



محامون من أجل إدارة سليمة  
עורכי דין לקידום מנהל תקין

## יישום תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018

תמונת מצב וסיכום ביניים

04-6565090 

04-6565089 

ת.ד. 50971, נצרת 16000 

Office@LawGG.org 

www.lawgg.org 

Lawyers for Good Governance 

## א. רקע

תחום הביקורת הפנימית התחיל להתמסד בעולם המערבי לפני כשמונה עשורים, כתולדה של התרחבות הגופים השלטוניים, התרבותם וריבוי סמכויותיהם. התפתחויות אלה עוררו צורך במערך ביקורת בלתי תלוי, אשר יסייע לאותם גופים ולהנהלתם לוודא עמידה ביעדים שהארגון הציב לעצמו, שמירה על האינטרסים הכלכליים ויעול תהליכי עבודה.<sup>1</sup> הנחת המוצא היא שזיהוי פגמים וליקויים בעבודת הארגון מאפשר תיקון ליקויים אלה ומונע הישנותם.<sup>2</sup> עם השנים השתרשה התפיסה כי לצד אינטרסים אלה, ניצב אף האינטרס בדבר שמירה על טוהר המידות ושלטון החוק.

עבודתה של הביקורת הפנימית, מטבעה, רווית מתחים. בצד האחד של המשוואה עומדים הנהלת הגוף הציבורי והדרג הנבחר, שאף אם יש להם אינטרס בשיפור תהליכי עבודה וטיוב ביצועי הארגון, אין הם חפצים בביקורת שסופה במסקנות אישיות לגביהם ובהצגתם באור שלילי. בצד השני של המשוואה ניצב מבקר הפנים, שהוא עובד אותו גוף מבוקר. הצלחתו תלויה במשאבים הכספיים והאנושיים שיוקצו לו. מהות תפקידו היא עריכת ביקורת על עמיתיו לעבודה ועל הממונים עליו. בניסיון לתת מענה לקשיים אלה ולשמור על ביקורת עצמאית ובלתי תלויה, קובעת החקיקה המסדירה את עבודת מערכי הביקורת הפנימית פתרונות שונים, אך מובן שאין הם מאיינים את המתחים ואת המורכבות שהתפקיד טומן בחובו.<sup>3</sup>

תחום הביקורת הפנימית בשלטון המקומי התחיל לקרום עור וגידים בראשית שנות השבעים, אז הוטלה החובה על עיריות שמספר תושביהן עולה על שלושים אלף למנות מבקר פנים.<sup>4</sup> בשנות התשעים, וכחלק ממגמה עולמית להסדרת עבודת מערכי הביקורת במוסדות ציבור באמצעות חקיקה,<sup>5</sup> ערך המחוקק בשנת 1990 תיקון משמעותי נוסף בפקודת העיריות.<sup>6</sup> התיקון הנזכר החיל את החובה בדבר מינוי מבקר פנים על כל העיריות, ללא יוצא מן הכלל, קבע את סדרי עבודת הביקורת, העניק סמכויות בידי המבקר, וחייב את הרשויות המקומיות להקים ועדה לענייני ביקורת. במסגרת אותו תיקון לפקודת העיריות התווסף סעיף 170(ה), הקובע כי "ראש העיריה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקציב המאושר...". בדברי ההסבר צוין כי "ההוראות המוצעות באות להבטיח דעה מכרעת למבקר במינוי עובדים, תוך כפיפותם למבקר, ושמירת מעמדם העצמאי של המבקר ועובדיו".

בתיקון מאוחר יותר, משנת 1995, תוקן סעיף 170(ה). נקבע כי "בסעיף 170(ה) לפקודה, במקום "לתקציב המאושר" יבוא "לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות...".<sup>7</sup> בהמשך, במסגרת תיקון נוסף משנת 2002, נוספה הסיפא לסעיף 170(ה), שבאה לקבוע את הקריטריונים להקצאת תקנים לעובדי ביקורת על-ידי שר הפנים. לפי התיקון, "תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העיריה ובגודל תקציבה השנתי".<sup>8</sup>

<sup>1</sup> אשר פרידברג "חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992, תחולתו והפטורים ממנו" **משפט וממשל**, 219-220 (1994).  
<sup>2</sup> נסים מזרחי "ביקורת המדינה והביקורת הפנימית בישראל – היבטים השוואתיים" **עיונים בביקורת המדינה** 61, 135 (2007).  
<sup>3</sup> לעניין עצמאות הביקורת, ראו נא בג"ץ 7805/00 אלוני נ' **מבקרת עיריית ירושלים**, פ"ד נו(4) 577 (2003).  
<sup>4</sup> החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 11) (מבקר העירייה), התשל"א-1971.  
<sup>5</sup> ראו, ראובן שורץ ורענן סוליציאנו-קינן "הפוליקיה של הנשיאה באחריות: מיסוד הביקורת הפנימית בישראל" **עיונים בביקורת המדינה** 61, 105 (2007); מגמה זו באה לידי ביטוי בישראל, בין היתר, בחקיקת חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.  
<sup>6</sup> החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 39), התש"ן-1990; הסדרים דומים קיימים כיום בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].  
<sup>7</sup> החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 54), התשנ"ה-1995.  
<sup>8</sup> החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 80), התשס"ב-2002.

