת על שמבקר המדינה ממעט להעניק צווי הגנה קבועים ומעדיף את מנגנון צווי ההגנה הזמניים. לדבריה צו הגנה זמני יכול להתבטל בכל עת, ובכך הוא פוגע במבקרי הרשויות שמרגישים שגורלם תלוי על בלימה. גם מבקר עיריית טבריה לשעבר, בני אליהו, ציין כי ראשי רשויות מזהים צווי הגנה זמניים כהתנהלות לא נחרצת מצד מבקר המדינה, ולכן גם לאחר מתן צוויים אלו הם ממשיכים במאבק במבקר הרשות, אף שמתן צו הגנה קבוע יכול למנוע זאת. מנגד, היועץ המשפטי של הוועדה לביקורת המדינה, תומר רוזנר, טען כי מכיוון שלמתן צו הגנה על ידי מבקר המדינה יכולה להיות משמעות פלילית,¹²⁵ היא נתפסת כמסגרת משפטית, ולכן מבקר המדינה בצדק בוחר את הדברים ביסודיות ואינו ממהר להעניק צוויים. בשל כך הציע רוזנר לשקול את הגברת המעורבות של משרד הפנים במקרים של התנכלויות למבקרי הרשויות, במסגרת שונה שאינה נתפסת כמסגרת משפטית, ולכן היא יכולה לפעול מהר יותר.¹²⁶

125 הפרת צו הגנה היא עבירה פלילית. בשנת 2018 אף דיווח יועץ מבקר המדינה לתפקידים מיוחדים לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת על מקרה תקדימי שבו התלונן המבקר במשטרה על ראש רשות שהפר צו הגנה (פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018א, עמ' 20-21).

126 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018ג, עמ' 13.

5.6. יחס הנהלת הרשות לדוחות הביקורת ותיקון הליקויים

כדי לקדם יישום של המלצות הביקורת ותיקון של הליקויים העולים בדוח מבקר הרשות הנהיג המחוקק כמה מנגנונים המחייבים את הנהלת הרשות – הפוליטית והמקצועית – להתייחס לדוח ולדון בממצאיו. לגבי הנהלה הפוליטית, נקבע כי על מועצת הרשות לדון בדוח המבקר וכן נקבע כי בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח מבקר הרשות יגיש ראש הרשות לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו. באשר לדרג המקצועי, על פי חוק מבקר המדינה ברשויות המקומיות – כמו בכל גוף ציבורי מבוקר על ידי מבקר המדינה – צריך לפעול צוות לתיקון ליקויים, שבראשו עומד מנכ"ל הרשות. החוק קובע כי בעריות ובמועצות מקומיות הצוות גם ידון בליקויים שנמצאו בדוח מבקר הרשות, יגיש המלצות לראש העירייה, וידווח לוועדת הביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים. במועצות אזוריות אין חובה חוקית שהצוות ידון בדוחות מבקר הרשות. התפיסה העומדת בבסיס הדרישה להקמת הצוות לתיקון ליקויים היא שכדי להטמיע את ממצאי הביקורת ביעילות יש צורך שצוות מקצועי ידון בהם בשיטתיות ויעקוב אחר ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהם.

בפועל, ישנם ליקויים רבים ביישום הבסיסי של הנחיות אלו, והדבר פוגע באפשרות שהמלצות הביקורת ייושמו.

דוח מבקר המדינה משנת 2011 הראה כי ב־67 רשויות מקומיות (28%) לא דנה מועצת הרשות בדוח מבקר הרשות לשנת 2008 וב־49 רשויות מקומיות (20%) לא דנה מועצת הרשות בדוח לשנת 2007.¹²⁷ דוח מבקר המדינה משנת 2020 הציג ממצאים על השנים 2015–2017 שמהם עלה כי המצב השתפר רק במעט: ב־16% מהרשויות לא דנה מועצת הרשות בדוחות המבקר. כמו בתחומים אחרים, גם בנושא זה מצא מבקר המדינה פער בין סוגים שונים של רשויות: ככלל, ברשויות קטנות ופריפריאליות שאוכלוסייתן מרקע חברתי־כלכלי נמוך ישנו שיעור גבוה הרבה יותר של מועצות שלא דנו בדוח הביקורת.¹²⁸ נוסף על

127 מבקר המדינה, 2011: 218–219.

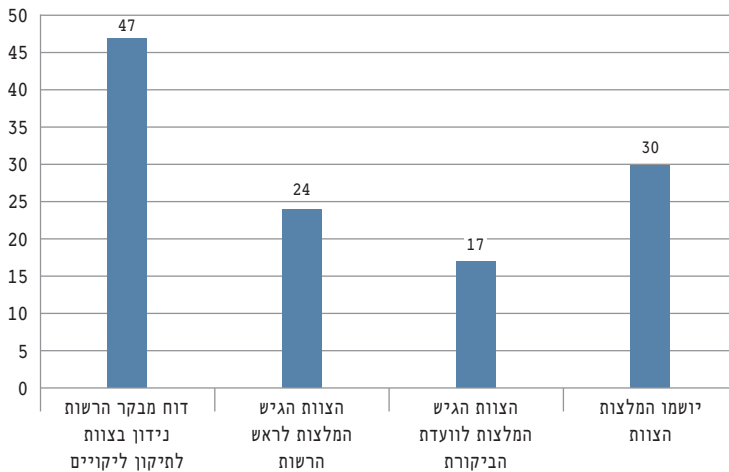
128 מבקר המדינה, 2020: 377–379.

כך הראה מבקר המדינה כי בנוגע לדוחות שהוגשו בשנים 2015-2017 ב-26% מהמקרים לא התקבלו הערות ראש הרשות על הדוח, וב-15% מהרשויות ראש הרשות לא הגיש הערות על דוח המבקר אף לא באחת משלוש השנים הללו.¹²⁹

ליקויים משמעותיים יותר נמצאו בנוגע להנחיות המחוקק באשר לצוות לתיקון ליקויים. כבר בשנת 2011 הצביע מבקר המדינה על בעיות שונות בפעילות הצוות לתיקון ליקויים בכמה רשויות,¹³⁰ ובשנת 2020 בחן מבקר המדינה את הנושא באופן רוחבי יותר, על בסיס השאלונים שעליהם השיבו מבקרי הרשויות. בתרשים הבא מוצגים עיקרי הממצאים.

תרשים 10

פעילות הצוותים לתיקון ליקויים ברשויות המקומיות ברשויות שבהן הוגש דוח מבקר הרשות, 2015-2017 (ב-%)



מקור: עיבודי המחבר למידע שפורסם בדוח מבקר המדינה, 2020.

129 שם: 379.

130 מבקר המדינה, 2011: 222.

מבקר המדינה מצא כי רק ב־47% מהרשויות שהוגש בהן דוח ביקורת דן בו הצוות לתיקון ליקויים; ומתוך אלו שבהן דן הצוות בדוח, רק ב־51% (שהן 24% מכלל הרשויות) הוגשו המלצות לראש הרשות, ורק ב־36% (17% מכלל הרשויות) הוגשו המלצות לזעדת הביקורת.¹³¹

לעומת זאת, לפי דיווחי מבקרי הרשויות ב־63% מהרשויות המקומיות שבהן הוגש דוח ביקורת לשנים אלו ונידון בצוות לתיקון ליקויים, יוּשמו ברשות המקומית המלצות הצוות. הדבר מלמד כי כאשר הצוות לתיקון ליקויים פועל יש לכך בדרך כלל השלכות חיוביות על יישום דוח הביקורת, ולכן מדובר בכלי חשוב לקידום אפקטיביות הביקורת הפנימית שלא נעשה בו שימוש די הצורך.

לסיכום ראויים דבריו של מבקר המדינה על כך שברשויות רבות ישנה התעלמות של הנהלת הרשות – הפוליטית והמקצועית – מדוחות המבקרים:

ברשויות רבות לא זוכים אפוא דוחות הביקורת לכל התייחסות מצד הנהלת הרשות, וממילא לא נעשים צעדים אופרטיביים כדי לתקן את הליקויים שהועלו בהם. על כלל הרשויות להקפיד על קיום דיונים בדוחות הביקורת, ייסוד צוותי תיקון ליקויים וביצוע מעקב אחר תיקונם.¹³²

5.7 יחס נבחרים הציבור למבקרי הרשויות

במסגרת השאלון שערך מבקר המדינה בשנת 2019 הוא בחן גם את עמדתם של ראשי הרשויות כלפי המבקרים, על בסיס מדגם מייצג של 95 ראשי רשויות. בבדיקה נמצא כי 87% מראשי הרשויות סבורים שדוחות המבקר משמעותיים ותורמים לטיוב עבודת הרשות; 82% מרוצים מתפקוד המבקר ו־90% עובדים בשיתוף פעולה עימו, אינם חווים קשיים בהתנהלות מולו ואינם מזיהים קשיים

¹³¹ הנתונים כוללים גם את המועצות האזוריות, שבהן כאמור אין חובה חוקית שהצוות לתיקון ליקויים ידון בדוח הביקורת של מבקר הרשות.

¹³² מבקר המדינה, 2020: 384.

בהתנהלותו כלפי גורמים ברשות או מחוצה לה; ו-95% מראשי הרשויות אינם מזהים בעיות במיקום המבקר במבנה ההיררכי ברשות.¹³³ לאור זאת ניתן לומר שראשי הרשויות מגלים שביעות רצון רבה מתפקוד המבקרים ולרובם המובהק אין כל טענות כנגד התנהלות מבקר הרשות.

עמדת חברי המועצה כלפי המבקרים, ובפרט אלו הנמנים עם האופוזיציה, שונה בתכלית. בסוף שנת 2020 הפיץ ארגון חברי וחברות המועצות הרשויות המקומיות בישראל (אח"מ) בקרב חבריו סקר על הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. על הסקר השיבו למעלה מ-1,000 חברי מועצות שרובם (69%) נמנים עם האופוזיציות העירוניות, ומחציתם נמנים עם ועדות הביקורת העירוניות.¹³⁴ ממצאי הסקר עולה כי 61% מחברי המועצות ציינו שהם פונים לקבל ייעוץ וסיוע ממבקר הרשות, אך מתוכם 68% ציינו כי הייעוץ והסיוע שהתקבל לא היה משיביע רצון, 70% ציינו כי הייעוץ של המבקר אינו אובייקטיבי ו-61% טענו שהוא מוטה. באופן כללי, 66% מחברי המועצות שהשיבו על הסקר טענו שהביקורת שעורך מבקר הרשות שלהם מוטה כלפי ראש הרשות ו-61% טענו שהמבקר אינו בלתי תלוי. אף שיש להיזהר מלהסיק מסקנות על פי סקר שלא נעשה על בסיס מדגם מייצג, נראה שממצאי הסקר משקפים סנטימנט בולט בקרב חברי מועצה, בעיקר אלו הנמנים עם האופוזיציה, של חוסר שביעות רצון מהתנהלות מבקרי הרשויות.

על כל פנים, שביעות הרצון של ראשי הרשויות מהמבקרים יכולה להתחנפס כחיובית במסגרת תפיסה הרואה את תפקיד מבקר הרשות ככלי ניהולי של הנהלת הארגון, אך יכולים להיות לה אלמנטים שליליים במסגרת התפיסה הרואה את המבקר כשומר סף האמון על האינטרס הציבורי. ואכן, חברי מועצות, בעיקר מהאופוזיציה, טוענים כי שביעות הרצון של ראשי הרשויות מהמבקרים היא דווקא תוצאה של איכות נמוכה של עבודת מבקרי הרשויות והימנעותם של המבקרים מעיסוק בנושאים רגישים ומביקורת אישית על ראשי הרשויות. אינדיקציה מסוימת לכך ניתן לראות בפער בין תשובות ראשי רשויות ובין ממצאי

133 שם: 369.

134 את הסקר ריכזה ד"ר אורית רישפי (לביא), יושבת ראש ארגון אח"מ, ותודתי לה על שהעבירה לי את הממצאים.

מבקר המדינה. שלושה ראשי רשויות השיבו למבקר שהם סבורים שדוחות המבקר משמעותיים ותורמים לטיוב עבודת הרשות ושהם שבעי רצון מתפקוד המבקר, בשעה שמבקר המדינה מצא כי המבקרים ברשויות אלו לא הגישו דוחות באחת או יותר מהשנים 2015-2017.¹³⁵ מנגד, מבקרי רשויות מקומיות רבים העלו את הטענה שגורמי האופוזיציה ברשות המקומית מבקשים במקרים רבים להשתמש במבקרי הרשויות ככלי לניגוח הנהלת הרשות המקומית ובעיקר ראש הרשות ובכיריה, ולאחר שהם לא מקבלים את מבוקשם, הם באים בתלונות כנגד המבקר על שאינו מבצע את תפקידו כראוי.¹³⁶

בשני הפרקים הבאים אבחן לעומק שני היבטים מרכזיים בטענות הללו: הראשון, איכות עבודתם של מבקרי הרשויות המקומיות; והשני, פעילות ועדת הביקורת העירונית שבה חברים חברי המועצה.

135 מבקר המדינה, 2020: 369.

136 לשם דוגמה, מבקר עיריית טבריה בני אליהו טען בשנת 2016 כי המועמד לראשות העירייה, רון קובי, "מתקשר אליי ורוצה לרחום אותי בדרכו שלו לפעולות נגד ראש העיריה וממלא מקומו, שאני לטעמו לא מבצע את עבודתי מספיק טוב ואני לא מבקר אותם". לדבריו לאחר שקובי לא קיבל את מבוקשו הוא החל להתקיף אותו כעושה דברו של ראש הרשות (ליברמן, 2018).

איכות עבודת מבקרי הרשויות

בפרק זה אבחן את איכות עבודתם של מבקרי הרשויות המקומיות. ישנו קושי ממשי לבחון באופן שאינו סובייקטיבי את איכות הדוחות של המבקרים, ולפיכך אתחיל את הפרק בבחינת היבטים של אתיקה, מינהל תקין ושגרות העבודה של המבקרים. ועם זאת, במהלך הפרק אבקש לבחון במידה מסוימת גם את תוכן עבודת הביקורת, מתוך התייחסות לתחומים שדוחות הביקורת עוסקים בהם ובחינה מינימלית של איכות הדוחות. בסיום הפרק אדון בהרחבה בשאלה העקרונית עד כמה ראוי לערוך רגולציה של איכות עבודת מבקרי הרשויות.

6.1. בעיות אתיות בהתנהלות מבקרי רשויות

אחד התפקידים המרכזיים של מבקר הרשות, כפי שהוא גם מוגדר בפירוש בחוק, הוא בחינה עד כמה הרשות המקומית פועלת מתוך שמירה על טוהר המידות. בשל כך ברור שמבקר הרשות עצמו צריך לשמור על התנהלות אתית בבחינת "נאה דורש נאה מקיים".

דוח מבקר המדינה משנת 2011 הצביע על כמה מקרים שבהם נתגלו בעיות אתיות בהתנהלות של מבקרי רשויות. הדוח האריך להראות כי מבקרי העריות בקריית אונו ויהוד לא עבדו במשרה מלאה כנדרש מהם. בד בבד עם עבודתם בעירייה הם התמחו במשרד עורכי דין פרטי, ועשו זאת ללא אישור בכתב של ראש העירייה ושל מועצת העירייה כנדרש. נוסף על כך הם לא חתמו את כרטיס הנוכחות במסגרת עבודתם בעירייה פעמיים ביום כנדרש, ולכן לא ניתן לדעת מה היו שעות העבודה שלהם בפועל. נמצא אף כי מבקר עיריית קריית אונו עסק במשך כמה שנים, לאחר סיום התמחותו, בעבודה נוספת כעורך דין בלי שקיבל לכך את אישור ראש העירייה ומועצת העירייה, ובניגוד לפקודת העריות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים. המבקר ייצג גורמים שונים בבית המשפט, בין היתר בהליכים נגד המדינה ורשויותיה, דבר המעורר חשש לניגוד עניינים. מלבד זאת

נמצאו כמה מקרים שבהם מבקרי רשויות מקומיות כיהנו בזמן שאחד מחברי המועצה היה קרוב משפחתם.¹³⁷

בדיון שנערך בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בעקבות הדוח הסביר שמואל גולן, לשעבר משנה למנכ"ל ומנהל חטיבה במשרד מבקר המדינה שהיה אמון על כתיבת הדוח, כי התופעה אף רחבה יותר משהוצג בדוח:

יש מושג שנקרא: נאה דורש – נאה מקיים. אני רוצה להגיד לכם שאנחנו עוקבים אחרי העניין הזה כבר כמה שנים ואנחנו רואים [...] בשנים האחרונות התנהגות שאינה הולמת של מבקרים פנימיים. מבקרים שחשבו שעצם זה שהם עצמאיים ואף אחד לא יכול להתעסק איתם ואף אחד יכול להגיד להם מה לעשות, אני לא רוצה לתת לזה ביטוי לא יפה, אבל ההתנהגות שלהם היתה התנהגות שאינה הולמת ואני חושב שבעניין הזה, אנחנו מציגים פה רק שתי דוגמאות קטנות [...] וכמובן שמפאת צנעת הפרט לא הבאנו את כל הדוגמאות שיש לנו פה. היו לנו הרבה מקרים של התנהגות לא נאותה.¹³⁸

כפי שציין גולן, ישנם מבקרים המנצלים את ההגנות והעצמאות שמעניק להם המחוקק כדי להתנהל באופן שאינו אתי. נראה כי במידה רבה ניתן לייחס לכך גם את התופעה של מבקרים שאינם כותבים דוחות כלל, או מבקרים שכותבים דוחות דלים ביותר כדי לצאת ידי חובה.

בדרך כלל ראשי הרשויות אינם פועלים כנגד התופעות הללו, אם מכיוון שנוח להם שמבקרי הרשויות ממעטים לעבוד ואם מכיוון שהם אינם מעוניינים להיתפס כמי שיוצאים כנגד שומרי הסף. לעיתים בכירי הרשויות אף משתפים פעולה עם התופעות הללו. בסעיף הבא אתייחס למקרים של רשויות מקומיות שמשרד הפנים התיר להם להגדיל את משרתם של מבקרים ללא מכרז, אף שהללו לא כתבו דוחות ביקורת כנדרש. במקרה אחר נמצא כי מבקר עיריית אופקים לא כתב כלל דוחות ביקורת בשנים 2015-2018, ובכל זאת עם הגעתו לגיל הפרישה

137 מבקר המדינה, 2011: 194-206.

138 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012, עמ' 6.

האריכה הרשות המקומית את כהונתו במשך שלוש פעמים עד לסיום תפקידו
בפברואר 2020.¹³⁹

6.2. אי־כתיבת דוחות

על פי החוק מחויב מבקר הרשות לכתוב דוח שנתי ולהגישו לראש הרשות ולוועדת הביקורת לא יאוחר מהתאריך 1 באפריל של השנה העוקבת. החוק קובע כי בדוח השנתי על המבקר לסכם את פעולותיו, לפרט את הליקויים שמצא ולהמליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד. נוסף על כך ראשי המבקר להגיש לראש הרשות ולוועדה לענייני ביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש הרשות או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

למעשה, לאורך השנים ישנה תופעה של מבקרי רשויות שאינם כותבים דוחות כלל. בשנת 2002 הראה מבקר המדינה כי שישה מבקרים שמונו לתפקידם במועצות מקומיות במהלך השנים 1998–1999, זמן קצר לאחר החלת החובה למנות מבקרים למועצות מקומיות, לא הגישו דוחות כלל עד שנת 2001, כלומר במשך שנתיים ויותר לאחר המינוי.¹⁴⁰ בדוח משנת 2011 הצביע מבקר המדינה על שש רשויות מקומיות – חמש מועצות מקומיות ומועצה אזורית אחת – שבהן במהלך השנים 2007–2009 לא הגיש מבקר הרשות שלהן אף לא דוח שנתי אחד, משמע שלוש שנים ברציפות. כמו כן נמצא כי בכל אחת מהשנים 2007–2009 לא הוגשו דוחות ביקורת בממוצע ב־17 רשויות מקומיות אף שכיהן בהן מבקר.¹⁴¹

דוח מבקר המדינה משנת 2020 הראה שכעבור עשור המצב הורע: ב־11 רשויות מקומיות נמצא שמבקר הרשות לא הגיש דוח ביקורת אף לא באחת מהשנים 2015–2017, ובכל אחת מהשנים 2015–2017 לא הוגשו דוחות ביקורת בממוצע

139 מבקר המדינה, 2020: 400–401. רק לקראת פרישתו הגיש המבקר דוח, לאחר חמש שנים שבהם לא הגיש דוח.