הגם שהוראת המחוקק ברורה ונוקטת בציווי מפורש, לא מילאו שרי הפנים אחר הוראה זו משך שנים רבות. על רקע האמור, ולאחר שמיצוי הליכים ארוך לא הועיל, הגישה התנועה למען איכות השלטון בישראל בשנת 2013 עתירה לבית המשפט העליון.<sup>9</sup> בעתירה נדרש שר הפנים לפעול בשורה של נושאים הנוגעים למבקר הפנים, ובכלל זה לפעול בהתאם לחובתו המעוגנת בסעיף 170(ה) לפקודת העיריות ולקבוע תקנים למינוי עובדים בלשכת מבקרי הרשויות המקומיות.

בתשובותיה לבית המשפט העליון, התחייבה המדינה (משרד הפנים) לפעול להתקנת תקנות, ובחלוף מספר שנים של חבלי לידה מורכבים, ולאחר שהובאה טיוטת התקנות לפני הוועדה לביקורת המדינה בכנסת, הגיחו לאוויר העולם התקנות מושא מסמך זה – תקנות העיריות (תקנים ותקציב שנתי ללשכת מבקר העירייה), התשע"ח-2018 (להלן: "התקנות"). כניסת התקנות לתוקף נקבעה ליום 01.06.19.

בעקבות התקנת התקנות, פורסמו באוגדן תיאור התפקידים של משרד הפנים הגדרות ותנאי סף לתפקידים עובד ביקורת, עובד ביקורת בכיר וסגן מבקר. חלוקה זו נועדה לתת בידי העיריות גמישות שתאפשר התאמת התפקיד לצרכיהן, ובמקרים המתאימים אף למנות עובדי ביקורת בעלי הכשרה וותק שונים.

במסמך זה נעמוד על פעילות העמותה בחודשים האחרונים בנוגע ליישום התקנות. פעילות זו כללה פניות והליכים לשם עריכת מיפוי מקיף בכל הנוגע ליישום התקנות בעיריות, ולאחר מכן פניות והליכים שנקטו במטרה להביא ליישום התקנות. בהקשר האחרון יוצגו חלק מעמדות העיריות ומבקרי הפנים שהתנגדו ליישום התקנות, וכן עמדת משרד הפנים כפי שהוגשה במסגרת עתירת העמותה כנגד עיריית נצרת.

להשלמת התמונה יצוין כי העמותה נחשפה במרוצת השנים למנעד רחב של פגמים ואי-סדרים בעבודת ביקורת הפנים ברשויות המקומיות. עם אלה נמנות התופעות של הימנעות מאיוש תפקיד המבקר במספר רשויות למשך שנים, מינוי מועמדים שלא עומדים בתנאי הסף לתפקיד, אי-הגשת דוחות, עיכוב ממושך בהגשת הדוחות, הגשת דוחות חלולים וכאלה שנערכו למראית עין בלבד, וכן הימנעות מטיפול בממצאי הביקורת וקיום הפרוצדורה הנדרשת לתיקון הליקויים שזו העלתה. במקביל לתופעות אלה, עלו לכותרות בשנים האחרונות מספר מקרים של התנכלות קשה למבקרים מצד ראשי רשויות. התמונה שהעלה מעקב העמותה בעניין יישום התקנות מהווה חלק נוסף מתצרף בעייתי זה.

## **ב. ההסדרים שנקבעו בתקנות**

### **1. תקנים ללשכות המבקרים**

תקנה 2 לתקנות קובעת כי "ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה ללשכות מבקר העירייה עובדים נוספים על המבקר כאמור בסעיף 170(ה) לפקודה לכל הפחות לפי התקנים שבפסקאות (1) ו-(2) לפי הנמוך מביניהם...". בהמשך התקנה מופיע פירוט של מספר עובדי הביקורת שיש למנות, בהתאם לגודל הרשות (מספר התושבים) וגובה התקציב. למשל, עירייה שמספר תושביה נמוך מ-40,000 חייבת למנות עובד ביקורת בחצי משרה; עירייה שמספר תושביה בין 100,000 ו-150,000 חייבת למנות שלושה עובדים; עירייה שתקציבה נע בין 150-400 מיליון ש"ח חייבת למנות עובד ביקורת אחד במשרה מלאה, וכך הלאה.