140 מבקר המדינה, 2002: 96.

141 מבקר המדינה, 2011: 186–187.

ב־22 רשויות מקומיות, אך שכיחן בהן מבקר. במילים אחרות, ב־9% מהרשויות המקומיות לא מגישים המבקרים דוח ביקורת שנתי, בניגוד גמור לחוק. מרבית הליקויים נמצאו ברשויות קטנות יחסית, אך בין הרשויות שלא הוגשו בהן דוחות ביקורת בשנה אחת או יותר נמצאו גם כמה עיריות, ובהן עיריית גבעתיים, עיריית אור עקיבא ועיריית שפרעם.¹⁴²

ליקוי נוסף הוא של מבקרים המגישים דוח ביקורת דו־שנתי (על שנתיים יחד) על אף שהחוק מחייב הגשת דוח שנתי. התופעה נידונה בבג"ץ כבר בשנת 1998, אז עתרו חברי מועצה מהאופוזיציה בקריית אתא נגד מבקר הרשות שנהג באופן קבוע להגיש רק דוחות דו־שנתיים. בית המשפט העליון קבע כי המבקר "פיתח נוהג בלתי חוקי", ובעקבות העתירה החל המבקר להגיש דוחות שנתיים.¹⁴³ ועם זאת, למרות ההוראה המפורשת בחוק ופסיקת בית המשפט עדיין מדובר בנוהל מקובל ברשויות רבות: מתשובות מבקרי הרשויות לשאלון של מבקר המדינה משנת 2019 עלה כי 13% ממבקרי הרשויות דיווחו כי הם הגישו בעשור האחרון דוחות דו־שנתיים, קרי לא הגישו דוח מדי שנה כמחויב על פי הדין.¹⁴⁴

יתרה מכך, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים משנת 2002 נקבע שבשל החשיבות שמייחס משרד הפנים לעבודת הביקורת, "מתבקש מבקר הרשות המקומית להגיש עותק מדוח הביקורת שערך, למשרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות".¹⁴⁵ בדיקה שערך מבקר המדינה העלתה כי בשנים 2015-2017 התקבלו במשרד הפנים העתקי דוחות ביקורת רק מ־52% מהרשויות המקומיות.¹⁴⁶ בתשובתו של משרד הפנים למבקר המדינה בשנת 2019 נטען כי "מנכ"ל המשרד הורה לחדד את ההנחיה הקבועה בחוזר 2/02 בדבר חובת הגשת העתקי דוחות ביקורת למשרד",¹⁴⁷ אך למעשה המצב רק הורע: **מנתונים**

142 מבקר המדינה 2020: 397.

143 בג"ץ 2242/98 יאיר נפשי נ' יעקב פרץ ראש העיר של קריית־אתא.

144 מבקר המדינה, 2020: 397.

145 משרד הפנים, 2002: 7.

146 מבקר המדינה, 2020: 409.

147 שם: 413.

שהתקבלו במענה לבקשת מידע לצורך מחקר זה עולה כי נכון לאמצע שנת 2022 רק 80 רשויות מקומיות, 31% מלבד מהרשויות המקומיות, העבירו למשרד הפנים את דוח מבקר הרשות לשנת 2020.

מבקר המדינה מתח ביקורת על שמשרד הפנים אינו מתמודד כלל עם מבקרים שאינם כותבים דוחות ביקורת. זאת ועוד, מבקר המדינה הצביע על כמה מקרים שבהם נדרשה הרשות להגדיל את היקף המשרה (והשכר) של המבקר בהתאם למספר התושבים שלה, והמשרד אישר לה להגדיל ללא מכרז את משרתו של מבקר הרשות המכהן, אף שנמצא שלא כתב דוחות ביקורת כנדרש על פי חוק. בתשובתו למבקר המדינה טען המשרד כי להבא לא יאשר העלאת שכר והגדלת משרה למבקר שלא כתב דוחות ביקורת, ואף נטען כי הדבר יעוגן בנוהל, אך עד כה לא פורסם חוזר מנכ"ל המתייחס לנושא.¹⁴⁸

6.3 תחומי העיסוק של דוחות הביקורת

ההתייחסות בחוק ובתקנות לתחומי העיסוק הנדרשים בדוחות הביקורת היא מינימלית. סעיף 170א לפקודת העיריות קובע כי המבקר יקבע את נושאי הביקורת והיקף הביקורת בהתאם לשיקול דעתו, וכן על פי דרישת ראש הרשות לבקר עניין מסוים ועל פי דרישת ועדת הביקורת המוגבלת לקביעת שני נושאים לשנת עבודה (ובמועצות מקומיות ואזוריות: ככל האפשר בהתאם להמלצת ועדת הביקורת). נוסף על כך סעיף 347 לפקודת העיריות קובע כי שר הפנים רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצוע הפקודה, וכן ש"תקנות כאמור לענין פעולתו של מבקר העיריה או לענין הטיפול בדו"ח שהוא מגיש טעונות אישור הועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת". שר הפנים השתמש בסמכות זו לפני כ־50 שנה, אז נקבעו תקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העיריה), התשל"ד-1974. תקנות אלו קובעות הוראות מעטות המתמקדות בהיבטים טכניים ופרוצדורליים

של עבודת מבקר העירייה, כדוגמת מועד הגשת הדוח, מבלי להתייחס להיבטים מהותיים של עבודת הביקורת, כדוגמת נושאי הביקורת או היקפה.

בחוזר מנכ"ל משנת 2004 קבע משרד הפנים כי "לשם הגברת יעילות העבודה ולשם יישום המתחייב מהוראות החוק לגבי דרך עבודתו", על מבקר הרשות לפעול לעריכת סקר סיכונים ותוכנית עבודה רב-שנתית.¹⁴⁹ סקר סיכונים הוא פרקטיקה מקובלת בעולם הביקורת הפנימית, והוא מתנהל בהתאם למתודולוגיה ידועה שתכליתה לאתר את הסיכונים האורבים לארגון כלשהו, אשר עלולים לפגוע במימוש מטרותיו, ולהעריך את רמתם. חוזר המנכ"ל הורה לערוך סקר סיכונים במטרה לאפשר למבקר להשתמש בתוצאותיו כדי "להכין תכנית עבודה ולקבוע סדרי קדימויות נכונים, אשר יתמקדו בנושאים בהם חשיפת הרשות המקומית לסיכונים מחייבת טיפול נכון". כמו כן נקבע בחוזר כי על המבקר "לערוך תכנית עבודה רב-שנתית שנועדה לוודא כי הביקורת תקיף במשך מספר שנים את כל הנושאים המהותיים המטופלים על ידי היחידות השונות ברשות המקומית", וכן לערוך רשימה המפרטת את הנושאים הנכללים בתוכנית העבודה.¹⁵⁰

מתשובות המבקרים לשאלון של מבקר המדינה בשנת 2019 עולה כי רובם המכריע (96%) של המבקרים הכינו תוכנית עבודה בשנים 2015-2019, אך באשר לסקר סיכונים הממצאים שונים: רק 58% מהמבקרים דיווחו שערכו סקר סיכונים. יתרה מכך, פחות ממחציתם (48%) של אלו שערכו סקר סיכונים דיווחו שעשו זאת בארבע השנים האחרונות (2016-2019).¹⁵¹ בדוח של מבקר המדינה משנת 2022 נבחנה עריכת סקר הסיכונים ב-21 העיריות בעלות התקציב הגבוה ביותר בישראל ונמצא כי מתוכן בחמש רשויות לא נערך סקר סיכונים, ובשלוש רשויות נערך סקר סיכונים חלקי. מבין 13 העיריות שנערך בהן סקר סיכונים נמצא כי בשלוש עברו למעלה מחמש שנים מאז עריכת הסקר האחרון.¹⁵² חשוב לציין כי עריכת סקר סיכונים היא פעולה מורכבת הדורשת התמחות מקצועית ספציפית ולפיכך יש לה עלויות גבוהות. על רקע המחסור בעובדים והיעדר

149 משרד הפנים, 2004: 7.

150 שם: שם.

151 מבקר המדינה, 2020: 393-396.

152 מבקר המדינה, 2022א: 59-63.

תקצוב ללשכות מבקרי הרשויות ניתן במידה רבה להבין מדוע מבקרים רבים אינם מבצעים סקר סיכונים בתדירות גבוהה, ולכן כדי לקדם את הנושא נדרש לחייב את הרשויות בהקצאת משאבים ללשכות המבקרים.

בשנת 2011 ערך מבקר המדינה מיפוי מפורט של תחומי העיסוק של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות בתקופה של שלוש שנים. המבקר חילק את תחומי העיסוק של הדוחות לשמונה קטגוריות: שירותים עירוניים, שירותים ממלכתיים, כספים, תכנון ובנייה, מינהל עובדים, המועצה וועדותיה, מוסדות ומעקב אחר תיקון ליקויים. הניתוח העלה שיעור גבוה של עיסוק בשירותים עירוניים או ממלכתיים (42%) ובתחום הכספים (28%). מנגד, מבקר המדינה הצביע על ההיקף הנמוך של עיסוק בתחום התכנון והבנייה (3%) ובתחום מינהל העובדים (4%) תחומים שאותם הגדיר מבקר המדינה כתחומי הליבה הבולטים בעבודת הרשויות המקומיות, שיש להם השפעה מכרעת על איכות השירותים שהרשות מעניקה לתושביה.¹⁵³

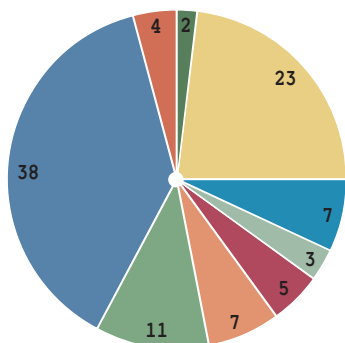
במסגרת העבודה על מחקר זה ביצעתי בדיקה עדכנית של תחומי העיסוק של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות. לשמונה תחומי העיסוק שהגדיר המבקר הוספתי תחום נוסף: מכרזי כוח אדם והתקשרויות. במסגרת הבדיקה נערך בדצמבר 2022 מיפוי של כל דוחות מבקרי הרשויות לשנת 2020 שהועלו לאתרי האינטרנט של הרשויות (ברשויות שהעלו דוחות ישנים יותר, נבדק הדוח העדכני ביותר הקיים). כך, נותחו דוחות ביקורת של 143 רשויות מקומיות, מתוכן 64 עיריות, 49 מועצות מקומיות ו־30 מועצות אזוריות.¹⁵⁴ ב־143 הדוחות הללו נמצאו בסך הכול 596 פרקים, והללו סווגו לתשעת תחומי העיסוק שתוארו לעיל. התרשים הבא מתאר את התפלגות הפרקים בין התחומים.

153 מבקר המדינה, 2011: 184.

154 תודתי לדניאל שורצשטיין על הסיוע באיסוף וניתוח דוחות הביקורת.

תרשים 11

פילוח הנושאים שדווחו מבקרי הרשויות עסקו בהם בשנת 2020 (ב-%)



- המועצה וועדותיה
- כספים
- מוסדות
- מינהל עובדים
- מכרזי כוח אדם והתקשרויות
- שירותים ממלכתיים
- מעקב אחר תיקון ליקויים
- שירותים עירוניים
- תכנון ובנייה

מקור: עיבודי המחבר לנתונים שנאספו מאחרי הרשויות המקומיות.

הממצאים מלמדים על עיסוק מועט של דוחות הביקורת של מבקרי הרשויות לשנת 2020 בתחום התכנון והבנייה (4%)¹⁵⁵ ובתחום מינהל העובדים (3%). גם בתחום הנוסף שנבדק, מרכזי כוח אדם והתקשרויות, נמצא כי דוחות הביקורת ממעטים לעסוק (5%). ממצאים אלו אומרים דורשני בשל העובדה ששלושת התחומים הללו הם התחומים המועדים ביותר לשחיתות בשלטון המקומי, ומרבית מקרי השחיתות הגדולים שנחשפו בשלטון המקומי לאורך השנים היו קשורים בהם.¹⁵⁶

בשנת 2019 בחן מבקר המדינה את הסוגיה באופן שונה: הוא לא סקר את הנושאים של דוחות הביקורת בתקופה תחומה אלא ביקש ממבקרי הרשויות עצמם לדווח באילו נושאים הם עסקו לאורך כל תקופת כהונתם. מהתשובות של מבקרי הרשויות עלה כי 38% דיווחו שבמשך כל כהונתם לא כתבו דוח ביקורת בנושא תכנון ובנייה, ו-44% דיווחו כי במשך כל כהונתם לא כתבו מעולם דוח ביקורת בנושא מינוי עובדים וניהול ההון האנושי ברשות המקומית. עם זאת, רק 12% דיווחו שלא כתבו דוח בנושא מרכזים והתקשרויות.¹⁵⁷ בדוח משנת 2022 בחן מבקר המדינה בכמה עיריות גדולות את היקף דוחות הביקורת שכתבו המבקרים בנושא החשוב של חיובי הארנונה, ונמצא כי המבקרים ממעטים לעסוק בנושא זה: בעיריית באר שבע, למשל, לא נכתב דוח בנושא במשך שני העשורים האחרונים.¹⁵⁸

נראה כי ממצאים אלו עולים בקנה אחד עם אחת הטענות שהזכרתי בפרק הקודם, ולפיה רבים ממבקרי הרשויות נמנעים מלכתחילה לעסוק בנושאים היכולים להיתפס כרגישים מבחינת הנהלת הרשות המקומית. ועם זאת, בנוגע לתחום התכנון והבנייה עולה גם הטענה שלרבים ממבקרי הרשויות המקומיות

155 מעניין לציין כי הפרקים שעסקו בתחום התכנון והבנייה היו הפרקים הארוכים ביותר מבין תשעת תחומי העיסוק: 50 עמודים בממוצע לפרק בתחום זה, לעומת 31 עמודים בממוצע לשאר הפרקים (בשום תחום אחר מספר העמודים הממוצע לפרק לא עלה על 40). ועם זאת, גם בחישוב מספר העמודים הכולל בדוחות הביקורת נמצא שיעור העיסוק בתחום התכנון והבנייה נמוך למדי (6%).

156 משרד המשפטים, 2016; פינקלשטיין, 2018.

157 מבקר המדינה, 2020: 394.

158 מבקר המדינה, 2022א: 192.

חסר ידע מקצועי כדי לעסוק בנושא, ובהיעדר תקציב לייעוץ מקצועי חיצוני יש להם גם קושי אובייקטיבי לערוך ביקורת על התחום.¹⁵⁹

6.4. איכות דוחות הביקורת

השאלה היסודית ביותר בנוגע לאיכות עבודת המבקרים היא כמובן מהי איכות הדוחות שהם מפיקים. איכותם של דוחות ביקורת היא במובנים רבים סובייקטיבית, ולכן קשה לבחון אותה בדרך כמותית, אם כי נעשו בעבר כמה ניסיונות להערכות בנושא.

במאמר משנת 2010 ביקש גבי סייג לבחון את הגורמים לאפקטיביות של עבודת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות באמצעות איסוף נתונים בעזרת שאלונים למבקרי הרשויות, ראשי הרשויות והמנכ"לים. סייג התמקד בעיקר בגורמים להבדלים בין הרשויות מבחינת אפקטיביות הביקורת הפנימית אך עם זאת העריך באופן כללי כי "הרמה הכללית של אפקטיביות הביקורת הפנימית ברשויות המקומית היא בינונית"¹⁶⁰. כגורם מרכזי לכך הוא ציין את התמיכה החלשה מצד ההנהלה ברשות המקומית המתבטאת במשאבים המצומצמים המוקצים לעבודת הביקורת.

במסגרת דוח מבקר המדינה לשנת 2020 ערך משרד מבקר המדינה בחינה איכותנית מדגמית של 91 דוחות ביקורת שכתבו מבקרי רשויות בשנים 2014-2018. לטענת מבקר המדינה 21 מהדוחות שנדגמו (23%) "התאפיינו בין השאר בדלות תוכן וממצאים ובעיסוק בנושאים שוליים ביחס לתחומי הסיכון של הרשויות, וכללו המלצות לא אפקטיביות"¹⁶¹. אף שלא מדובר ברוב הדוחות

159 עמדה זו הוצגה למשל על ידי שמואל גולן, לשעבר משנה למנכ"ל ומנהל חטיבה במשרד מבקר המדינה, בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת. ראו פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012.

160 סייג, 2010: 360.

161 מבקר המדינה, 2020: 356.

ואפילו לא ברבע מהם, לא ניתן להתעלם מכך שמדובר בשיעור לא מבוטל, וכפי שטען מבקר המדינה:

עיון בדוחות ביקורת שהוגשו ברשויות המקומיות בחמש השנים האחרונות העלה כי יש מבקרים נוספים המתקשים לקיים ביקורת מקיפה ומעמיקה. עבודתם של מבקרים אלה מקבלת ביטוי בדוחות דלי תוכן וממצאים, בדוחות שהמלצותיהם אינן אפקטיביות ובדוחות העוסקים בנושאים צדדיים ואינם מבטאים ראייה אסטרטגית של עבודת הביקורת המתבססת על סדרי עדיפויות והערכת סיכונים. חלק הארי של הדוחות אף התאפיין בכתיבה צרת היקף באופן קיצוני, שיש גם בה כדי להעיד על איכותם של הדוחות [...] ספק אם היה בדוחות המתוארים – שאינם הולמים את ההיקף, את המורכבות ואת תחומי הפעילות המגוונים והסיכונים הרבים של הרשויות, ושיותר ממחציתם אף לא נדונו במליאת מועצת הרשות או בוועדת הביקורת – כדי לסייע לשפר באופן מהותי את התנהלותן. דוחות כאלה אינם מאפשרים הצגת תמונה מהימנה, כוללת, מעמיקה ורב־ממדית של עבודת הרשות ואינם מסייעים לה להעלות ממצאים משמעותיים ולגבש המלצות מושכלות, יעילות ופוריות להמשך עבודתה בעתיד.¹⁶²

בפרט הביע מבקר המדינה פליאה על דוחות ביקורת שנתיים קצרים מאוד. אף כי ברור שאיכות אינה בהכרח נמדדת באורך, קשה להתייחס ברצינות לשלושה דוחות שנתיים של מבקרי מועצות מקומיות שונות שאורכם עמד על בין עמוד וחצי לשני עמודים וחצי(!).¹⁶³

במענים שהציגו מבקרי הרשויות ואיגוד מבקרי הרשויות המקומיות למבקר המדינה נטען כי יש לייחס את האיכות הנמוכה של חלק מדוחות הביקורת, ובפרט במועצות המקומיות, לשיעור ההעסקה החלקי של המבקרים ולהיעדר הקצאת משאבים מספקים לעבודת הביקורת. ועם זאת, נראה כי הדבר אינו נותן הסבר לתופעה של דוחות כה קצרים ודלי ממצאים שעליה הצביע המבקר.

162 שם: 401, 407.

163 שם: 402-403.

קשה להתעלם מכך שלא פעם הדוחות הקצרים ודלי הממצאים משקפים רצון של כמה מבקרי רשויות לצאת ידי חובת כתיבת דוח, מבלי לבצע עבודת ביקורת ממשיית.

6.5. רגולציה של איכות עבודת מבקרי הרשויות

כאמור, בהסדר החוקי הקיים ובהוראות משרד הפנים כמעט אין הנחיות המתייחסות לאופי עבודתו של המבקר. מנגד, בסעיף 4(ב) בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, המתייחס למבקרים פנימיים של גופים ציבוריים שאינם בשלטון המקומי, ישנה קביעה כללית כי "המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים", אך אין התייחסות המפרטת כיצד נקבעים התקנים הללו. הצעת חוק ממשלתית משנת 2007 ביקשה לקבוע סעיף דומה גם בנוגע לרשויות המקומיות,¹⁶⁴ ומבקר המדינה המליץ גם הוא בשנת 2020 כי "משרד הפנים יבחן מתן הנחיה לכלל מבקרי הרשויות המקומיות לפעול על פי תקני הביקורת הנהוגים בעולם בתחום זה. אימוץ תקנים מקצועיים מפורטים לביקורת יכול לסייע למבקר הרשות לנהל את הביקורת על פי אמות המידה הראויות".¹⁶⁵ משרד הפנים ענה בתגובה כי הוא ישקול בחיוב את ההצעה. לשכת המבקרים הפנימיים בישראל, המאגדת מבקרים פנימיים העובדים בגופים פרטיים וציבוריים, אימצה את התקנים המקצועיים הבינלאומיים שקבעה לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (The Institute of Internal Auditors – IIA), ונשיא הלשכה, דורון רונן, המליץ במסגרת דיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת כבר בשנת 2012 שמשרד הפנים יאמץ אותם עבור הרשויות המקומיות: "משרד הפנים לא יקבע את התקנים המקצועיים, הוא יאמץ את התקנים המקצועיים

164 הצעה חוק העיריות, התשס"ז-2007.

165 מבקר המדינה, 2020: 393.

שהזכרתי, שמחייבים את כל העוסקים במקצוע, ומשרד הפנים יאכוף שבאמת הדברים האלה נעשים"¹⁶⁶.

עיון במסמך התקנים המקצועיים הבינלאומיים¹⁶⁷ מעורר שאלות על ההיתכנות של אימוץ תקנים אלו כנוהל מחייב הנתון לאכיפה מצד משרד הפנים. מרבית התקנים הם כלליים ועוסקים בהנחיות אתיות (כמו יושרה והתנהלות אובייקטיבית) או בהנחיות כלליות לשיפור איכות עבודת הביקורת כדוגמת "לכל מטלת ביקורת חייבות להיקבע מטרות" (תקן 2210);¹⁶⁸ "מבקרים פנימיים חייבים לבסס את מסקנות ותוצאות מטלת הביקורת על ניתוחים והערכות מתאימים" (תקן 2320);¹⁶⁹ ו"הדיווחים חייבים להיות מדויקים, אובייקטיביים, ברורים, תמציתיים, בונים, שלמים ובמועד" (תקן 2420).¹⁷⁰ כפי שניתן לראות התקנים הללו אינם מדידים בכלים כמותיים רגילים.

הנושא הנידון כאן הוא למעשה שאלת הרגולציה של איכות עבודת מבקרי הרשויות. משרד הפנים רואה את תפקידו בתחום הביקורת הפנימית בפקוח על שדוחות ביקורת נכתבים, והוא סבור שאין מקום לפיקוח שלו על איכות הנושאים והתכנים של עבודת הביקורת. נראה שזוהי גם הסיבה ששר הפנים לא התקין תקנות בעניינים אלו, על אף שנתונה לו הסמכות לעשות זאת.¹⁷¹ בהתאם לכך, בהנחיות לרואי החשבון המבצעים מטעם משרד הפנים ביקורות שוטפות על הרשויות המקומיות ישנה הנחיה "שלא לתת חוות דעת על עבודתו המקצועית של מבקר הרשות המקומית אלא להתייחס למישור העובדתי של הפעילות הנדרשת על-פי החוק".¹⁷² עמדתו של מבקר המדינה שונה. לדבריו הדוגמאות לליקויים שהוא הציג בדוח על איכות עבודת המבקרים "ממחישות

166 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012, עמ' 35.

167 המסמך אף תורגם לעברית. ראו לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, 2017.

168 שם: 35.

169 שם: 38.

170 שם: 39.

171 ביקורת על שלא הותקנו תקנות בעניין זה ראו אצל כלב, 2009: 43-44.

172 משרד הפנים, 2018ב: 50.

את החשיבות בהערכת דוחות הביקורת לפי אמות מידה כמותיות ואיכותיות, ואת העובדה שאין די במעקב אחר עצם הגשת הדוחות". על כן המליץ מבקר המדינה כי "משרד הפנים יבחן מיסוד מנגנון סדיר למעקב אחר הגשת דוחות מבקרי הרשויות, לרבות בדבר תוכנם ואיכותם, בדרך שתטיב את עבודת הביקורת בכלל הרשויות".¹⁷³

עמדת בנייים הוצגה בדוח "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי" משנת 2016 (דוח זילבר). בדוח נכתב כי:

הצוות סבור כי יש מקום שמשרד הפנים יפעל, באמצעות הסיוע הניתן על ידיו לפעולות הדרכה בשלטון המקומי, לקידום פעולות הדרכה והנחיה של מבקרי-הרשות בכל הנוגע להיבטים מקצועיים הנוגעים לעבודתם, לרבות לגבי צורת הגשת הדו"ח והיבטים נוספים של עבודת הביקורת.¹⁷⁴

לפי עמדה זו על משרד הפנים לעסוק בשיפור איכות עבודת הביקורת הפנימית, אך פחות בתור רגולטור המטיל סנקציות ויותר כגורם המדריך ומסייע לרשויות המקומיות.

עמדתי בנושא קרובה יותר לזו משרד הפנים. ראשית, ברמה הפרקטית אני סבור כי ישנו קושי ממשי לבצע פיקוח על איכות התכנים של עבודת הביקורת. כאמור, התקנים הנזכרים הם ברובם כלליים מאוד, ולכן ניתנים לפרשנות סובייקטיבית. לעומת זאת, עבודת הרגולטור אמורה להתבסס על קריטריונים קשיחים יחסית, והיא נוגעת לתחום של אסור/מותר עד כדי הטלת עונשים וסנקציות. לפיכך גם אם יתברר שהפיקוח מצא שעבודתו של מבקר מסוים לא הייתה מספיק איכותית, אני מתקשה לראות כיצד המשרד מפעיל כלפיו או כלפי הרשות סנקציות כלשהן, ולא ברור מהי תכלית הפיקוח. שנית, אף ברמה העקרונית-תאורטית נראה שיש טעם לפגם בפיקוח שיטתי על איכות עבודת המבקרים, והדבר סותר את סעיף 8.2 לאמנה האירופית לשלטון עצמי מקומי הקובע כי "כל פיקוח מינהלי על פעילות הרשויות המקומיות יכוון בדרך כלל רק להבטחת

173 מבקר המדינה, 2020: 410. ההדגשות שלי.

174 משרד המשפטים, 2016: 49.

עמידה בחוק ובעקרונות החוקתיים"¹⁷⁵. בהמשך הדברים הסעיף אף מתייחס במפורש לצורך למעט בבחינת כדאיות/תועלתיות (expediency) בעבודת הרשות המקומית במסגרת הפיקוח המינהלי.

למרות זאת, אינני סבור שעל המשרד להימנע לחלוטין מעיסוק בקביעת הנחיות ובפיקוח הנוגע לאיכות עבודת מבקרי הרשויות. לדעתי על משרד הפנים להתמקד בהיבטים כלליים ורוחביים יותר, כמו הנחיות הנוגעות לנושאי ליבה, בעיסוק מחזורי בדוחות הביקורת ובהטלת סנקציות על מבקרים שאינם כותבים דוחות כלל (להרחבה ראו בסעיף ההמלצות בפרק האחרון).

הצעה נוספת שהועלתה מבוססת על תקן 1312 לתקנים המקצועיים הבינלאומיים של לשכת המבקרים הקובע כי "הערכות איכות חיצוניות חייבות להיערך לפחות אחת לחמש שנים על-ידי מעריך/ים מוסמך/ים, בלתי תלוי/ים מחוץ לארגון"¹⁷⁶. בדומה לתקן זה קבע חוזר מנהל של רשות החברות הממשלתיות כי אחת לשלוש שנים "חברה ממשלתית נדרשת לבצע בדיקת איכות הביקורת הפנימית על ידי גורם חיצוני שנבחר על ידי הדירקטוריון, לאחר היוועצות עם ועדת הביקורת ובאישור הרשות"¹⁷⁷. החוזר מסדיר בהרחבה את אופי עריכת בדיקת האיכות החיצונית. עם זאת, בולט כי על אף שבקרת האיכות נעשית על ידי גורם חיצוני, דירקטוריון החברה הוא שבוחר אותו מתוך היוועצות בוועדת הביקורת שלה וברשות החברות. על פי החוזר מטרתה של בדיקה זו היא לשמש כלי ניהולי עבור החברה הממשלתית יותר מאשר לשמש כלי שבאמצעותו מפקחת רשות החברות על עבודת הביקורת. אינני מתנגד ברמה העקרונית לעריכת בקרת איכות חיצונית מעין זו גם על עבודת מבקרי הרשויות, אך בהתחשב במחסור במשאבים אני סבור שיש המלצות מדיניות דחופות וחשובות יותר.

175 התרגום שלי. לרקע על האמנה ראו פינקלשטיין, 2020: 20-21; מנוחין, 2014: 46-47. בסוגיה זו אני מתעד לעסוק בקרוב הרחבה במסגרת מחקר נפרד הממוקד במסגרת היחסים שבין השלטון המרכזי לשלטון המקומי.

176 לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, 2017: 25.

177 רשות החברות הממשלתיות, 2019: 10.

ועדת הביקורת

במסגרת העיסוק בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות בדרך כלל המיקוד הוא במבקרי הרשויות ובמעמדם, אך הדיון בוועדות הביקורת דל למדי, על אף שהן נחשבות לאורגן מהותי ומרכזי בעבודת הביקורת הפנימית. בראיונות שנערכו במסגרת המחקר הצביעו רבים מהמרוויינים על הפוטנציאל הלא ממומש של עבודת ועדת הביקורת כדי לקדם את אפקטיביות הביקורת הפנימית. לוועדת הביקורת חשיבות יתרה גם בשל יכולתם של חבריה – כחברי מועצה הנבחרים על ידי הציבור – לעורר מודעות ציבורית לממצאי הביקורת.

החובה להקים ועדות ביקורת נקבעה בשלטון המקומי לראשונה בתיקון חקיקה משנת 1978 שנעשה בד בבד עם החלת חוק הבחירה הישירה. כפי שציין בית המשפט העליון, "מטרתו של המחוקק הייתה לבסס את מעמדו של ראש העיר כרשות המבצעת של העירייה מזה, וליצור איזון ופיקוח על פעולותיו בדרך של חיזוק הביקורת על-ידי המועצה מזה"¹⁷⁸. בעבר, כשלא הייתה חובה למנות מבקר בכל רשות מקומית, היה תפקיד ועדת הביקורת רחב יותר והיא שימשה גם כמעין מבקרת של הרשות המקומית. תפקידה של הוועדה הוא לעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולהגיש למועצת הרשות את סיכומיה והצעותיה. אומנם הזכרתי לעיל את החובה להקים צוות לתיקון ליקויים של גורמי המקצוע ברשות, אך ברור שוועדת הביקורת היא הגורם המרכזי הנדרש לדון בדוח ולעקוב אחר תיקון הליקויים העולים בו. על פי החוק ועדת הביקורת מורכבת מחברי המועצה בלבד – מספר החברים בה בעיריות לא יעלה על שבעה, ובמועצות מקומיות היא תמנה בין שלושה לחמישה חברים. על אף שלקואליציה יש רוב בוועדה, כמו בשאר ועדות הרשות, ועדה זו היא הוועדה היחידה שהמחוקק קבע שבראשה חובה להעמיד חבר מועצה מהאופוזיציה, בדומה לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שגם בראשה עומד, על פי חוק, נציג של האופוזיציה.

178 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח-תקה נ' מועצת עיריית פתח-תקה.

7.1. טענות לניגוד עניינים של חברי המועצה

בנוסח המקורי של תיקון החקיקה משנת 1978 נקבע כי ראש הרשות וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת. בשנת 1980 עתרה לבג"ץ סיעת הליכוד בעיריית פתח תקווה כנגד מינוי של חבר מועצה החבר בוועדת הנהלה, אדי מוכתר, לתפקיד יושב ראש ועדת הביקורת. ועדת הנהלה היא ועדה שהמועצה רשאית להקים מבין חבריה, ותפקידה לייעץ לראש הרשות בכל הנוגע לביצוע תפקידיו. את פסק הדין המרכזי בעתירה כתב השופט (כתוארו דאז) אהרן ברק, שדעתו התקבלה ברוב של שני שופטים מול אחד. השופט ברק קיבל את עיקרי העתירה וטען שלא רק שחבר המועצה החבר בוועדת הנהלה אינו יכול לכהן כיושב ראש ועדת הביקורת אלא שהוא לא יכול לכהן כלל בוועדת הביקורת. לדבריו "האפשרות הממשית לניגוד עניינים בין ביצוע תפקידיו של מר מוכתר כחבר וועדת הנהלה לבין ביצוע תפקידיו בוועדה לענייני הביקורת בולטת לעין", שכן בתפקידו כחבר ועדת הנהלה עליו לייעץ לראש העיר, בעוד שבתפקידו בוועדת הביקורת "עליו לנקוט עמדה ולהסיק מסקנות המתבקשות ממצאי הביקורת באשר לפעילותו של ראש העיר ועצותיה של וועדת הנהלה"¹⁷⁹. בשנת 1998 אף שונה החוק בהתאם לפסיקה ונקבע בו במפורש שחבר ועדת הנהלה לא יוכל להיות חבר בוועדת הביקורת.

ועם זאת, השופט ברק עצמו ציין כי במצב החוקי הקיים לא ניתן להימנע ממצב מסוים של ניגוד עניינים אצל החברים בוועדת הביקורת:

עמדנו על כך כי לעיתים נדחים הכללים בדבר איסור ניגוד עניינים בפני "כורח השעה". אכן, לעיתים אין מנוס מכך כי עובדי ציבור המכהנים בוועדה לענייני ביקורת יתבקשו לנקוט עמדה ולהסיק מסקנות מתחום הביקורת ביחס לפעולותיהם הם במערכת השלטונית. טול לדוגמא את ממצאי הביקורת באשר לפעולות העירייה לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965. ביקורת זו תתייחס מטבעה לפעולותיה של הוועדה המקומית לתכנון

ולבניה. כידוע, מועצת העירייה היא הוועדה המקומית (סעיף 18(א) לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965) וכל חברי הוועדה לענייני ביקורת הם גם חברי הוועדה המקומית. בתפקידם כחברי הוועדה לענייני ביקורת עליהם לנקוט עמדה, להסיק מסקנות ולהמליץ המלצות באשר לפעילותם הם כחברי הוועדה המקומית. מצב דברים זה אינו רצוי כלל ועיקר, שכן קיים ניגוד עניינים ברור. אך אין מנוס מכך, שכן הוראתה של פקודת העיריות היא כי חברי הוועדה לענייני ביקורת יבחרו מבין חברי המועצה.¹⁸⁰

בדברים אלו מצביע השופט ברק על שבתחום התכנון והבנייה חברי ועדת הביקורת מצויים בניגוד עניינים אינהרנטי, שכן לוועדת הביקורת יש סמכות לדון בביקורת שנערכת על תפקודם של חבריה כחברי הוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

למעשה, ניגוד העניינים המוסדי בעניין זה רחב יותר כיום מזה הספציפי בתחום התכנון והבנייה שעליו הצביע השופט ברק. בשנת 2003 נידונה בבג"ץ עתירה של חברת מועצת העיר ירושלים רוני אלוני (סדובניק) כנגד מבקרת עיריית ירושלים שכתבה דוח ביקורת הטוען כי אלוני ניצלה את מעמדה כחברת מועצה כדי לקדם את ענייניו של ארגון שבו עבדה בעבר, במסגרת מכרז שירותים של העירייה שבו התמודד הארגון. אלוני טענה שלמבקרת העירייה אין סמכות חוקית לבקר את נבחרי הציבור במועצת העירייה, שכן בהגדרת תפקיד המבקר בפקודת העיריות נכתב כי עליו לבקר את "פעולות העירייה" ו"פעולות עובדי העירייה", ולכן ניתן לבקר את חברי המועצה רק בהיותם נושאים תפקידים ביצועיים (ראש רשות או סגן), אך לא מעבר לכך. פסק הדין, שכתבה השופטת אילה פרוקצ'יה, שלל עמדה זו על הסף:

לא יכול להיות ספק של ממש כי סמכות הביקורת משתרעת גם על נבחרי ציבור בעירייה שאינם נושאים בתפקידים ביצועיים, ובלבד שהביקורת תתרכז במעשיהם ככל שהם נוגעים לפעולות העירייה. בלא יכולת לבקר את פעולות העירייה דרך פעולות נבחרי הציבור במועצת העירייה נמצאות ידי מבקר העירייה כבולות. אין סבירות בהנחה כי המבקר מוסמך לבדוק

פעולות נבחר ציבור בעל תפקיד ביצועי מוגדר בעירייה ואינו מוסמך לבדוק פעולות נבחר שאינו בעל תפקיד כאמור, אך אשר פעולותיו, מכוח מעמדו בעירייה, משפיעות במישרין על דרך תפקודה של העירייה או על אורגן מהאורגנים שהיא פועלת באמצעותו ומשליכות עליהם.¹⁸¹

אומנם השופטת פרוקצ'יה ציינה בפסק הדין כי "חשוב להדגיש כי אין זה מתפקידיה של הביקורת לבקר פעילות ציבורית פוליטית של נבחר ציבור ככזו, אלא רק את מעשיו ככל שהם נוגעים לפעולותיה של העירייה ומשפיעים עליהן", אך היא בעצמה הוסיפה כי "הבחנה זו עשויה לעתים להיות עדינה ואינה תמיד קלה ליישום".¹⁸²

מפסיקה זו עולה למעשה שכל חברי ועדת הביקורת נתונים לפיקוחו של מבקר הרשות, מתוקף היותם חברי המועצה המצויים בזיקה מתמדת לפעילות הרשות. יתרה מכך, חברי המועצה כולם, אך אלה שבאופוזיציה, הם חברים בוועדות הרשות המקומית שיש להן השפעה ישירה על עבודת הרשות המקומית, ולחלקן אף יש סמכויות סטטוטוריות משמעותיות, כגון ועדת מכרזים.

ניתוח זה מלמד כי כיום כלל חברי ועדת הביקורת, בהיותם חברי מועצה, מצויים בניגוד עניינים מובנה וישיר מול מבקר הרשות, ולא רק בהקשר של הוועדה לתכנון ובנייה שעליה הצביע השופט ברק. לשם השוואה, חברי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת אינם מצויים בניגוד עניינים ישיר מעין זה, מכיוון שלמבקר המדינה אין סמכות ביקורת על פעילות הוועדות של הכנסת, זיקתם של חברי

181 בג"ץ 7805/00 רוני אלוני, חברת מועצת עיריית ירושלים נ' מבקרת עיריית ירושלים. השופטת טענה כי ראה שסמכות הביקורת משתרעת על פעילותם של חברי המועצה ניתן להביא מהוראות החוק המחייבות גורמים שונים, ובהם חברי מועצה, להמציא למבקר מסמכים שונים הדרושים לו לצורך הביקורת וכן מההוראה שלצורך ביצוע תפקידו חובה להזמין את מבקר העירייה להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או של ועדה מוועדותיה. פרשנות חלופית לסעיפים אלו יכולה לקבוע שחובה זו של חברי המועצה נועדה לסייע למבקר להבין את פעילות הרשות המקומית, אך היא אינה מאפשרת למבקר הרשות לערוך ביקורת על חברי המועצה.

הוועדה לביקורת המדינה לפעילות הממשלה נמוכה מזיקתם של חברי המועצה לפעילות הרשות המקומית.¹⁸³

ועם זאת מלבד דבריו של השופט ברק, שנכתבו לפני למעלה מ-40 שנה, כמעט לא מצאתי התייחסות עקרונית בדוחות מבקר המדינה ובפרסומים אחרים העוסקים בניגוד העניינים האינהרנטי של חברי המועצה בהיותם חברים בוועדת הביקורת תוך כדי שפעילותם בתחומי הרשות מבוקרת על ידי מבקרי הרשות. ייתכן שהסיבה לכך היא שניגוד העניינים הנזכר לא נתפס כחמור במיוחד, אלא "ככורח השעה" שאותו הזכיר גם השופט ברק. בדומה לכך, על פי חוק החברות, התשנ"ט-1999, מורכבת ועדת הביקורת של חברה ממשלתית מחברי הדירקטוריון של החברה הממשלתית עצמם על אף ניגוד העניינים שבדבר.¹⁸⁴

ואולם בתחום אחד נראה לי כי לא ניתן לקבל כ"כורח השעה" את מערכת היחסים שבין מבקרי הרשויות ובין חברי המועצה וחברי ועדת הביקורת בפרט. מבקרי הרשויות אינם מסתפקים בסמכותם הכללית לערוך ביקורת הנוגעת לחבר מועצה בתחום שיש לו זיקה לפעילות הרשות, אלא נוהגים לערוך ביקורת שיטתיות על פעילות מועצת הרשות והוועדות. בפרק הקודם הבאתי נתונים מבדיקה שערך מבקר המדינה על תחומי העיסוק של דוחות הביקורת שבה נמצא כי 6% (!) מדוחות הביקורת עסקו בפעילות מועצת הרשות וועדותיה, ובדיקה מדגמית עדכנית שערכתי הראתה ש-2% מהפרקים בדוחות מבקרי הרשויות עוסקים בנושאים אלו. מעיון ברבים מהדוחות הללו עולה כי הם עוסקים רבות

183 אומנם גם לחברי הכנסת החברים בוועדה לביקורת המדינה יש ניגודי עניינים מסוימים – עבודת המבקר עוסקת במשרדי ממשלה שבראשם עומדים שרים הנמנים עם המפלגות והסיעות הפוליטיות של חלק מחברי הוועדה – אך זהו ניגוד עניינים רחוק הרבה יותר ולא ישיר כמו זה של חברי המועצה.