<sup>9</sup> בג"ץ 8524/13 התנועה למען איכות השלטון נ' שר הפנים.

כאמור, במקרה של סתירה בין קריטריון הגודל וקריטריון התקציב, תפעל הרשות "לפי הנמוך", כלשון התקנה. למשל, ובהמשך לדוגמאות לעיל, עירייה שמספר תושביה עולה על 100,000 אך תקציבה אינו עולה על 400 מיליון ש"ח תמנה עובד ביקורת אחד.

עיון בתקנה מראה שהיא נועדה להבטיח כי בכל עירייה יוקם מערך ביקורת המונה יותר מאדם אחד. מספר העובדים המינימלי לפי התקנה נקבע על-פי גודל הרשות ותקציבה – שני קריטריונים שלדעת המחוקק מספקים תחזית להיקף העבודה הצפוי בלשכת המבקר ולכוח האדם הנדרש.

## **2. תקציב שנתי ללשכת המבקר**

כאמור, בנוסף לקביעת מספר עובדי הביקורת שיועסקו בכפיפות למבקר העירייה, קובעות התקנות תקציב מינימלי ללשכת המבקר. תקנה 3 קובעת כי "היקף התקציב השנתי של לשכת מבקר עירייה כפי שיכין ויגיש מבקר העירייה לראש העירייה ועל פי סעיף 170א(ה) לפקודה, לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה...".

בהמשך מופיע פירוט ביחס לגובה התקציב שיש להקצות ללשכת המבקר, בהתאם לשני קריטריונים: מספר התושבים וגובה התקציב השנתי של הרשות. למשל, בעירייה שמספר תושביה אינו עולה על 40,000 תושבים ותקציבה נע בין 150 ל-200 מיליון ש"ח, תקציב לשכת המבקר יהיה בסכום שלא יפחת מ-0.45% מהתקציב השנתי, ובלבד שלא יפחת מ-800 אלף ש"ח; בעירייה בה מתגוררים 40,000-100,000 תושבים ותקציבה נע בין 335 ל-500 מיליון ש"ח, יתקצב מערך הביקורת בסכום שלא יפחת מ-0.23% מתקציב הרשות, ובלבד שלא יפחת מ-1,050,000 ש"ח.

## **ג. עמדת העמותה בנוגע לחשיבות יישום התקנות**

כאמור, התקנות קובעות סף מינימלי של משאבים כספיים ואנושיים ללשכת מבקר העירייה, ובכך הן מונעות משא ומתן לא שוויוני בין הדרג הנבחר והדרג הביצועי, שמונה מאות ואלפי עובדים, לבין מבקר הרשות שהוא בבחינת "זאב בודד". כך אף מצמצמות התקנות את שליטת הנהלת הרשות במערך הביקורת, ואת התלות שעלולה להתפתח בין המבקר לבין קברניטי הרשות עקב מגעים בענייני תקנים ותקציב.

התקנת התקנות מהווה נקודת מפנה חדשה לקראת ביצור מעמדה של ביקורת הפנים, ומסמנת מעבר ממצב של מבקר בודד למציאות של "מערך ביקורת". מעבר לכך שהתקנות מעמידות ללשכת המבקר את המשאבים החומריים הנדרשים למילוי תפקידו, ישנה משמעות סימבולית להתקנת התקנות, בכך שהן מונעות מצב של מבקר בודד, מבודד, לחיץ ופגיע, ומציבות אותו בראש יחידה מקצועית ועצמאית, המקבילה ליחידות אחרות ברשות.

לנוכח תרומתן של התקנות לשיפור עבודת הביקורת ושמירת עצמאותה, ניהלה העמותה מעקב אחר הנעשה בעיריות ליישום התקנות, ובהמשך פנתה לרשויות השונות בדרישה לפעול ליישום התקנות. העמותה בדעה כי לצורך הבטחת מטרות נעלות אלה, יש לפעול ליישום התקנות על שני חלקיהן – הן החלק המורה על הקצאת תקציב ללשכת המבקר, והן החלק המצווה על מינוי עובדי ביקורת.

העמדת תקציב ללא איוש התקנים הנדרשים מסכלת את האינטרסים המקצועיים שנועדו התקנות לקדם, ועלולה להביא להתדיינות שנתית ומשא ומתן מתחדש בין המבקר לבין הנהלת הרשות בעניין התקציב שיועמד לרשותו. תכניות הבראה ותכניות אחרות לצמצום גרעון ברשות עלולות להיות מנוצלות ככסות לצמצום תקציב הביקורת. לעומת זאת, כשחלק ניכר מהתקציב משוריין להעסקת עובדים קבועים – שבשונה מהתקשרויות עם ספקים חיצוניים חלות מגבלות קשות על פיטוריהם – כמעט ומתאינת האפשרות לנגוס בתקציב הביקורת.