184 המעניין הוא שדווקא בעניין של ביקורת על חברות עירוניות ישנה התייחסות מחמירה יותר בנוגע לחברי מועצה. חוות דעת של הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות הפועלת במסגרת משרד המשפטים עסקה, בין היתר, במקרה שבו דנה הביקורת ב"גוף עירוני מבוקר" שחבר מועצה שהוא חבר ועדת הביקורת מכהן גם כחבר בהנהלה שלו (למשל, חבר דירקטוריון של גוף עירוני). על פי חוות הדעת בשל ניגוד העניינים על חבר ועדת הביקורת לצאת מדיון בוועדה שעוסק בגוף המדובר (חוות דעת 2.1000 של הוועדה מאפריל 2007. עודכנה לאחרונה במאי 2013).

בנוכחות של חברי המועצה בישיבות המועצה והוועדות.¹⁸⁵ כך למשל, בדוח מבקר עיריית נתניה משנת 2019 נכתב כי "כמידי שנה, עורכת הביקורת בדיקת נוכחות חברי המועצה בישיבות מועצת העירייה ובמבחר מוועדותיה".¹⁸⁶

יתרה מכך, בעבר נעשה מחקר שבחן אם מבקרי הרשויות נוהגים לערוך ביקורת על פעילותה של ועדת הביקורת. השערת המחקר הייתה ש"על רקע מערכת היחסים המורכבת בין ועדת הביקורת לבין המבקר בעירייה ובמועצה המקומית, סביר להניח שמבקרי רשויות מקומיות אלה לא יבקרו את פעולותיהן של ועדות הביקורת",¹⁸⁷ אך בפועל מבין 680 נושאים שנידונו בדוחות ביקורת שנבדקו בתקופה של כמה שנים נמצא כי חמישה עסקו בפעילות ועדת הביקורת של הרשות המקומית.¹⁸⁸ ניתן להקביל זאת למצב שמבקר המדינה היה עורך ביקורת שיטתית על פעילות ועדות הכנסת, ובפרט על פעילות הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, דבר שכמובן אינו בסמכותו.

בנושאים מעין אלו אכן לא ראוי שחברי ועדת הביקורת ידונו במסגרת תפקידם כיוון שמתגלה בהם ניגוד עניינים ברור, אך נראה ששורש הבעיה אינו בהכרח בחברי הוועדה, אלא בכך שלא ראוי שמבקר הרשות יכתוב דוח ישיר על פעילות חבר המועצה. יכול מבקר הרשות לכתוב דוח על תחום פעילות מסוים ובתוך כך להתייחס לפעילות חבר מועצה בתחום זה, ואף ניתן להבין מצב של כתיבת דוח על עבודת ועדה של המועצה מתוך מיקוד בתחום הרלוונטי (הקצאות, מכרזים), אך דומני שלא ראוי שמבקר הרשות יכתוב דוח העוסק בעבודת חברי המועצה ובנוכחותם בישיבות מועצת העיר והוועדות, וכן לא ראוי שהוא יכתוב דוח על פעילות ועדת הביקורת עצמה.

185 ראו למשל אגף הביקורת - עיריית בית שאן, 2017; אגף הביקורת - עיריית נתניה, 2019: 543-550; אגף הביקורת - עיריית רמת השרון, 2019: 305-316.

186 אגף הביקורת - עיריית נתניה, 2019: 543.

187 סיון, 2005: 23.

188 שם: שם.

7.2. ייצוג האופוזיציה בוועדת הביקורת

סעיף 149ג לפקודת העיריות, החל גם על מועצות מקומיות ואזוריות, קובע כי "הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה". בעבר לא הייתה התייחסות בחוק לזהותו של יושב ראש ועדת הביקורת, ובשנת 1980 דחה בג"ץ עתירה של סיעת הליכוד בפתח תקווה שדרשה להעמיד בראש הוועדה נציג של סיעות האופוזיציה.¹⁸⁹ תיקון חקיקה משנת 1998 קבע שיושב ראש הוועדה יהיה מהאופוזיציה ואף לא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר. המשמעות של הדברים הללו היא שאף שהאופוזיציה מקבלת את תפקיד ראש הוועדה, הרי לקואליציה יישמר הרוב בוועדה. בכך דומה הוועדה לביקורת ברשות המקומית לוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שסעיף 106(א)(2) לתקנון הכנסת מחייב כי בראשה יעמוד נציג אופוזיציה, אף שבהרכב הוועדה יש רוב לנציגי הקואליציה. במועצות אזוריות, שבהן ממילא הרכב המליאה אינו סיעתי, ובעיריות ובמועצות מקומיות שבהן לא קיימת סיעה אופוזיציונית, קובע הדין כי בראש ועדת הביקורת יעמוד חבר מועצה שזיקתו להנהלת הרשות מצומצמת, אך לא נקבעו הוראות בעניין זה לגבי חברי הוועדה.

בית המשפט העליון עמד בעבר על הרציונל שבמתן ראשות ועדת הביקורת לאופוזיציה:

מבחינה רעיונית התנאים מבוססים על הצורך למנוע ניגוד עניינים טבוע הטמון במצב של מעורבות בפעילויות הנהלת מועצת העירייה ובראשות ועדת הביקורת בעת ובעונה אחת. התנאים כולם מתייחסים לצורך להפריד בין האינטרס של ראש העירייה לנהל את העירייה ולשמור על "שלטונו" לבין הצורך לבקר את פעילותו ולפעול לתיקון הליקויים המתגלים במהלך ביקורתם של הגופים המבקרים.¹⁹⁰

189 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח תקוה נ' מועצת עיריית פתח תקוה.

190 בג"ץ 5743/99 יוסי דואק נגד דני ז"ק, ראש עיריית קריית ביאליק.

בדומה לכך הסביר מבקר המדינה כי "כדי שהביקורת תחשוף את הליקויים בתפקוד הרשות ותסייע בשיפור התנהלותה, חשוב כי בראש הוועדה יעמוד מי שאינו שותף להנהלת הרשות, וייתן בה דרך קבע ייצוג לאופוזיציה כחלק מההרכב הסייעתי של מועצת הרשות"¹⁹¹.

למעשה, ישנן אינדיקציות רבות לכך שבפועל האופוזיציה הממשית ברשויות אינה מקבלת במקרים רבים את המגיע לה. בנושא זה הליקויים אינם מתרחשים בדרך כלל באמצעות הפרה גסה וברורה של החוק, אלא באמצעות ניצול פרצות הקיימות בחוק. הדבר מגיע עד כדי תופעה נרחבת של מסירת ראשות ועדת הביקורת או נציגות האופוזיציה בוועדת הביקורת לידי אופוזיציה פיקטיבית, באמצעות "תרגילים" פוליטיים שונים שמבצעים ראשי הרשויות כדי להחליש את האופוזיציה הממשית. כדי להבין כיצד הדברים מתרחשים יש להסביר את האופן שבו מתמנה נציג האופוזיציה לראשות ועדת הביקורת וכיצד מוגדרת האופוזיציה.

המחוקק לא הגדיר מי ימנה את נציג האופוזיציה לראשות ועדת הביקורת, וכן לעניינים אחרים שיש למנות עבורם את נציגי האופוזיציה. למעשה, במקרים רבים נטען כי הקואליציה, בהנהגת ראש הרשות, היא הבוחרת את נציגי האופוזיציה, ובתוך כך היא ממנה את נציגי האופוזיציה הנוחים יותר עבורה, אף שהם מיעוט מקרב האופוזיציה. בפסק דין שנתן בית המשפט בשנת 2016 בעניין מינוי נציגי האופוזיציה לוועדות בעיריית בני ברק נקבע כי מדובר בפרקטיקה פסולה:

ההכרה בזכות הייצוג היחסי מחייבת לאפשר למיעוט לבחור את נציגיו. בחירה של נציג המיעוט על ידי הרוב, שוללת את זכותו של המיעוט להתוות את הדרך בה הוא רוצה להשמיע את קולו. זוהי אינה זכות נוספת הנלווית לזכות הייצוג, אלא היא לב ליבה של הזכות. חלק אינהרנטי מזכותו של המיעוט לייצוג היא זכותו לבחור את נציגיו. הזכות לייצוג אינה יכולה לצאת אל הפועל כאשר הרוב הוא שבוחר למיעוט כיצד ומי ייצגו.¹⁹²

191 מבקר המדינה, 2020: 379.

192 ע"מ 15/1207 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק.

ועם זאת, אף לאחר פסק הדין ניתן למצוא בשנים האחרונות ריבוי של עתירות משפטיות העוסקות בעניין מינוי נציגי אופוזיציה לוועדות הרשות, ובפרט לוועדת הביקורת, שנעשה בניגוד לעמדת רוב חברי האופוזיציה.¹⁹³ נראה שהדבר מלמד כי ברמת השטח סוגיה זו לא הוסדרה והובהרה די הצורך.

מאבקים עקרוניים יותר ניתן למצוא בשאלה התשתיתית יותר: אילו מחברי המועצה נחשבים לחברי האופוזיציה? למרבה הפלא, עד תיקון החקיקה הנזכר משנת 1998 לא הייתה כל התייחסות בחקיקה לאופוזיציה בשלטון המקומי, ובוודאי שלא הוגדר מהי האופוזיציה. לכן במסגרת התיקון הנזכר על ועדת הביקורת, נדרש המחוקק בסעיף 149ג(ג) של פקודת העיריות להגדיר מי ייחשב לחבר האופוזיציה:

לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לעניני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה: (א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה; (ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת הנהלה; (ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה; (ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.

ניתן לראות שאין בחוק הגדרה פוזיטיבית למי שנחשב חבר האופוזיציה, וההגדרה מנוסחת בעיקר על דרך השלילה. ההגדרה מצליחה "ללכוד" טוב יחסית את חברי המועצה החברים בסיעתו של ראש הרשות או של סגן ראש הרשות, אך מה בנוגע לסיעות אחרות? המחוקק קבע כי סיעה שיש לה ייצוג בוועדת הנהלה או שיש לה הסכם קואליציוני עם ראש הרשות אינה יכולה להיחשב לסיעה אופוזיציונית, אך אין כל חובה להקים ועדת הנהלה ואין כל חובה לחתום על הסכם קואליציוני (אף שישנה חובה לחשוף הסכם כזה אם הוא נחתם). למעשה, מספר סגני ראשי הרשויות מצומצם יחסית, וכך חברי מועצה רבים, משתייכים לסיעות שלא חבר בהם ראש הרשות או אחד מסגניו וישנו קושי להגדיר אם הם באופוזיציה או בקואליציה.

193 עת"ם 21-02-37982 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ; עת"ם (נצ' 20-08-57929 כפיר טרוסי נ' אבי אלקבץ; עת"ם (חי' 16-11-56950 מנהיגות חדשה לקרית ביאליק נ' עיריית קרית ביאליק. ככלל, בתי המשפט לעניינים מינהליים נתנו לעוהרם סעד במקרים אלו לאור פסיקה בית המשפט העליון משנת 2016.

פסק דין שניתן בשנת 2000 עסק בעתירה כנגד מינוי של יושב ראש ועדת הביקורת בעיריית קריית ביאליק שעמד בקריטריונים שנקבעו על ידי המחוקק לאופוזיציה, אך חברים אחרים באופוזיציה טענו כי הוא למעשה מתפקד כחלק מהקואליציה ומצביע בדרך כלל עם ראש הרשות. שופטת בית המשפט העליון (בתוארה דאז) דורית ביניש, עמדה בפסק הדין על כך שהקריטריונים שנקבעו בחוק אינם ממצים ולכן "בנסיבות מתאימות, יהיה עלינו לתת דעתנו על השאלה אם על-פי התנהגותו ותפקודו במועצה חבר המועצה אינו משתייך לאופוזיציה, אף שנתקיימו בו תנאי הסעיף". בפועל, פסק הדין קבע כי "תצומצם התערבותו של בית המשפט לפסול חבר מועצה מלכהן כיושב ראש ועדת ביקורת רק לאותם מקרים שניכר בהם באופן בולט כי פעילותו של חבר המועצה אינה פעילות אופוזיציונית, וכי הגדרתו כמשתייך לאופוזיציה על פניה אינה עולה בקנה אחד עם אופי חברותו במועצה"¹⁹⁴. במקרה הספציפי שנידון קבעה השופטת ביניש כי חבר המועצה המדובר אינו נחשב לחבר האופוזיציה מכיוון שהוא מצביע באופן שוטף כמעט לחלוטין עם הקואליציה, ומכיוון שבפרסומים שונים של ראש הרשות או של העירייה עולה כי אכן לא ראו אותו כחלק מהאופוזיציה העירונית.

למעשה, ההגדרה שקבעה ביניש משמשת עד היום את בתי המשפט לצורך הגדרת אופוזיציה בשלטון המקומי, אך היא כשלעצמה מעומעמת במידה רבה, וחסרת קריטריונים ברורים. בעשור האחרון, ובפרט לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בשנת 2013, ניתן לזהות ריבוי של עתירות לבית המשפט מצד חברי האופוזיציה שטענו כי הם קופחו בוועדות הרשות, ובפרט בוועדת הביקורת. בהתאם לפסיקת בית המשפט העליון נוהגים בתי המשפט להטיל על העותרים במקרים אלו את המשימה להוכיח כי חברי המועצה הנתבעים אינם נחשבים לחלק מהאופוזיציה. במקרים מובהקים שבהם נמצאו הוכחות ברורות שחבר המועצה שהוגדר כחבר האופוזיציה מצוי בשיתוף פעולה הדוק עם ראש הרשות קבעו בתי המשפט כי אין לקבל את הגדרתו כחבר האופוזיציה, אך במקרים שבהם הדבר היה גלוי לעין, אך לא מוכח בבירור, נטו בתי המשפט שלא להתערב בהחלטות הרשות בעניין זה.

194 בג"ץ 5743/99 יוסי דואק נגד דני ז"ק, ראש עיריית קריית ביאליק.

כך למשל, במקרה שבו נמצא כי חבר מועצה הודה בריאיון למקומון כי הוא פורש מחברותו בקואליציה כחלק ממהלך מתוכנן עם ראש הרשות כדי שיתמנה ליושב ראש ועדת הביקורת פסל בית המשפט את המינוי.¹⁹⁵ במקרה אחר נמצא כי חבר מועצה פרש מחברותו מסיעת ראש הרשות מייד לאחר הבחירות וראש הרשות פעל למנותו לתפקידים הבכירים שמוקצים לחברי האופוזיציה, באופן שהיה קשה להצדיקו, ובית המשפט פסל את המינויים.¹⁹⁶ לעומת זאת במקרים אחרים שבהם נמצא כי חברי מועצה המוגדרים כנציגי האופוזיציה רחוקים מלשמש בפועל ככאלה קבע בית המשפט כי מי שנבחר לשמש נציג האופוזיציה בוועדת הביקורת אינו חייב להיות "קיצוני בעמדותיו האופוזיציוניות" ואינו חייב להיות "הקולני ביותר מבין חברי האופוזיציה".¹⁹⁷ הדוגמה הטובה ביותר לעמימות בהגדרת האופוזיציה היא המקרה של חבר מועצת עיריית קריית מוצקין שפרש מסיעתו והקים סיעת יחיד אופוזיציונית בשנת 2014, אך העירייה סירבה להגדירו כחבר האופוזיציה לעניין מינוי ליושב ראש ועדת הביקורת. כארבעה חודשים לאחר פרישתו קבע בית המשפט המחוזי כי "בשלב זה, כאשר מצויים אנו כה סמוך למועד הפרישה, לא ניתן להעריך את תפקודו של העותר כנציג אופוזיציה".¹⁹⁸ בלשונו של שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין, "כביכול היה מעמדו מעמד של 'בין השמשות', שמכלל קואליציה יצא ולכלל אופוזיציה טרם נכנס במלואו – אולי 'ניצני אופוזיציה' או למירב 'ראשית אופוזיציה'".¹⁹⁹ נראה שהמצב של חבר מועצה המצוי בהגדרה של "בין השמשות" מלמד יותר מכול על עמימות החוק הקיימת כאן.

מצב זה משמש כר פורה לכך שחברי האופוזיציה ממשיים לא יקבלו את הזכויות המגיעות להם על פי חוק. ואכן, מכתבות בתקשורת ומראיונות עם גורמים בשטח עולה כי בשלטון המקומי ישנה תופעה רחבה של ראשי רשויות המבקשים לצמצם

195 בג"ץ 1020/99 יוסי דואק נ' דני ז"ק, ראש עיריית קריית ביאליק.

196 עע"ם 15/1207 חיים מנחם רוחמקין נ' מועצת העיר בני ברק.

197 עת"ם 37982-02-21 סיעת הילה שלם והתושבים נ' יעקב פרץ.

198 עת"ם 27161-07-14 סיעת "בר" לביקורת ואיכות השלטון נ' מועצת העיר קריית מוצקין.

199 עע"ם 7697/14 סיעת "בר" לביקורת ואיכות השלטון נ' מועצת העיר קריית מוצקין.

את כוחה של האופוזיציה האמיתית ברשות המקומית, בעיקר בוועדת הביקורת, באמצעות יצירה אופוזיציה פיקטיבית או נוחה המקבלת את ה"מפתחות" לתפקידי האופוזיציה החשובים, בשעה שהיא מתואמת עם ראש הרשות.²⁰⁰ על אף המקרים הרבים של עתירות שהוזכרו לעיל, בפועל רבים מחברי המועצה באופוזיציה מעדיפים שלא לפנות לבתי המשפט, אם בשל העלויות והמשאבים הכרוכים בכך ואם בשל הקושי להוכיח את טענותיהם לפני בית המשפט.

נראה שגורמים אלו הם הסיבה שבסקר שערך מבקר המדינה בשנת 2020 בין מבקרי הרשויות עלה כי ב־20% מהמועצות המקומיות וב־13% מהעיריות דיווחו המבקרים שיושב ראש הוועדה אינו חבר אופוזיציה. נוסף על כך נמצא כי בכ־18% מהמועצות המקומיות ובכ־10% מהעיריות דיווחו המבקרים שהרכב הוועדה אינו תואם את ההרכב הסיעתי ברשות.²⁰¹ במחקר אקדמי משנת 2015 שבמסגרתו נערך סקר בין מבקרי רשויות עלו ממצאים חמורים יותר: נטען בו כי ב־50% מהרשויות ועדת הביקורת אינה משקפת את ההרכב הסיעתי של המועצה.²⁰² ככל הנראה הפערים בין דוח מבקר המדינה למחקר האקדמי הנ"ל בעניין זה נובעים מהקושי הבסיסי להגדיר מי נחשב לחבר אופוזיציה.

במבט רחב יותר, נראה שהמקרים הנזכרים מבטאים את מעמדה החלש של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל. במחקר בנושא נמצא כי האופוזיציות ברשויות המקומיות בישראל הן ברובן קטנות וחלשות, ובמקצת הרשויות לא פועלת כלל אופוזיציה. על בסיס ראיונות עומק שקיימו עורכי המחקר עם חברי מועצה הם הסיקו כי סיבה מרכזית לכך היא חוסר היכולת של חברי האופוזיציה להשפיע על ההתנהלות של הרשות או לפקח על ראש הרשות. הדבר נובע בין היתר ממחסור במשאבים (במיוחד לעומת המשאבים המוקצים לראש הרשות, הנהנה מסיוע מקצועי ומינהלי), מהשליטה של ראש הרשות בדרג המקצועי

200 בעבר עמדתי על קיומה של תופעה זו בכמה רשויות מקומיות חרדיות. ראו פינקלשטיין, 2022: 113-114. כאמור, זוהי תופעה רחבה בהרבה שאינה ייחודית רק לרשויות חרדיות.

201 מבקר המדינה, 2020: 381.

202 אופק וכהן, 2015: 140.

ומהיעדר כלי פיקוח אפקטיביים של חברי המועצה עליו.²⁰³ היבטים אלו חורגים במידה רבה מתחומו של מחקר זה, ובשל כך במסגרת פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה יפורסם בקרוב מחקר ייעודי העוסק בשאלת מעמד האופוזיציה, שיכלול גם המלצות ברורות להגדרה ברורה יותר של האופוזיציה.²⁰⁴

7.3 התכנסות ועדת הביקורת ועבודתה

ישנו קושי להעריך את איכות עבודתה של ועדת הביקורת, אך קל יותר לבחון אם הוועדה מתכנסת ומקיימת את עבודתה הבסיסית: דיון בדוח המבקר והגשת המלצות לתיקון הליקויים להנהלת הרשות. בהיבט החוקי, אך שבעיריות ובמועצות מקומיות חלה חובה לכנס את ועדת הביקורת אחת לשלושה חודשים, במועצות אזוריות לא הוסדרה התדירות המינימלית המחייבת להתכנסות הוועדה. כמו כן החוק מחייב את הוועדה לדון בדוח המבקר ובהערות ראש הרשות עליו ולהגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש הרשות.²⁰⁵ בעוד עבודת מבקרי הרשויות המקומיות מנוטרת באופן שוטף על ידי משרד הפנים, הרי בנוגע לוועדות הביקורת המשרד אינו עורך בקרה שוטפת על התכנסותן ועבודתן. ועם זאת, כמה בדיקות שנערכו באקראי לאורך השנים מאפשרות לעמוד על תמונת המצב בנושא זה.

בדיקות שערכו משרד הפנים ומבקר המדינה בעניין זה בשנות ה־90 ובעשור הראשון של שנות ה־2000 הצביעו על ליקויים רחביים בתפקוד הוועדות,²⁰⁶

Tuttnauer and Friedman, 2020 203

204 לכמה המלצות ראשוניות בנושא מעמד האופוזיציה, ראו פרידמן ופירא, 2020: 46-47; פינקלשטיין ופרידמן, 2021: 55-57.

205 משרד הפנים, 2018ב: 18.

206 בדיקה מקיפה שערך משרד הפנים בשנת 1994 הצביעה על תפקוד לקוי של ועדות הביקורת במספר רב של עיריות: נמצאו מקרים שבהם הוועדות לא התכנסו בתדירות הנדרשת, לא רשמו ולא הפיצו פרוטוקולים לישיבות שקיימו, לא דנו בדוחות הביקורת ולא הגישו את סיכומיהן והמלצותיהן למועצת הרשות (אמרני, 1996: 32-33; רוזביץ,

וממצאים מהעשור האחרון מלמדים על התמשכות התופעה: במחקר אחד נמצא כי בשנים 2012-2013 ב־62% מהרשויות המקומיות לא התכנסה ועדת הביקורת בתדירות הנדרשת; ב־15% רשויות הוועדה לא התכנסה כלל; וב־15% נוספות הוועדה התכנסה רק פעם אחת במהלך השנה. כמו כן נמצא כי ב־31% מהרשויות מספר חברי ועדת הביקורת לא תאם את הנדרש בחוק.²⁰⁷ ממצאי מבקר המדינה בדוח משנת 2020 היו אף חמורים יותר: ממצאיו העלו כי ב־21% מהרשויות המקומיות לא התכנסה ועדת הביקורת כלל בשנת 2018 וברשויות קטנות עמד שיעור זה על 32%. לדברי מבקר המדינה ממוצע ההתכנסות של ועדות הביקורת בכלל הרשויות עמד על פעמיים בשנה. מלבד זאת נמצא כי 20% מדוחות הביקורת השנתיים שהוגשו לא נידונו כלל בוועדת הביקורת, וב־23% מדוחות הביקורת נמצא כי ועדת הביקורת לא העבירה הערות למועצת הרשות כנדרש.²⁰⁸ בדוחות ובמחקרים הנזכרים אף נמצאו כמה רשויות שלא הוקמה בהן כלל ועדת ביקורת.

בנוגע לפרסום הפרוטוקולים של ועדת הביקורת באתר הרשות המקומית הצגתי בפרק 4 ממצאים של בדיקה שנערכה לצורך מחקר זה ביולי 2022, וממנה עלה כי רק 42 מהרשויות המקומיות (16%) פרסמו פרוטוקול כלשהו של ועדת הביקורת הרשותית. מבין אלו, רק 6 רשויות (2%) פרסמו פרוטוקולים עדכניים של ועדת הביקורת משנת 2022, ועוד 15 רשויות (6%) פרסמו פרוטוקולים משנת 2021. ממצא זה אינו מלמד בהכרח על אפקטיביות ועדת הביקורת, וייתכן שיש בו כדי ללמד על היחס של הנהלת הרשות לחשיבות עבודת הוועדה.

היבט נוסף הנוגע לעבודת הביקורת הוא סמכותה בעיריות לדרוש מהמבקר מדי שנה לבחון שני נושאים במסגרת עבודת הביקורת, ובמועצות מקומיות ואזוריות להמליץ למבקר על נושאים לבחון במסגרת עבודתו. מחקר שנערך בקרב מבקרי הרשויות העלה כי 64% מוועדות הביקורת ברשויות לא ניצלו את זכותן לדרוש

1999ב). בבדיקה שערך מבקר המדינה כעבור למעלה מעשור נמצא כי ב־36% רשויות (15%) לא דנה ועדת הביקורת בדוח המבקר לשנת 2007; וב־46% רשויות (19%) היא לא דנה בדוח לשנת 2010 (מבקר המדינה, 2011: 217-218).

207 אופק וכהן, 2015: 138-139.

208 מבקר המדינה, 2020: 381-382.

נושאים לבדיקה או להמליץ עליהם, ו-7% דרשו או המליצו לבדוק נושא אחד בלבד.²⁰⁹

ניתן להעלות כמה הסברים לתפקוד הלקוי של ועדות הביקורת – כמה מהם סותרים זה את זה ויש המשתלבים זה עם זה:

חוסר שיתוף פעולה מצד ראש הרשות וההנהלה הבכירה. הסבר זה תולה את התפקוד הלקוי של ועדות הביקורת בכך שחברי הוועדה עצמה מגיעים למסקנה שאין אפקטיביות לעבודתם בהיעדר שיתוף פעולה של בכירי הרשות. כך למשל, מסקר שערך משרד הפנים בשנת 1994 בין 41 יושבי ראש של ועדות ביקורת בעריות עלה כי 24% טענו שהוועדה לא זכתה לשיתוף פעולה מצד הנהלת העירייה, ו-53% דיווחו שמועצת הרשות לא דנה בהמלצות ועדת הביקורת.²¹⁰ רו"ח שמעון רוזביץ הראה שבכמה מקרים "כאשר ועדת הביקורת ניסתה לפעול, נמנעה ממנה האפשרות לכך, בתואנות שונות".²¹¹ כך למשל, במסגרת דיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת בשנת 2012 טען אלי יריב, יושב ראש ועדת הביקורת בעיריית בת ים, כי "לקואליציה יש תמיד רוב וגם בוועדת ביקורת יש רוב. אז מה עושים? לא מנסים. איך לא מנסים? דואגים שחברי הקואליציה לא יגיעו לישיבות ואז היושב ראש יושב לבד עם מבקר העירייה ומחכה להם ואז אין ישיבה".²¹² יתרה מכך, כאמור לעיל, במקרים רבים עלו טענות שראש הרשות פעל כדי לנטרל את עבודת הביקורת באמצעות מינוי של אנשים מטעמו לתפקיד יושב ראש הוועדה. לעיתים טענות של ראשי ועדת הביקורת נוגעות גם ליועצים המשפטיים של הרשות המקומית המצרים את צעדי הוועדה. הטענה העולה היא שהיועץ המשפטי מצוי בניגוד עניינים מכיוון שהוא מכהן כיועץ המשפטי של ועדת הביקורת במקביל להיותו היועץ המשפטי של הגוף המבוקר.²¹³

209 אופק וכהן, 2015: 138–139.

210 אמרני, 1996: 33.

211 רוזביץ, 1999: 192.

212 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012, עמ' 29.

213 טענות מסוג זה העלה בדיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת (שם) יושב ראש ועדת הביקורת בעיריית תל אביב לשעבר, יואב גולדרינג.

מנגד, בקרב ראשי רשויות עולה הטענה שחברי מועצה מהאופוזיציה מבקשים להפוך את ועדת הביקורת לכלי ניגוח בראש הרשות לצורכיהם הפוליטיים, ובמקרים אלה בהיעדר התנהלות עניינית של הוועדה הם אינם רואים ערך בשיתוף פעולה איתה.

קשה להכריע עם מי הצדק במאבק בין האופוזיציה לראשי הרשויות על ועדת הביקורת, וסביר להניח שלעיתים יש צדק מסוים בטענות של שני הצדדים.²¹⁴ כך או כך נראה שכפי שטען שמואל גולן, לשעבר משנה למנכ"ל ומנהל חטיבה במשרד מבקר המדינה, "מערכת היחסים הפנימית בין האופוזיציה לקואליציה גורמת לכך שהועדות האלה לא נותנות את המוצר שהן צריכות לתת, ובסופו של דבר, גם אם יש מבקר טוב שעושה את עבודתו ומביא דו"ח, הדבר לא נדון ולא מתוקן".²¹⁵

חוסר שיתוף פעולה מצד המבקרים. לפי הסבר זה חברי ועדת הביקורת מאבדים עניין בעבודת הוועדה לא בגלל יחסה של הנהלת הרשות, אלא בגלל התנהלות מבקרי הרשויות. כפי שהראיתי בפרק 5, בסקר שנערך בין חברי מועצה שרובם מהאופוזיציה עלו טענות קשות כנגד מבקרי הרשויות. רבים מחברי המועצה טענו כי עבודת המבקרים מוטה לטובת ראש הרשות, וכי הייעוץ והסיוע שקיבלו ממבקר הרשות כאשר פנו אליו לא השביעו את רצונם. לאור זאת ניתן להסביר את הנתונים על שיעור נמוך של ועדות ביקורת הדורשות מהמבקר או ממליצות לו לדון בנושאים מסוימים, בחוסר אמון של חברי הוועדה במבקר. מנגד, כאמור, מבקרי רשויות מקומיות רבים העלו את הטענה שגורמי האופוזיציה ברשות המקומית מבקשים במקרים רבים להשתמש במבקרי הרשויות ככלי לניגוח הנהלת הרשות המקומית ובעיקר ראש הרשות ובכרייה, ולאחר שהם לא

214 שלום זינגר, לשעבר היועץ המשפטי של משרד הפנים, הביע עמדה זו במישור העקרוני בספרו על השלטון המקומי בישראל: "אני סבור שכל אחד מגורמים אלו הוא בעל הטיה מובנית לאחד הצדדים. ייתכן שלראשות הוועדה אין למנות מאן דהו מהנהלת העירייה כדי שלא ישתמש בסמכותו כיושב ראש למניעת דינוים, אך בסוגיית ההשתתפות בשיבות הפיכת הוועדה לביקורת לוועדת אופוזיציה יוצרת מצב שבו הביקורת הופכת לכלי ניגוח ולא לכלי ניהול אופרטיבי" (זינגר, 2013: 376).

215 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012, עמ' 36.

מקבלים את מבוקשם, הם באים בתלונות כנגד המבקר על שאינו מבצע את תפקידו כיאות.

היעדר סמכויות. ישנן טענות שלוועדה מעט סמכויות אופרטיביות לצורכי עבודתה. למשל, סעיף 18 לחוק מבקר המדינה קובע חובת התייצבות של נושאי משרה לפני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, וכן נקבעה בו הטלת קנס על נושא משרה שלא התייצב, וחובת הגשת תגובה בכתב של נושא המשרה לוועדה בטרם הדיון. לעומת זאת, סעיף 170 לפקודת העיריות קובע כי ועדת הביקורת "רשאית, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיונה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח". בניגוד לאמור בחוק מבקר המדינה, הוראה זו אינה קובעת בבירור את חובתם של נושאי המשרה להתייצב לפני ועדת הביקורת הרשותית, והיא אינה מסדירה מנגנונים לקיומה של חובה זו דוגמת קנס. כמו כן אין היא מחייבת את נושאי המשרה להגיש לוועדה תגובה בכתב בטרם הדיון.

נוסף על כך סעיף 14 לחוק מבקר המדינה קובע כי הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת רשאית להורות על הקמת ועדה חקירה בעקבות ממצאים שעלו בדוח מבקר המדינה, ובכמה מקרים אף הוקמו ועדות חקירה מכוח סעיף זה, או שלכל הפחות היה דיון ער על הקמת ועדת חקירה.²¹⁶ לוועדת הביקורת הרשותית אין סמכות מקבילה.

מעמד חברי המועצה והיעדר תגמול כספי. לפי הסבר זה ההתנהלות המתוארת אינה ייחודית לוועדת הביקורת, והיא קשורה למעמדם של חברי המועצה באופן רחב יותר ולהתנהלותם במועצת הרשות ובשאר הוועדות. בבדיקה שעשה מבקר המדינה בשנת 2003 הוא הצביע על היעדרות רחבה של חברי מועצה מישיבות המועצה וועדותיה. כך למשל, נמצא כי 109 חברי ועדות חובה בשמונה רשויות מקומיות נעדרו מיותר ממחצית מהישיבות של ועדותיהם, ו־28 מהם לא נכחו אפילו בישיבה אחת.²¹⁷ כמה מבקרי רשויות הצביעו על בעיות דומות בדוחות

²¹⁶ על סמכות זו של הוועדה והיקף השימוש בה ראו שאול, 2013; בלאנדר, פרידברג ופרידמן, 2019: 30-31.

²¹⁷ מבקר המדינה, 2004: 14.

עדכניים יותר.²¹⁸ טיעון מרכזי העולה בהקשר זה תולה את היעדרותם של חברי המועצה מישיבות אלו בכך שעבודתם נעשית בהתנדבות – הם אינם זכאים לתגמול כספי, אף לא עבור השתתפות בישיבות, בניגוד למקובל במדינות אחרות בעולם ובפרט בעולם המערבי.²¹⁹ במיוחד בנוגע לוועדת הביקורת עולה הטענה כי חולשת חברי המועצה בישראל ותלותם בראש הרשות בעניינים שונים (כמו משאבים משרדיים) מביאה לכך שיש להם קושי לערוך ביקורת על ראש הרשות.

מומחיות/מקצועיות. הסבר נוסף מתייחס להיעדר הכשרה של חברי המועצה לכהן בוועדת הביקורת, ובפועל רבים מהם חסרים את המומחיות הנדרשת כדי לכהן בוועדה זו.²²⁰ טענה זו משתלבת במידה מסוימת עם היעדר התגמול הכספי, וכך לחברי המועצה גם יש קושי להתמקצע בתפקיד במהלך כהונתם. מנגד ניתן להציב את ועדת הביקורת בחברות הממשלתיות, המורכבת מהדירקטורים של החברה וכן עליה לכלול את כל הדירקטורים החיצוניים של החברה. דירקטור חיצוני הוא דירקטור שאמור לבקר באופן אובייקטיבי ונטול אינטרסים את פעילות החברה, ולוודא שהיא משרתת את רצונם ועניינם של כלל בעלי המניות, לרבות בעלי מניות המיעוט, ולא רק את טובתם של בעלי השליטה בחברה. בחוק החברות, התשנ"ט-1999, נקבע שכל חברה ממשלתית מחויבת במינוי של לפחות שני דירקטורים חיצוניים, וסעיף 240 לחוק קובע כי "כדירקטור חיצוני ימונה מי שהוא בעל כשירות מקצועית או מי שהוא בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית, ובלבד שלפחות אחד הדירקטורים החיצוניים יהיה בעל מומחיות חשבונאית ופיננסית".²²¹ דוגמה נגדית לכך היא של הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, שכמו בוועדת הביקורת הרשותית אין תנאי סף מקצועיים לכהונה בה.

218 ראו למשל אגף הביקורת – עיריית בית שאן, 2017; אגף הביקורת – עיריית נתניה, 2019: 543-550; אגף הביקורת – עיריית רמת השרון, 2019: 305-316.

219 פינקלשטיין ופרידמן, 2021.

220 אופק וכהן, 2015.

221 בהקשר זה מעניין לציין כי גם בצו דיני החברות של האיחוד האירופי משנת 2006 יש הנחיה הקובעת שלפחות חבר אחד בוועדת הביקורת יהיה בלתי תלוי ובעל מיומנות בחשבונאות או בביקורת.

8.1. סיכום הממצאים

התמונה העולה מהמחקר היא שישנם ליקויים ניכרים במערך הביקורת הפנימית בשלטון המקומי בישראל. הליקויים העיקריים הם: אי־איוש משרת המבקר או איוש חלקי; תקצוב נמוך ללשכת המבקר; אי־פרסום פרטי התקשרות עם המבקרים; היעדר חובה לפרסם את דוח המבקר, וכך רק חלק מהרשויות מפרסמות את הדוח; שיתוף פעולה נמוך של גורמים ברשויות עם המבקרים עד כדי התנכלות למבקרים; אי־כתיבת דוחות; איכות ירודה של דוחות; פגיעה בייצוג האופוזיציה בוועדת הביקורת; התכנסות חלקית של ועדת הביקורת ותפקוד לקוי של הוועדה; אי־פרסום פרוטוקולים של ועדות הביקורת, ובאופן כללי, דיון לא אפקטיבי במסגרות הפורמליות של הרשויות – ובראשן ועדת הביקורת – בהמלצות המבקרים.

יש מהליקויים הללו שנמצאו רק בשיעור נמוך של רשויות, ויש מהם שנמצאו בשיעור גבוה יותר, אך נראה שעקב הצטברות הליקויים הללו ברשויות רבות הביקורת אינה אפקטיבית. באופן כללי ניתן לומר שהמצב בעיריות, ובפרט ברשויות הגדולות, טוב בהרבה מהמצב ברשויות הקטנות או הפריפריאליות, ובפרט ברשויות הערביות וברשויות החלשות מבחינה חברתית־כלכלית.

קושי מרכזי ביכולת של מבקרי הרשויות לתפקד באופן מיטבי הוא היותם חלק אורגני בתוך הגוף המבוקר: לא רק כפיפותם לגורמים המבוקרים אלא גם העבודה השוטפת והיום־יומית עם כלל המבוקרים. זהו קושי שמשרד מבקר המדינה, למשל, אינו נדרש להתמודד איתו. נראה כי בחלק מהרשויות הגדולות יוצר המספר הגדול של העובדים והלשכה הגדולה יותר של מבקר הרשות ריחוק מסוים בין מבקרי הרשויות ובין עובדי הרשות, המקל על המבקרים את עבודתם. בחלק מהרשויות הגדולות התפתחה תרבות פוליטית וציבורית בריאה יותר, ונמצאו כמה עיריות שהיקף התקצוב והתקנים שקבע שר הפנים בתקנות משנת

2018 היו נמוכים מהנורמות שהונהגו בהן עוד לפני התקנת התקנות. ייתכן שגם הפרופיל הציבורי והתקשורתי הגבוה יותר של הרשויות הגדולות מסייע לתרבות זו להתפתח. ועם זאת, במרבית הרשויות הקטנות, ובפרט ברשויות הערביות, ואף בחלק מהרשויות הגדולות והבינוניות נראה שטרם הבשילה תרבות פוליטית כזאת, אם כי לאורך השנים ניתן לראות גם שינויים לטובה, כמו עלייה הדרגתית במספר הרשויות הבוחרות לפרסם את דוחות הביקורת אף שאין חובה חוקית לעשות זאת.

משרד הפנים ממעט בעקביות ובמשך שנים להשתמש בסמכויות הניתנות לו בענייני הביקורת הפנימית. כך למשל, המשרד אינו משתמש בסמכות הנתונה לו למנות מבקרים ברשויות שלא פועל בהן מבקר. נוסף על כך המשרד נמנע במשך שנים רבות מלקיים את החובה שהטיל המחוקק על השר לקבוע תקנות בנושא תקנים ותקציב ללשכות המבקרים בעיריות, והוא נמנע עד היום מלהשתמש בסמכות לקבוע תקנות בנושאים אלו עבור מועצות מקומיות ואזוריות. כמו כן בתגובה לדוח מבקר המדינה הביע המשרד בשנת 2020 התנגדות לחייב את הרשויות המקומיות בפרסום דוחות הביקורת.

8.2 הצעות לרפורמות מבניות: דיון

בטרם אעבור להציג את ההמלצות הקונקרטיות שאותן אני מבקש להציע, ברצוני לבחון לעומק שתי הצעות מרכזיות המבקשות לערוך רפורמה מהותית ומבנית במוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, ולפיכך הן חורגות מדיון ספציפי בהיבט מסוים של הביקורת הפנימית. ההצעה הראשונה, והמרכזית שבה, עוסקת במעמדם של מבקרי הרשויות, ואילו השנייה עוסקת בוועדות הביקורת.

ההצעה הראשונה: הכפפה מלאה או חלקית של מבקרי הרשויות לגורם ממשלתי.
אחת ההצעות המרכזיות העולות כמעט בכל דיון בנושא מבקרי הרשויות היא לבצע הכפפה מלאה או חלקית של מבקר הרשות המקומית לגורם ממשלתי – משרד הפנים או מבקר המדינה. חברי כנסת רבים הביעו בעבר תמיכה בעמדה

זו ואף קידמו הצעות חוק בנושא. בהכפפה מלאה הכוונה שמבקר הרשות ימונה ויפוטר על ידי הגורם הממשלתי שגם יקבע את שכרו ולמעשה יפקח על עבודתו. לפי חלק מההצעות מבקר הרשות אף יהפוך לעובד של הגורם הממשלתי ולא של הרשות המקומית.²²² ההצעות להכפפה חלקית מבקשות לערב את מבקר המדינה או את משרד הפנים בהחלטות שונות, כגון הצורך בהסכמתם למינוי ולפיטורין של המבקר, והיכולת שלהם להטיל עליו סנקציות או להביא לפיטורין אם איכות עבודתו ירודה.²²³ קיימות גם הצעות ליצירת סינרגיה וקשרי עבודה רציפים בין מבקר הרשות ובין מבקר המדינה והאגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים כחלק מיצירת מערך ביקורת רב־שלבי, המבוסס על שילוב של תיאום והיררכיה.²²⁴

הצעות אלו זוכות לא פעם לתמיכה בקרב חברי מועצה מהאופוזיציה,²²⁵ אך מנגד מרבית השחקנים הציבוריים הרלוונטיים מתנגדים להן: נציגי משרד מבקר

222 לדוגמה, הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מינוי מבקר עירייה), התשע"ה-2015 (פ/336/20) של חבר הכנסת מיקי רוזנטל ביקשה להכפיף את מבקר הרשות למשרד הפנים באופן מלא. בדברי ההסבר להצעה נכתב כי "הצעת חוק זו נועדה לבטל את התלות הקיימת בין מבקר העירייה לבין הממונים עליו בעירייה, על ידי הכפפתו לשר הפנים או מי מטעמו ותשלום שכרו על ידי משרד הפנים, בכך צפויה הצעת החוק לחזק את מעמדו העצמאי של מבקר העירייה ותביא לחיזוק אמון הציבור במערכת הדמוקרטית המקומית". הצעה עם רצינול דומה הניח על שולחן הכנסת גם חבר הכנסת איימן עודה עם קבוצת חברי כנסת. ראו הצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (מינוי מבקר העירייה ושכרו), התשע"ה-2015 (פ/891/20).

223 כיוון מעין זה עלה בהצעת חוק לתיקון פקודת העיריות (עצמאות מבקרי פנים), התשע"ח-2018 (פ/5131/20) של חברת הכנסת יעל כהן־פארן וקבוצת חברי כנסת בדברי ההסבר להצעה נכתב כי "מוצע לקבוע כי מבקר המדינה ישמש כגורם מפקח וכראגולטור של מבקרי הפנים בעיריות וזאת באמצעות מתן סמכות למבקר המדינה לאשר מינויים ופיטורים של מבקרי פנים". כמו כן על פי ההצעה "המבקר ידווח על הליכי הביקורת ברשות המקומית, קרי, הדוחות, הערות ראש העירייה וסיכומי דיוני ועדת הביקורת העירונית והמועצה גם למבקר המדינה עם סיומם".

224 אופק וכהן, 2015.

225 לעיל (בסעיף 5.7) התייחסתי לסקר שערך ארגון חברי המועצה (אח"מ) בקרב חבריו בנושא הביקורת הפנימית ומרבית המשיבים עליו היו חברי אופוזיציה. במסגרת הסקר ניתנה לחברי המועצה אפשרות לענות על שאלה פתוחה: "כיצד ניתן לדעתך לשפר את סוגיית הביקורת והמבקר ברשויות המקומיות בישראל?". מרבית המשיבים שענו על השאלה הפתוחה הציעו מודלים שונים של הכפפה מלאה או חלקית של מבקר הרשות לגורם חיצוני.

המדינה ומשרד הפנים הביעו התנגדות להצעות אלו בוועדות הכנסת, ראשי רשויות בוודאי מתנגדים להן, ומהראיונות שערכתי עם מבקרי הרשויות עולה כי גם בקרבם מסתמנת בדרך כלל התנגדות להצעות הללו.

ההתנגדות של משרד מבקר המדינה מנומקת בכך שהרשויות המקומיות ומבקרי הרשויות הם בעצמם גורמים המבוקרים על ידו, ולפיכך הוא מצוי בניגוד עניינים ואינו יכול להיות מעורב בהליכי העבודה הסדירים שלהם.²²⁶ בדרך כלל משרד מבקר המדינה נוהג להביע התנגדות למעורבות ממוסדת שלו בגופים המבוקרים על ידו, ובשל כך הוא גם התנגד לרעיון שהעלטה ועדת זילר להקים במשרד מבקר המדינה גוף על שיכריע במחלוקות בין מבקרים פנימיים בגופים ציבוריים הפועלים מכוח חוק הביקורת הפנימית ובין הממונים עליהם.²²⁷ אומנם דוחות מבקר המדינה המליצו לא פעם להדק את הפיקוח של משרד הפנים על עבודת מבקרי הרשויות, אך לא הוצגה בהם מעולם המלצה להכפפת מבקרי הרשויות למשרד הפנים, ובמסגרת הדיונים בכנסת נציגי משרד מבקר המדינה אף הביעו התנגדות מפורשת לכך.²²⁸

בקרב ראשי הרשויות ובכירי השלטון המקומי ההתנגדות נובעת, באופן טבעי, מחשש מפני העצמת הביקורת כלפיהם, אך ישנו גם טיעון עקרוני יותר: על אף הליקויים הלא מבוטלים שנמצאו במחקר זה בעבודת מבקרי הרשויות, ישנן כיום לא מעט רשויות מקומיות שבהן המבקר מתפקד כיאות, יש תיאום מצוין בין המבקר להנהלת הרשות, והיא נעזרת בו ככלי ניהול לעבודתה. ההצעה להכפפת

226 עמדה זו הוצגה למשל בשנת 2018 על ידי עמיחי שי, בעת כהונתו כיועץ מבקר המדינה לתפקידים מיוחדים האחראי על המאבק בשחיתות, במסגרת דיוני הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת (פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018ב).

227 זילר, 2006. ראו על כך גם בדוח של הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך – ועדת פרידמן (נציבות שירות המדינה, 2014: 14-16).

228 כך למשל התבטא שמואל גולן, לשעבר משנה למנכ"ל ומנהל חטיבה במשרד מבקר המדינה, במסגרת דיון בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת: "משרד הפנים מוגדר כמאסדר, ולמאסדר יש כללים ברורים במה הוא צריך לפקח או לא לפקח. בחלק מהדברים צריך להיות פיקוח ובקרה על תפקוד המבקרים הפנימיים. אף אחד לא אומר להכפוף את המבקרים הפנימיים, המבקרים הפנימיים בשלטון המקומי צריכים להישאר כפופים, כל אחד בתוך הרשות המקומית שלו, בהתאם למנגנון כפי שהחוק אומר היום" (פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2013, עמ' 25).

מבקר הרשות לגורם ממשלתי תיטול למעשה מהרשויות את המשאב הארגוני הזה. זוהי גם אחת הסיבות להתנגדות שעולה בקרב מבקרי רשויות למהלך. מבקרת עיריית ירושלים לשעבר, מלכה דרור, פרסמה בשנת 2017 מאמר הסוקר את המגמות שהובילה לקידום אפקטיביות הביקורת בעירייה וכך היא כתבה:

כצעד ראשון החלטנו לאמץ את התקנים המקצועיים של ה- IIA ולהטמיע שינוי בתפיסת הביקורת בעירייה, בקרב הנהלת העירייה ובקרב צוות עובדי הביקורת. כך, מתפיסה הרואה בביקורת גורם חיצוני לעירייה (בדומה למבקר המדינה), הפכנו לפונקציה שהיא חלק מהארגון ופועלת במקצוענות ובדרכים מגוונות כדי להביא ערך מוסף לארגון.²²⁹

בהתאם לכך, הפיכתו של מבקר הרשות למבקר הכפוף לגורם ממשלתי חיצוני עלולה דווקא להוביל לירידה באפקטיביות של יישום ההמלצות באמצעות תהליכים פנימיים טבעיים.

התנגדות נוספת מצד מבקרי הרשויות נוגעת למעמדם בתוך הרשות המקומית ולדינמיקה עם עובדיה. כפי שהראיתי בפרק 5, כבר כיום נושא זה מעלה מורכבויות, אך נראה שהכפפת מבקרי הרשויות לגורם ממשלתי חיצוני תעצים עוד יותר מגמה זו, והם יהפכו לחלוטין לנטע זר בארגון שבתוכו הם עובדים. היטיב לנסח זאת מנכ"ל משרד הפנים לשעבר, ד"ר שוקי אמרני, בעת שהציג בוועדה לביקורת המדינה של הכנסת את התנגדותו למהלך זה:

היו כל מיני רעיונות לפיהם המבקר הפנימי יהיה כפוף למבקר המדינה או למשרד הפנים, אבל הרעיונות האלה נפלו כי ברגע שהוא יהיה כפוף לגורם חיצוני, באופן אוטומטי – אם אני אשתמש באנלוגיה ממקום אחר – הוא יהיה ברשות המקומית על תקן של חפץ חשוד ואנחנו לא מעוניינים בזה. אנחנו רוצים שהוא יהיה חלק מהרשות המקומית.²³⁰

229 דרור, 2017: 53. הסוגריים במקור.

230 פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2014, עמ' 15. אמרני הציג את התנגדותו המפורטת להכפפת מבקרי הרשויות למבקר המדינה או למשרד הפנים כבר במאמר שפרסם בשנת 1996, בעת כהונתו כמנהל האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים. ראו אמרני, 1996: 34.

ברמה העקרונית יותר, הרעיון שבתוך הרשות יכהן מבקר הכפוף לגורם חיצוני הוא מעין יצור כלאיים שאינו נהוג בעולם הביקורת. ביקורת חיצונית מתרחשת במהותה מחוץ לארגון, בעוד ביקורת פנימית נעשית בתוך הארגון, מתוך כפיפות ויחסי גומלין עם הנהלת הארגון. הקשיים השונים בהצעה להכפיף את מבקרי הרשויות לגורמים חיצוניים נובעים מהיותה ניסיון ליצור ביקורת פנימית וחיצונית גם יחד.

כל זאת אינו אומר שאין צורך בחיזוק הביקורת החיצונית על הרשויות המקומיות. דווקא בגלל המגבלות האניהרנטיות של הביקורת הפנימית, נראה שיש צורך בחיזוק העבודה של מבקר המדינה בשדה השלטון המקומי. בפרק הראשון של המחקר עמדתי על כך שלאורך השנים חל מפנה משמעותי באופי עבודת משרד מבקר המדינה מול הרשויות המקומיות; עד 1986 כל עבודת הביקורת של מבקר המדינה על הרשויות הייתה נקודתית – המבקר כתב סדרת דוחות שכל אחד מהם היה ממוקד ברשות מקומית אחת. בהדרגה עבר מבקר המדינה לכתובת דוחות רוחביים העוסקים בנושא מסוים בקבוצה של רשויות, עד שכיום הוא נמנע לחלוטין מביקורת פרטנית. בהתאם לכך ניתן לראות כי בעוד בעבר ההמלצות של מבקר המדינה נגעו בעיקר לרשות המקומית עצמה, הרי כיום המלצותיו בדרך כלל נוגעות למשרד הפנים או למשרדי הממשלה הרלוונטיים לתחום הדוח.

על אף החשיבות הרבה בכתיבת דוחות רוחביים המאפשרת לקבל תמונת מצב כוללת על הנעשה בשדה השלטון המקומי, אני סבור שמבקר המדינה חייב לחזור לערוך גם דוחות ביקורת נקודתיים על הרשויות המקומיות, ובפרט על רקע השאיפה לערוך רפורמות מבניות שיחזקו את השלטון המקומי. נראה שעל המחוקק לדרוש זאת ממבקר המדינה, וכדי שלא לפגוע בעבודת הביקורת הרוחבית הקיימת מוצע שהדבר ייעשה מתוך הקצאת משאבים להקמת מחלקה לביקורת נקודתית על הרשויות המקומיות במשרד מבקר המדינה. מן הראוי שיחידה כזאת תערוך ביקורת מחזורית על הרשויות המקומיות, בהתאם לגודלן והיקף פעילותן, וכך אחת לתקופה של שלוש-ארבע שנים ייכתב לפחות דוח אחד על כל רשות.

ההצעה השנייה: דה־פוליטיזציה של ועדות הביקורת. הצעה נוספת לרפורמה מבנית היא הצעתם של החוקרים יובל אופק והרצל כהן, שלא זכתה לדיון משמעותי או להצעות חוק ברוחה. ההצעה קוראת לשנות את אופייה והרכבה של ועדת הביקורת ברשות המקומית כך:

ביטול הממד הפוליטי במערך הביקורת באמצעות איוש הוועדות על ידי נציגים חיצוניים חסרי אוריינטציה פוליטית, אשר ייבחרו בידי ועדה חיצונית. על הנציגים החיצוניים, להיות בעלי רקע בניהול, בחשבונאות ובביקורת, והם יועסקו במתכונת דומה לזו של מי שמכהנים כנציגי ציבור בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות.²³¹

מדובר בהצעה ראשונית בלבד שתוכנה גם לא ברור לגמרי, שכן אין בה כלל התייחסות לשאלה איך תורכב הוועדה החיצונית שתמנה את חברי ועדת הביקורת. ובכל זאת, יש לה רציונל ברור הרואה את שורש הבעיה בפוליטיזציה של הוועדה. ניתן להצביע על כמה סיבות לעמדה זו:

הטיעון המרכזי בעניין זה הוא שהדינמיקה הפוליטית סותרת במהותה את העבודה המקצועית של ועדת הביקורת. אופק וכהן מצטטים מספר ההדרכה של משרד הפנים הקורא לחברי הוועדה לפעול מתוך "היעדר פניות אישיות או פוליטיות" וטוענים כי "יש אפוא מלכוד, ושמא אף סתירה, בין היותה של ועדת הביקורת בעלת אוריינטציה פוליטית ברורה לבין הצורך לעבוד ללא פניות אישיות ופוליטיות".²³² בהתאם לכך, במסגרת הדיון בפרק 7 הצבעתי על הטענה שהחיכוכים הפוליטיים בין גורמי הקואליציה והאופוזיציה פוגעים בתפקוד ועדת הביקורת. ראשי רשויות ומבקרים טוענים כי לעיתים קרובות גורמי האופוזיציה משתמשים בוועדה לצורך ניגוח פוליטי, בעוד גורמי האופוזיציה טוענים שראשי רשויות חוששים מהם ולכן מבקשים לעקר מתוכן את עבודת הוועדה. נוסף על כך מועלים עוד שני טיעונים מרכזיים המצדדים בהצעת הדה־פוליטיזציה של הוועדה. האחד, שחברי המועצה נעדרים את הכישורים והידע הנדרשים מבחינת מומחיות בפנינסים ובחשבונאות לכהן בוועדת הביקורת; והשני, שחברי המועצה מצויים בניגוד עניינים מובנה בהיותם חלק מהגוף המבוקר.

אני סבור כי ההצעה לשלב נציגים חיצוניים מקצועיים בעלי רקע בניהול, בחשבונאות ובביקורת שיועסקו במתכונת דומה לזו של מי שמכהנים כנציגי ציבור בחברות עסקיות או בחברות ממשלתיות היא נכונה, אולם עם זאת אני

231 אופק וכהן, 2015: 143.

232 שם: 135.

סבור שאין להפריד לחלוטין בין ועדת הביקורת ובין חברי המועצה. כאמור לעיל, בחברות ציבוריות ועדת הביקורת מורכבת מחברי דירקטוריון החברה ומדירקטורים חיצוניים, ולדעתי ניתן להקביל בין חברי דירקטוריון החברה הציבורית ובין חברי מועצה החברים בוועדת הביקורת. גם אם לעיתים הפוליטיזציה יכולה לפגוע בעבודת הוועדה, הרי הניסיון להפוך את ועדת הביקורת לוועדה חיצונית עלול לפגוע ביכולת של נבחר הציבור לייצג את הבוחרים, ובכך לפגוע בערכי הדמוקרטיה. בגוף פוליטי כמו רשות מקומית יש חשיבות גדולה להעלאת מודעות בקרב הציבור לנושאים הנידונים, ונראה שדווקא לחברי המועצה יש יכולת לעורר סוגיות ציבוריות בשל מעמדם הציבורי. יתרה מכך, על רקע החולשה הניכרת של האופוזיציה בשלטון המקומי בישראל, הפיכת ועדת הביקורת לוועדה ללא חברי מועצה תהיה בבחינת גזלת כבשת הרש שהותיר המחוקק בידי האופוזיציה.

לפיכך נכון בעיניי לאפשר בוועדת הביקורת שילוב בין חברי מועצה ובין נציגי ציבור שאינם חברי מועצה. גם בנוף השלטון המקומי בישראל לא מדובר בהצעה תקדימית, שכן כיום ישנן ועדות חובה שחברים בהן מלבד חברי המועצה ועובדי הרשות המקומית גם נציגי ציבור (ועדת איכות הסביבה, ועדת חינוך, ועדה למלחמה בסמים, ועוד), אף כי ברוב המקרים מדובר בוועדות מיעוצות בלבד, ולא בוועדות שיש להן סמכויות סטטוטוריות.²³³ כבר בשנת 1980, על רקע טענותיו בדבר ניגוד עניינים של חברי מועצה החברים בוועדת הביקורת, הציע השופט אהרן ברק בפסק דין בנושא:

כי תישקל האפשרות לשנות את החוק ולקבוע – כפי שמקובל לעניין ועדות המועצה בדרך כלל (סעיף 112 לפקודת העיריות) – כי בוועדה לענייני ביקורת ישמשו גם חברים שאינם חברי המועצה, ואף להוסיף ולקבוע כי הם אשר ידונו בממצאי ביקורת המתייחסים לפעולותיהם של חברי המועצה המשמשים גם כחברי הוועדה לענייני ביקורת.²³⁴

233 לסקירה על הרכבי הוועדות ראו משרד הפנים, 2018ג: 175-179.

234 בג"ץ 531/79 סיעת "הליכוד" בעיריית פתח־תקה נ' מועצת עיריית פתח־תקה.

ניתן לקבוע שהסיעות השונות במועצה יהיו רשאיות למנות מטעמן נציגי ציבור שאינם חברי מועצה, ונציגי הציבור הללו יידרשו לעמוד בתנאי סף של מומחיות בחשבונאות ובפיננסים, בדומה לדירקטור חיצוני בעל מיומנות מקצועית החבר בוועדת הביקורת של חברה ציבורית.²³⁵ מודל דומה נהוג באנגליה, שבה ב-56% מהרשויות המקומיות חברי ועדת הביקורת הם רק חברי המועצה, בעוד שב-44% מהרשויות שילבו הרשויות גם נציגים עצמאים בוועדה, וב-4% מהרשויות אף יושב ראש ועדת הביקורת הוא נציג עצמאי. הדיווחים של הרשויות המקומיות באנגליה לגבי ההצלחה של המודל היו מעורבים: יש מקרים שבהם נטען שחברי הוועדה העצמאים התנהלו היטב ואתגרו את עבודת הביקורת, בעוד במקרים אחרים נטען כי חוסר ההיכרות שלהם עם השלטון המקומי פגע באפקטיביות של העבודה שלהם.²³⁶

8.3. רציונל ההמלצות

בטרם אעבור להצגת ההמלצות, ברצוני להרחיב מעט על הרציונל העומד בבסיס ההמלצות. באופן כללי, כפי שעלה מהסעיף הקודם, אני מתנגד מבחינה עקרונית לשינוי טקטוני במבנה הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות החורג מדפוסי הממשל המקובלים, ואני אף מטיל בספק בהיתכנות הפוליטית של שינוי מסוג זה. עמדותי היא שכדי לקדם את הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות יש לקדם סדרה של תיקונים קטנים, שאף אחד מהם אינו כולל מהפכה עקרונית, אך שילובם יחד יכול לקדם את הביקורת עקב בצד אגודל במקביל להתחוללותם של שינויים תרבותיים בשטח.

שיעור לא מבוטל מהליקויים שהצבעתי עליהם במחקר זה נובע מגורמים תרבותיים שיהיה קשה לפתור רק באמצעות חקיקה או רגולציה ממשלתית. כך למשל, ניתן לחייב את הרשויות למנות מבקר, להקצות לו תקציב, לדון במועצת

²³⁵ על מנת למשוך נציגי ציבור ראויים יש מקום גם לתגמול כספי, המלצה שאגע בה בנוגע לחברי הוועדה גם בהמשך.

²³⁶ Redmond, 2020: 41-43

הרשות בדוח המבקר ולמנות צוות לתיקון ליקויים שיתכנס אחת לתקופה, אך אם ברשות המקומית אין רצון כן לשיתוף פעולה עם המבקר, היא עלולה לבצע את כל ההנחיות הללו כמי שכפאה שד, ולא בדרך המקדמת את אפקטיביות עבודת הביקורת. ועם זאת, אני סבור שיש מקום לקידום חקיקה ואכיפה גם בעניינים אלו, כדי להציב את התשתית הבסיסית המינימלית שתאפשר לגורמים המבקשים לקדם את עבודת הביקורת לעשות זאת.

כמו כן דווקא בשל חוסר היכולת להכריח את הרשויות לעבוד מתוך שיתוף פעולה עם הביקורת, אני רואה ערך גדול בקידום שני היבטים שהם חלשים מאוד כיום: האחד, הפרסום הציבורי של הביקורת, ממצאהי והדיון הפנים-רשותי בה. ביכולתה של השקיפות בנושא זה לעורר את הציבור והחברה האזרחית למעורבות בעניין הליקויים שנמצאו; השני, קידום עבודת ועדת הביקורת ובפרט של נציגי האופוזיציה בה. לגורמי האופוזיציה אינטרס שונה מזה של הרשות ובכרייה, ולכן יש להם עניין רב בביקורת על עבודת הרשות. דומני כי דווקא ה"תרגילים" השונים שמבצעים ברשויות כדי למנוע מחברי האופוזיציה לקבל את ראשות ועדת הביקורת מלמדים על חשש אמיתי מהפוטנציאל של ועדת ביקורת הפועלת באפקטיביות ואינה כפופה להנהלת הרשות.

באשר להיבט הרגולטורי, ההמלצות של משרד מבקר המדינה בדוחותיו השונים העוסקים בביקורת הפנימית מתמקדות בחיזוק האכיפה של משרד הפנים על הרשויות המקומיות בנושא. מנגד, אני סבור כי הניסיון מלמד שישנו קושי בהסתמכות על משרד הפנים כגורם מרכזי בקידום רגולציה ברשויות המקומיות, וזאת משתי סיבות: ראשית, באופן מסורתי משרד הפנים ממעט להשתמש בסמכויות הנתונות לו בעניינים אלו, מתוך תפיסה המבקשת למעט ככל הניתן בהתערבות ישירה של המשרד בסמכויות של הרשויות; שנית, בתחומים רבים ישנו קושי ממשי לבצע אכיפה יעילה: כבר עמדתי לעיל על הקושי לבצע ביקורת הנוגעת לאיכות של עבודת הביקורת. בדומה לכך, נראה שלמשרד הפנים אין באמת יכולת לרדת לפרטי הפרטים של מעמדו של כל מבקר רשות ויחסיו עם ראש הרשות.

כדי להתמודד עם מצב זה ההמלצות העוסקות ברגולציה של משרד הפנים בעניין הביקורת הפנימית מחולקות לשתיים: סוג אחד של המלצות מבקש להתמודד עם הקושי הראשון באמצעות חיוב של משרד הפנים להתערב במצבים מסוימים.

הסוג השני של המלצות מבוסס על תפיסה עקרונית שעל משרד הפנים לנהל מדיניות דיפרנציאלית בתחום הביזור מתוך קביעת תנאי סף לביזור לרשויות המקומיות, המתחשבים בשמירה על החוק והמינהל התקין ברשויות המקומיות. כך, מדדים שונים הנוגעים לביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ייחשבו כחלק מהקריטריונים הקובעים אם הרשות עומדת בתנאי הסף לביזור.²³⁷ בהקשר זה ראוי לציין כי המהלך תואם את המדיניות הממשלתית לחזק מגמות של ביזור דיפרנציאלי בין רשויות.²³⁸

8.4. המלצות

(1) איוש משרת המבקר. מוצע לשנות את המצב החוקי הקיים²³⁹ ולחייב את הממונה על המחוז למנות מבקר זמני במקום הרשות המקומית, אם משרתו של מבקר הרשות לא אוישה בתוך ארבעה חודשים מאז שהמבקר הקודם סיים את תפקידו.²⁴⁰ המלצה זו איננה בהכרח עונש לרשות, אלא איוש מחויב של

²³⁷ להרחבה בנושא ראו שפירא, פינקלשטיין ופרידמן, 2022.

²³⁸ החלטה מספר 675 של הממשלה מנובמבר 2021 הורחה על הקמתם של ועדה בין-משרדית ושל צוות פנימי במשרד הפנים שיגבשו המלצות בדבר ביזור סמכויות לרשויות מקומיות. בין היתר הורחה ההחלטה לצוות לגבש המלצות ל"מדרג ביזור דיפרנציאלי", דירוג רשויות מקומיות לפי קריטריונים הקובעים את היקף הביזור שכל רשות תזכה לו. משרד הפנים הגיש את המלצותיו בנושא זה בנובמבר 2021, כולל התייחסות למדרג, אך הוא לא כלל בו פרמטרים הקשורים לביקורת הפנימית מלבד איוש משרת המבקר. ראו משרד הפנים, 2022: 18-21.

²³⁹ על פי החוק הנוכחי, רשאי הממונה על המחוז במשרד הפנים למנות מבקר במקום מועצת הרשות המקומית, אם זו לא מינתה מבקר אף לאחר שהוא הורה לה בצו לעשות כן. למעשה, משרד הפנים אינו משתמש בסמכותו להוציא צווים ולמנות מבקרים, אף שיש רשויות שלא מכהן בהן מבקר במשך כמה שנים. הסיבה לכך היא חוסר הרצון של משרד הפנים להתערב בסמכויות הנתונות לרשויות, במהלך שנראה גם כמעין ענישה.

²⁴⁰ הצעה עם רציונל דומה מופיעה בהצעת חוק לחיקון פקודת העיריות (עצמאות מבקרי פנים), התשע"ח-2018 (פ/5131/20) של חברת הכנסת יעל כהן-פארן וקבוצת חברי כנסת. לפי הצעה החוק אם ראה הממונה על המחוז שהרשות לא מינתה מבקר, הוא מחויב לדרוש ממנה למנות מבקר בצו, ואם הרשות לא מינתה מבקר בחוץ 60 ימים משניתן הצו, מחויב הממונה למנות מבקר במקומה בהתייעצות עם משרד הפנים.

משרה סטטוטורית. דומני ששינוי החוק גם יוביל לכך ששיעור גבוה מהרשויות המתעכבות יפעלו בעצמן לזירוז איוש המשרה. המציאות שבה ישנן רשויות שלא מכהן בהן מבקר למשך תקופת זמן ארוכה איננה סבירה, ואף נותנת מעין פרס לרשויות שמעכבות את מינוי המבקר או ממנות מבקר שאינו עומד בתנאי סף, וכך איוש המשרה מתעכב מסיבות משפטיות.

(2) היקף משרת המבקר. במצב החוקי הקיים שיעור גבוה מאוד של רשויות מקומיות אינן חייבות במינוי מבקר במשרה מלאה.²⁴¹ מוצע לשנות זאת ולקבוע שבכל רשות מקומית שמספר תושביה עולה על 10,000 יכהן מבקר במשרה מלאה, מבלי שתהיה לשר הפנים אפשרות לאשר צמצום של היקף המשרה.

(3) תקנים ותקציב ללשכת המבקר

(א) מוצע לקבוע תקנות לתקציב ותקינה מינימליים בלשכת המבקר במועצות מקומיות ובמועצות אזוריות. במצב החוקי הקיים השר מחויב להתקין תקנות בעניין זה רק עבור עיריות, ואלו אכן הותקנו בשנת 2018. השר רשאי להתקין תקנות לעניין זה גם עבור מועצות מקומיות, אך בחוק אין התייחסות כלל למועצות אזוריות. מוצע לשנות את החוק ולחייב את השר להתקין תקנות לעניין תקציב ותקינה מינימליים גם לשאר הרשויות, ולגבי מועצות מקומיות אף מוצע לשר הפנים להשתמש בסמכות הנתונה לו כבר כיום ולהתקין תקנות.²⁴² עם זאת, חשוב לציין שישנה חשיבות גדולה יותר להגדלת היקף המשרה של מבקרי הרשויות במועצות מקומיות ואזוריות, ומבחינת תיעדוף תקציבי יש לקדם זאת בטרם התקנת תקנות בנוגע לתקציב ותקינה.

(ב) אכיפת תקנות העיריות בעניין תקציב ותקינה: מוצע כי משרד הפנים לא יאשר עוד את התקציב השנתי של הרשות אם הוא נוגד במפורש את התקנות

²⁴¹ על פי החוק הנוכחי רשאי שר הפנים לאשר לכל המועצות המקומיות לצמצם את משרת המבקר ל-50% משרה, אף אם מתגוררים במועצה מעל ל-10,000 תושבים, ובפועל כמעט בכל המועצות המקומיות מכהן מבקר בהיקף של 50% משרה או פחות. באשר למועצות אזוריות שמתגוררים בהן בין 5,000 ל-20,000 תושבים, הרי מלכתחילה על פי החוק יש למנות להן מבקר ב-50% משרה ואין כל דרישת ברירה מחדל למינוי מבקר משרה מלאה. היקף משרה זה של מבקר הוא נמוך מאוד ואינו הולם את גודל הרשויות.

²⁴² ידוע לי שמשרד הפנים גיבש טיוטה של תקנות בנושא, אך הנושא לא הגיע לפתחה של ועדת הפנים של הכנסת עד כה.

בנושא, וכן יבחן את יישום התקנות במסגרת תנאי סף לביזור (ראו בהרחבה להלן).

(4) פרסומי הרשות המקומית בעניין הביקורת הפנימית. כיום לא מוטלת על הרשויות המקומיות כל חובה חוקית לפרסם את דרכי ההתקשרות עם המבקר, את דוח מבקר הרשות ואת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת, ובפועל רשויות רבות אינן מפרסמות מידע וחומרים בנושא. מוצע לשנות זאת ולחייב את הרשויות המקומיות לפרסם את כל המידע הנזכר, ובפרט את דוח השנתי של מבקר הרשות מייד לאחר שניתן לפרסמו על פי החוק, וכן דוחות נוספים שכתב מבקר הרשות ככל שישנם. כמו כן מוצע כי משרד הפנים ירכז את כלל דוחות המבקרים ויפרסם אותם לציבור הרחב במרוכז באתר משרד הפנים.

(5) דין משמעתי למבקרים. מוצע לקבוע מנגנון ייחודי של דין משמעתי למבקרי הרשויות במשרד הפנים שיהיה נפרד מזה של כלל עובדי הרשויות, וכך לראשי הרשויות לא תהיה כלל סמכות לטפל בעבירות משמעת של מבקרי הרשויות – ולהגיש נגדם תובענות וקובלנות לבית הדין למשמעת – ומשרד הפנים הוא שיטפל בעניינים אלו.²⁴³

(6) איכות עבודת המבקר. במסגרת המחקר הצגתי את עמדתי כי מוטב שהמחוקק ומשרד הפנים ימעטו בהטלת כללי רגולציה הנוגעים לאיכות דוחות מבקרי הרשויות. כפי שציינתי, מוצע לקדם בעיקר הנחיות כלליות שניתן למדוד אותן, ובתוך כך מומלץ על:

(א) קביעת נושאי ליבה לעיסוק מחזורי בעבודת הביקורת: מוצע ששר הפנים יתקין תקנות הקובעות תחומי ליבה שעל הביקורת ברשויות המקומיות לעסוק בהם, ויקבע את התדירות שיש לעסוק בהם בהתאם לגודל הרשות והיקף כוח האדם שעליה להקצות לביקורת. על רקע מיעוט העיסוק של הביקורת ברשויות

²⁴³ הצעת חוק מעט שונה בנושא הגישה חברה הכנסת שלי יחימוביץ' בשנת 2018: הצעת חוק הרשויות המקומיות (משמעת) (תיקון – הליכי משמעת נגד נושאי משרה), התשע"ח-2018 (פ/5563/20). ההצעה מבקשת לתקן את החוק כך שיבטיח שלא יינקטו הליכי משמעת כנגד נושאי משרה בכירים ברשות המקומית המכהנים בתפקידי רגישים – מבקר הרשות, הגזבר, היועץ המשפטי ומהנדס הרשות – אלא אם כן יינתן לכך אישור של היועץ המשפטי לממשלה או מי מטעמו שיוסמך לכך.

בתחום התכנון והבנייה ובתחום מכרזי כוח האדם וניהול ההון האנושי, מוצע לקבוע כי על הביקורת בערירות לכתוב דוחות העוסקים בנושאים אלו לפחות אחת לשלוש שנים.

(ב) עריכת סקר סיכונים וכתובת תוכנית עבודה התואמת אותו: מוצע לקבוע הנחיות ברורות יותר בנושא, ובפרט על התדירות שבה יש לערוך את סקר הסיכונים. בשל כוח האדם והתקציב הנדרשים לעריכת סקר סיכונים יש לקבוע דרישה לכך בהתאם לתקנים ולתקציב שייקבעו למבקרים בסוגי הרשויות השונות.

(ג) הטלת סנקציות על מבקרים שלא כתבו דוח ביקורת: מוצע להטיל סנקציות על מבקרים שאינם כותבים דוחות, עד כדי פיטורין של מבקר שלא כתב דוח ביקורת במשך שנתיים ברציפות.

(ד) תגמול כספי לחברי ועדת הביקורת, ובפרט ליושב ראש הוועדה. במחקר נפרד עמדתי יחד עם אביטל פרידמן על הייחודיות של ישראל בכך שחברי המועצה בה אינם מקבלים כל תגמול כספי עבור תפקידם ברשות המקומית והשתתפותם בישיבות המועצה והוועדות.²⁴⁴ בשל מרכזיותה של ועדת הביקורת ישנה חשיבות יתרה להענקת תגמול כספי לחברי הוועדה, ובפרט ליושב ראש הוועדה, כדי שיוכלו לפנות מזמנם ולהתמקצע בעבודת הוועדה. מוצע לעגן זאת בחקיקה ראשית.

(ה) מינוי נציגי ציבור חיצוניים בעלי מומחיות לוועדת הביקורת. מוצע לאמץ מודל המחייב מינוי של שני חברי ועדת ביקורת חיצוניים, שהם נציגי ציבור תושבי העיר ושאינם חברי מועצה. בדומה למודל הדירקטורים החיצוניים בחברות הממשלתיות, נציגי הציבור הללו יידרשו לעמוד בתנאי סף של מומחיות בחשבונאות ובפיננסים הרלוונטית לעבודת ועדת הביקורת, והם יהיו זכאים לתגמול כספי. נציגי ציבור אחד ייבחר על ידי חברי הקואליציה והשני על ידי חברי האופוזיציה.

(ו) התייצבות נושאי משרה ברשות לפני ועדת הביקורת. מוצע לקבוע הוראות הנוגעות להתייצבות של נושאי משרה ברשות המקומית לפני ועדת הביקורת

והגשת תגובה בכתב לוועדה בטרם הדיון, בדומה להוראות החלות כיום על הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, והמאפשרות לוועדה להטיל סנקציות כספיות על נושאי משרה שלא התייצבו.

(10) התכנסות ועדת הביקורת. החוק אינו קובע תדירות מינימלית להתכנסות ועדת הביקורת במועצות האזוריות. יש לשנות זאת ולקבוע בחקיקה תדירות קבועה של לפחות ישיבה אחת מדי שלושה חודשים, כמו בעיריות ובמועצות מקומיות.

(11) ייצוג האופוזיציה בוועדת הביקורת. מוצע לעגן בחקיקה את פסיקת בית המשפט העליון משנת 2016 שלפיה חברי האופוזיציה בלבד ימנו את נציגיהם לוועדה ואת ראש הוועדה. באשר להגדרה מי נחשב כנציג האופוזיציה, הנושא חורג מתחומו של מחקר זה ובעתיד הקרוב יפורסם מחקר רחב של פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה העוסק בנושא זה.

(12) קביעת מדדים בינאריים הנוגעים לביקורת הפנימית כתנאי סף לביזור. בהתאם לאמור לעיל, מוצע כי במסגרת תנאי הסף לביזור שתקבע הממשלה יכללו קריטריונים בינאריים – שרובם כבר עוגנו בחקיקה מחייבת, או שמוצע לעגן אותם – הנוגעים לניהול התקין של הרשויות, ובפרט בתחום הביקורת הפנימית. בין אלו מוצע לקבוע את: איוש משרת המבקר בהיקף הקבוע בחוק; הקצאת התקציב הנדרש ללשכת המבקר בהתאם למה שנקבע בתקנות; איוש התקנים בלשכת המבקר בהתאם למה שנקבע בתקנות; פרסום דוח המבקר ופרוטוקולים של ועדת הביקורת; התכנסות של הצוות לתיקון ליקויים; כתיבת הערות ראש הרשות על דוח המבקר; ודיון של מועצת הרשות בדוח המבקר.

נוסף על כך אף שמוצע שלא לקבוע קריטריונים הנוגעים ליחסי הנהלת הרשות עם המבקר, בהיעדר יכולת לנטר זאת באופן שיטתי ומדיד מוצע כי במקרה שבו בירור של מבקר המדינה במסגרת תלונה של מבקר רשות העלה כי הרשות התנהלה שלא כדיון, המידע יועבר למשרד הפנים ויבוא לידי ביטוי בדירוג הרשויות בנוגע לתנאי הסף לביזור.

(13) ביקורת מבקר המדינה על הרשויות המקומיות. להמלצה זו התייחסתי לעיל בסעיף 8.2, והיא חורגת מעיסוק בביקורת הפנימית ברשויות המקומיות, אך בשל חשיבותה כחלק מהמהלך הכולל של חיזוק הביקורת אחזור עליה כאן.

כאמור, נמצא כי לאורך השנים חל מפנה משמעותי באופי עבודת משרד מבקר המדינה מול הרשויות המקומיות, והמשרד עבר מביקורת נקודתית על הרשויות לביקורת רוחבית העוסקת בנושא מסוים בקבוצה של רשויות. לאור זאת מוצע כי יוקצו משאבים להקמת מחלקה לביקורת נקודתית על הרשויות המקומיות במשרד מבקר המדינה. מן הראוי שיחידה כזו תערוך ביקורת מחזורית על הרשויות המקומיות, בהתאם לגודלן והיקף פעילותן, וכך אחת לתקופה של שלוש-ארבע שנים ייכתב לפחות דוח אחד על כל רשות.

רשימת המקורות

אבנרי, נחמיה, 2020. המשפט והמקום: משפט השלטון המקומי בישראל, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה.

אגף הביקורת – עיריית בית שאן, 2017. דוח מבקרת העירייה לשנת 2016.

אגף הביקורת – עיריית נתניה, 2019. דוח מבקר העירייה מס' 35 לשנת 2018.

אגף הביקורת – עיריית רמת השרון, 2019. מבקר העירייה: דוח שנתי לשנת 2018.

אופק, יובל, והרצל כהן, 2015. "הביקורת ברשויות המקומיות בישראל: לא על החוק לבדו", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר, עמ' 128-147.

אמרני, שוקי, 1996. "הביקורת הפנימית במערכת השלטון המקומי בישראל: תמונת מצב 1996", המבקר הפנימי 89: 25-44.

בארי, איתי, וערן רזין, 2015. "מבוא: דמוקרטיה מקומית בישראל – ביזור, מקומיות והשתתפות", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית, כרך א, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר, עמ' 9-30.

בלאנדר, דנה, חן פרידברג, ואביטל פרידמן, 2019. ועדת חקירה פרלמנטרית כמנגנון פיקוח על הרשות המבצעת, מחקר מדיניות 140, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

בקיזור, 2018. "למבקרת המועצה נמאס: לוקחת פיצויים מוגדלים ופורשת", בקיצור, 28.3.2018.

ברזילי, גד, ודוד נחמיאס, 1998. **מוסד ביקורת המדינה: סמכות ואחריות – עקרונות, מוסדות השוואתיים, ניתוח ביקורת והמלצות לרפורמה**, מחקר מדיניות 10, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גואטה, יסמין, ועדי דברת-מזריץ, 2017. "רמי לוי והחבר מהליכוד: האשה שחשפה את פרשת הקניון במבשרת", *TheMarker*, 12.9.2017.

גולדברג, אליעזר, 2015. "בחינת פעילות נציבות הביקורת על מערך התביעה".

גומיד, עזמי, 2014. "עוצמתה ו/או השפעתה של החמולה על מינויים, תפקודם וסיום כהונתם של המבקרים הפנימיים ברשויות המקומיות במגזר הערבי בישראל", עבודת דוקטור, אוניברסיטת חיפה.

גייסט, בנימין, 2000. "לסוגיית האפקטיביות של ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בישראל", *עיונים בביקורת המדינה* 58: 87-94.

גל-נור, יצחק, ודנה בלאנדר, 2013. **המערכת הפוליטית בישראל: שנים ראשונות; מבנה מוסדי; התנהגות פוליטית; בעיות לא פתורות; הדמוקרטיה בישראל**, כרך א, תל אביב, שדרות וירושלים: עם עובד, המכללה האקדמית ספיר והמכון הישראלי לדמוקרטיה.

דרור, מלכה, 2017. "ביקורת ברשות המקומית: להבין, לשנות, להשפיע", *עיונים בביקורת הפנימית* 5: 52-55.

דרי, דוד, 2005. **ביקורת המדינה: נורמות ופחגמים**, ירושלים: האוניברסיטה העברית, בית הספר למדיניות ציבורית.

זובידה, הני, ולירון לביא, 2015. "תהליך הדעיכה של המפלגות הארציות בבחירות המקומיות: תרגיל 'הודיני' או רציונליות לשמה?", בתוך: איתי בארי וערן רזין (עורכים), **דמוקרטיה מקומית בישראל: ביזור, מקומיות, השתתפות ופוליטיקה מקומית**, כרך ב, ירושלים: האוניברסיטה העברית בירושלים, מחקרי פלורסהיימר, עמ' 126-146.

זילר, ורדימוס, 2006. "הוועדה הציבורית לבחינת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992: דין וחשבון".

- זינגר, שלום, 2013. **דיני שלטון מקומי: הווה ועתיד**, שריגים-ליאון: נבו.
- ח'לאילה, מוחמד, 2017. "דעיכת כוחן של המפלגות הפוליטיות בבחירות המקומיות בחברה הערבית הפלסטינית במדינת ישראל", עבודת מוסמך, אוניברסיטת חיפה.
- ח'מאיסי, ראסם, 2017. **צמיחת מעמדות הביניים והשפעתם על ניהול הרשויות המקומיות ביישובים הערביים: דוח מחקר מסכם**, חיפה: אוניברסיטת חיפה והמרכז היהודי ערבי.
- חרותי-טובר, טלי, 2022. "פעם מקומונים יכלו להמליך ראשי ערים: אך הם איבדו מכוחם בעידן הדיגיטלי", *TheMarker*, 22.8.2022.
- חשמונאי, עדי, 2020. "בחטות הקורונה: 30 מבקרי רשויות הוצאו לחופשה", **ישראל היום**, 5.4.2020.
- טמיר, מיכל, ומרדכי קרמניצר, 2009. **מבט ביקורתי על ביקורת המדינה**, מחקר מדיניות 81, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- יזרעאלי, דב, וענת בר-ניר, 1993. **דפוסי התמודדות עם דילמות איתות בקרב מבקרים פנימיים והגורמים המשפיעים עליהם: דו"ח מחקר 41/93**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר למינהל עסקים.
- כבסה, רותם, 2018. "אני לא יכול לשתוק יותר!", **צפון-1**, 14.10.2018.
- כלב, ברק, 2009. **נייר עמדה: מנגנוני הבקרה והביקורת שמפעיל משרד הפנים על התנהלות הרשויות המקומיות בהתאם לכללי מנהל תקין וטוהר המידות**, תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, בית הספר לממשל ומדיניות ע"ש הרולד הרטור.
- לביא, שלומית, 1999. "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות בראי התקשורת", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' 275-298.
- ליברמן, קלמן, 2018. "מבקר הפנים בעיריית טבריה: ההכפשות של רון קובי נמשכות שנים", **כאן**, 5.11.2018.

- לשכת המבקרים הפנימיים IIA ישראל, 2017. "התקנים המקצועיים הבינלאומיים של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA)".
- מבקר המדינה, 2002. "דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, דוח מס' 1/שנת 2002".
- מבקר המדינה, 2004. "דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2004".
- מבקר המדינה, 2009. "דוח על הביקורת בשלטון המקומי 2008".
- מבקר המדינה, 2011. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010".
- מבקר המדינה, 2014. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2014".
- מבקר המדינה, 2015. "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי 2015".
- מבקר המדינה, 2020. "דוח שנתי 71א".
- מבקר המדינה, 2022א. "דוח על הביקורת בשלטון המקומי התשפ"ב-2022".
- מבקר המדינה, 2022ב. "מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור: דוח ביצוע התקציב לשנת הכספים 2021".
- מזרחי, נסים, 1999א. "תקני הביקורת", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **ביקורת המדינה בישראל: הלכה ומעשה (מאמרים ומקורות)**, ירושלים: אקדמון, עמ' 5-34.
- מזרחי, נסים, 1999ב. "הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ובגופים הציבוריים: היבטים השוואתיים", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' 213-240.
- מנוחין, נזר, 2014. "השלטון המקומי בעולם בן-זמננו", בתוך: יגיל לוי ואתי שריג (עורכים), **השלטון המקומי: בין המדינה, הקהילה וכלכלת השוק**, כרך א, רעננה: האוניברסיטה הפתוחה, עמ' 17-81.
- מנוסביץ, עידית, ואזי לב־און, 2014. "העיתונות המקומית בישראל 2013: קווים לדמותה", **מסגרות מדיה** 12: 1-28.

- משרד המשפטים, 2016. "הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי: דין וחשבון".
- משרד הפנים, 1998. "חוזר המנהל הכללי 7/98".
- משרד הפנים, 2002. "חוזר המנהל הכללי 2/2002".
- משרד הפנים, 2004. "חוזר המנהל הכללי 5/04".
- משרד הפנים, 2008. "חוזר המנהל הכללי 2/2008".
- משרד הפנים, 2011. "חוזר המנהל הכללי 4/2011".
- משרד הפנים, 2018א. "הדרכת נבחרים ברשויות המקומיות: הוועדה לענייני ביקורת 2018".
- משרד הפנים, 2018ב. "הנחיות מקצועיות לרואה החשבון: ביקורת חשבונות ברשויות המקומיות לשנת 2018".
- משרד הפנים, 2018ג. "המדריך לנבחר ברשויות המקומיות".
- משרד הפנים, 2022. "ביזור סמכויות לרשויות המקומיות בישראל: מסמך מסכם עבודת הצוות למיפוי סמכויות משרד הפנים והמלצות לאופן הביזור".
- נציב תלונות הציבור, 2020. "דוח שנתי 46: 2019".
- נציבות שירות המדינה, 2014. "המלצות הוועדה לבחינת הביקורת הפנימית במשרדי הממשלה וביחידות הסמך".
- סיון, מאיר, 2005. "תפקודן של ועדות ביקורת ברשויות מקומיות בראי מבקר הרשויות בישראל בשנים 2000-2003: תמונת מצב", **המבקר הפנימי: בטאון לשכת המבקרים הפנימיים** 96: 22-24.
- סייג, גבי, 2010. "האפקטיביות של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות וגורמיה: המציאות הישראלית", בתוך: אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיאת פדה (עורכים), **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי לקראת העשור השביעי**, חיפה: כרמל ואוניברסיטת חיפה, עמ' 324-369.

עורכי דין לקידום מנהל תקין, 2022. "יישום תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018: תמונת מצב וסיכום ביניים".

פינקלשטיין, אריאל, 2018. "על גלגלים חלודים ושמן אסור", השילוח 8: 51-74.

פינקלשטיין, אריאל, 2020. השלטון המקומי בישראל: רקע כללי, סוגיות ליבה ואתגרים, מחקר מדיניות 157, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, 2022. חרדים לעירם: פוליטיקה ומינהל ברשויות המקומיות החרדיות, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פינקלשטיין, אריאל, ואביטל פרידמן, 2021. מתן תגמול כספי לחברי מועצות ברשויות המקומיות, הצעה לסדר 42, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2012. פרוטוקול 240 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 13.2.2012.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2013. פרוטוקול 30 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 2.7.2013.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2014. פרוטוקול 150 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 28.10.2014.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018א. פרוטוקול 298 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 10.1.2018.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018ב. פרוטוקול 306 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 30.1.2018.

פרוטוקול הוועדה לביקורת המדינה, 2018ג. פרוטוקול 365 משיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה, 5.11.2018.

פרידברג, אשר, 1999א. "מבוא", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' ה-טו.

פרידברג, אשר, 1999ב. "ביקורת ציבורית ופנימית ברשויות המקומיות בישראל: בחינה והערכה", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' 75-96.

פרידמן, אביטל, ואסף שפירא, 2020. **חיזוק מעמדם של חברי מועצות ברשויות המקומיות**, הצעה לסדר 35, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רביע, חמדאללה, 2012. "מעורבות החמולה בענייני חינוך ביישובים ערביים מנקודת מבטם של ראשי רשויות מקומיות ערביות", **סוגיות חברתיות בישראל** 30 (1): 65-93.

רוזביץ, שמעון, 1999א. "ביקורת המדינה ברשויות המקומיות", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' 105-112.

רוזביץ, שמעון, 1999ב. "הוועדה לענייני ביקורת ברשות המקומית: הלכה ומעשה", בתוך: אשר פרידברג (עורך), **הביקורת ברשויות המקומיות בישראל**, ירושלים: משרד הפנים, עמ' 187-196.

רשות החברות הממשלתיות, 2019. "חוזר מנהל: מערך הביקורת הפנימית בחברות הממשלתיות וחברות בת ממשלתיות".

שואל, מיכל, 2013. "הפוליטיקה של הקמת ועדות חקירה ממלכתיות על ידי הוועדה לביקורת המדינה", עבודת מוסמך, האוניברסיטה העברית בירושלים.

שוורץ, ראובן, ורענן סוליציאנו-קינן, 2004. "הפוליטיקה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל", **עיונים בביקורת המדינה** 60: 105-135.

שפירא, אסף, אריאל פינקלשטיין, ואביטל פרידמן, 2022. "חוות דעת: יצירת מנגנוני בקרה פנימיים ברשויות המקומיות", המכון הישראלי לדמוקרטיה.

Baltaci, Mustafa, and Serdar Yilmaz, 2006. "Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels," Washington, DC: The World Bank.

Council of Europe, 2007. "Internal Audit at Local and Regional Level."

Eden, Dov, and Leah Moriah, 1996. "Impact of Internal Auditing on Branch Bank Performance: A Field Experiment," *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 68 (3): 262-271.

Ferry, Laurence, and Thomas Ahrens, 2021. "The Future of the Regulatory Space in Local Government Audit: A Comparative Study of the Four Countries of the United Kingdom," *Financial Accountability & Management* 1: 1-18.

Jones, Greg, and Claire Beattie, 2015. "Local Government Internal Audit Compliance," *Australasian Accounting, Business and Finance Journal* 9 (3): 59-71.

Mizrachi, Shlomo, and Idit Ness-Weisman, 2007. "Evaluating the Effectiveness of Auditing in Local Municipalities Using Analytic Hierarchy Process (AHP): A General Model and the Israeli Example," *International Journal of Auditing* 11: 187-210.

National Oversight and Audit Commission (NOAC), 2018. "Report 17: NOAC Internal Audit in Local Authorities."

Pilcher, Robyn, 2014. "Role of Internal Audit in Australian Local Government Governance: A Step in the Right Direction," *Financial Accountability & Management*, 30 (2): 206-237.

Purcell, Aquinas John, 2012. "Audit Committee Effectiveness in Victorian Local Government," Ph.D dissertation, Victoria University.

Redmond, Tony, 2020. "Independent Review into the Oversight of Local Audit and the Transparency of Local Authority Financial Reporting," London: Ministry of Housing, Communities and Local Government.

Santamaria-Pastor, Juan, and Jean-Claude Nemery, 1999. "Supervision and Auditing of Local Authorities Action," *Local and Regional Authorities in Europe*, No. 66, Council of Europe Publishing.

Thomas, Keith, and Aquinas John Purcell, 2019. "Local Government Audit Committees: A Behaviour Framework for Effective Audit Committee Performance," *Australian Accounting Review* 29 (2): 418-437.

Tuttnauer, Or, and Avital Friedman, 2020. "Unnatural Partners: Coalescence in Israeli Local Government," *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 30: 1-21.



Policy Paper 187

INTERNAL AUDITS IN LOCAL AUTHORITIES

Ariel Finkelstein

March 2023

Text Editor [Hebrew]: Dafna Lavi
Series and Cover Design: Studio Alfabees
Typesetting: Irit Nachum
Printed by Graphos Print, Jerusalem

ISBN: 978-965-519-419-7

No portion of this book may be reproduced, copied, photographed, recorded, translated, stored in a database, broadcast, or transmitted in any form or by any means, electronic, optical, mechanical, or otherwise. Commercial use in any form of the material contained in this book without the express written permission of the publisher is strictly forbidden.

Copyright © 2023 by the Israel Democracy Institute (RA)

Printed in Israel

The Israel Democracy Institute

4 Pinsker St., P.O.B. 4702, Jerusalem 9104602

Tel: (972)-2-5300-888

Website: en.idi.org.il

To order books:

Online Book Store: en.idi.org.il/publications

E-mail: orders@idi.org.il

Tel: (972)-2-5300-800

All IDI publications may be downloaded for free, in full or in part, from our website.

The views expressed in this policy paper do not necessarily reflect those of the Israel Democracy Institute.

ABSTRACT

Mechanisms for oversight and control of government activity are among the most basic elements of a democracy; public-sector audits are one of the most important of these mechanisms. Most of the public discourse on this subject focuses on the State Comptroller's Office and audits of units within the central government; very little attention is paid to internal audits in local authorities. The aim of this policy study is to survey the latter, to point out flaws in such activity, and to formulate policy recommendations for improving it.

The picture that emerges from the study indicates that the system of internal auditing of local government in Israel is substantially flawed. The main flaws are: failure to hire a comptroller or insufficient hours allocated to the position; insufficient budgeting of the comptroller's office; the absence of a requirement to publish comptroller's reports, due to which only some authorities publish these reports; failure to cooperate with the comptroller, to the point of obstruction, on the part of some local authority officials; failure to write reports; poor-quality reports; lack of appropriate representation of the opposition on the audit committee; infrequent meetings of the audit committee and committee dysfunction; failure to publish the minutes of audit committee meetings; and generally ineffective consideration of the comptrollers' recommendations by the authorities' formal bodies—particularly the audit committee. Overall, the situation is much better in municipalities, especially the large ones, than in small or peripheral authorities, particularly Arab and socioeconomically disadvantaged authorities.

The policy proposed in this study runs counter to proposals for drastic restructuring of local authorities' internal auditing systems that do not comply with accepted government standards—for instance, absolute subordination of the local authority's comptroller to an official in the central government or the establishment of an audit committee that does not include members of the local council. Instead, the policy proposed here seeks to make several small corrections that together can improve the auditing process step by step and also promote cultural changes in local government.

The main policy recommendations are as follows:

(1) Employment of a comptroller and requirement for full-time role. The Interior Ministry should be required to appoint a temporary comptroller if a local authority has not hired a comptroller within four months after the previous comptroller left the job. In addition, each local authority whose population exceeds 10,000 should be required to have a full-time comptroller, and the Interior Minister should not have the power to approve making it a part-time position.

(2) Personnel and budget for the comptroller's office. Regulations should be instituted regarding a budget and a minimum complement of personnel for the comptroller's offices of local and regional councils, similar to the regulations issued in 2018 for municipalities. Moreover, the Interior Ministry should not approve an authority's annual budget if it does not include the budget allocation stipulated in the regulations.

(3) Publication. Local authorities should be required to publish their audit reports on their websites, how to contact the comptroller, and the minutes of the audit committee's meetings.

(4) Disciplinary proceedings for comptrollers. A special mechanism should be instituted for disciplinary proceedings against local authority comptrollers, to be conducted by the Interior Ministry—unlike disciplinary proceedings for other local authority employees, which are the responsibility of the head of the local authority.

(5) Audit quality. The Interior Ministry should set rules regarding the core areas that local authority comptrollers must address with a certain frequency and regarding the frequency with which comptrollers must conduct risk surveys and write work plans. In addition, sanctions should be imposed on comptrollers who do not write reports.

(6) The control committee

(a) **Financial remuneration.** All members of the audit committee, but especially the committee chair, should receive financial remuneration.

(b) **Appointment of external committee members.** A model should be adopted requiring the appointment of two external members to each audit committee. These individuals should be public representatives who live in the locality, are not council members, and meet the minimum conditions for expertise in accounting and finance.

(c) **Appearance of officials before the committee.** Rules should be instituted regarding the appearance of local authority officials before the audit committee and the submission of written responses to the committee before hearings, similar to the rules that currently apply to the Knesset State Control Committee.

(d) **Committee meetings.** A minimum frequency should be stipulated for meetings of the audit committee in regional councils, as is the case in municipalities and local councils.

(e) **Representation of the opposition on the audit committee.** Legislation should be passed to implement the 2016 Supreme Court ruling that the opposition representatives on the committee and the head of the committee must be appointed exclusively by members of the opposition.

(7) Use of indices pertaining to internal auditing as a criterion for the devolution of powers. The criteria for the rating of local authorities that the government wishes to institute for the purpose of differential devolution of powers should include certain minimum conditions, including employing a comptroller with the full-time equivalent allocation stipulated by law; allocating the necessary budget to the

comptroller's office in accordance with regulations; staffing positions in the comptroller's office in accordance with regulations; publishing the comptroller's reports and minutes of audit committee meetings; holding staff meetings to rectify flaws; publication of the response of the local authority head to the comptroller's report; and holding a council discussion of the comptroller's report.

(8) The State Comptroller's audits of local authorities. The study found that over the years there has been a significant change in the nature of the work of the State Comptroller's Office vis-à-vis local authorities. The Office has stopped issuing specific critiques of local authorities and instead issues broad critiques that address a particular topic in a group of authorities. Therefore, resources should be allocated to establish a unit within the State Comptroller's Office for specific audits of local authorities. This unit should conduct audits of all local authorities on a cyclical basis, according to their size and scope of activity, with at least one report being written about each authority every three or four years.

מנגנוני פיקוח ובקרה על פעילות מערכות השלטון הם אחד מיסודותיו הבסיסיים ביותר של המשטר הדמוקרטי. מרבית השיח הציבורי והמחקרי בנושא הביקורת ממוקד במוסד מבקר המדינה ובביקורת במגזר הממשלתי, ואילו העיסוק במוסד הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות דל מאוד. מטרתו של מחקר המדיניות שלפניכם היא לסקור את פעילותו של המוסד הזה, להצביע על הליקויים שבו ולגבש המלצות מדיניות לשיפורו.

חשיבותה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות גוברת על רקע העלייה במעמדו של השלטון המקומי בישראל בשנים האחרונות והשאיפה להוביל מהלכי ביזור שיחזקו את סמכויותיו.

בין התחומים המרכזיים הנידונים במחקר: הליך המינוי של משרת מבקר הרשות והיקף איושה, הקצאת תקנים ותקציב ללשכת המבקר, יחסי הגומלין בין המבקר לרשות המקומית ובכירה, איכות עבודת מבקרי הרשויות, מעמדה של ועדת הביקורת ותפקידה.

ד"ר אריאל פינקלשטיין הוא ראש פרויקט שלטון מקומי במכון הישראלי לדמוקרטיה. מחקריו עוסקים בשלטון המקומי וביחסי דת ומדינה בישראל.