#### **ד. ממצאי בדיקת העמותה מסתיו 2021 בנוגע ליישום התקנות**

לצורך התחקות אחר הנעשה על-ידי העיריות השונות, פנתה העמותה בחודשים אוגוסט וספטמבר 2021 בבקשות לפי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998, ל-56 עיריות,<sup>10</sup> וביקשה פריטי מידע ומסמכים בעניין יישום התקנות. התבקשו, בין היתר, הודעות מכרזים למינוי עובדי ביקורת שפרסמו הרשויות, כתבי מינוי, הצעות התקציב שהכינו המבקרים, פרוטוקולים של דיוני התקציב בוועדת הכספים ובמליאת העירייה והעתק מהצעת התקציב לשנת 2022. תשובותיהן של רוב העיריות התקבלו כעבור כחודשיים. לעומת זאת, עיריות בודדות לא השיבו לפניית העמותה, והמידע נמסר רק לאחר פניה לערכאות לצורך קבלת המידע.

#### **1. המידע שהתקבל בעניין מינוי עובדים בלשכות מבקרי העיריות**

המידע שהתקבל העלה כי מבין 56 העיריות שאליהן פנתה העמותה, רק 10 עיריות מינו עובדי ביקורת. יתר העיריות (46 במספר) לא מינו עובדים (ראו נא התפלגות התוצאות בתרשים מס' 1), 8 מתוכן היו ללא מבקרים או בהליך מינוי מבקר שטרם הבשילו - נסיבות שלא אפשרו מינוי עובדי ביקורת באותו שלב.

#### **תרשים 1: תמונת מצב - עיריות שמינוי עובדי ביקורת עד שנת 2021**



כפי שניתן ללמוד מתרשים מס' 2 שלהלן, אותן עיריות אמורות היו לאייש על-פי התקנות 51.5 תקנים (חלקן חייבות למנות עובד בחצי משרה), אולם עד למועד מסירת המידע איישו 10.5 תקנים בלבד.

<sup>10</sup> פניות לחמש עשרה העיריות הגדולות נשלחו בשלב מאוחר יותר וטרם התבהרה התמונה לגבי יישום התקנות ברשויות אלה.

## תרשים 2: תמונת מצב - איוש תקני ביקורת עד שנת 2021



יצוין כי כבר באותו שלב הודיעו מספר רשויות שבכוונתן לפעול למינוי עובדי ביקורת, או שהן בוחנות האפשרות לעשות כן במקביל לאישור התקציב לשנת 2022, ואילו רשויות אחרות מסרו, על דעת המבקר, כי אין בכוונתן לעשות כן.

### 2. המידע שהתקבל בעניין תקצוב לשכות מבקרי העיריות

המידע שנמסר לידי העמותה העלה כי עשרות עיריות אינן מעמידות את התקציב הנדרש ללשכת המבקר. לצד זאת, הנתונים שהתקבלו ביחס לשנים האחרונות מראים כי מעט כניסת התקנות לתוקף ישנה מגמה ברורה של הגדלת תקציב. בחלק משמעותי מהרשויות הסטייה מטה מגובה התקציב הנדרש על-פי התקנות הייתה בהיקף נמוך יחסית. לעומת אלה, זיהתה העמותה קבוצה של חמש עשרה עיריות שתקציבן סוטה בעשרות אחוזים מהרף המינימלי שנקבע בתקנות.

מהמידע ניתן להתרשם כי בלא מעט עיריות לא הקפידו המבקרים להגיש הצעת תקציב בכתב עבור לשכותיהם. חלק מאותן עיריות מסרו שהתקציב נקבע בעקבות פגישות עבודה בין המבקר לגזבר הרשות ללא כל תיעוד. כן ניתן להתרשם כי ברוב המוחץ של הרשויות תקציב המבקר אינו זוכה להתייחסות פרטנית בדיוני ועדת הכספים ובישיבת המליאה בעניין אישור התקציב השנתי לרשות.

עוד העלה המידע כי התקציב של אותן רשויות אושר בשנים האחרונות על-ידי משרד הפנים, וזאת חרף הפרת הדין (בעניין תקצוב בחסר של לשכת המבקר הפנימי) ואי-התאמתו לסטנדרטים שנקבעו בתקנות.

### ה. פעילות העמותה ליישום התקנות

התמונה שנגלתה לעיני העמותה עגומה למדי. בחלוף למעלה משנתיים ממועד כניסת התקנות לתוקף, לא פעלו עשרות עיריות ליישם את התקנות, והן אינן מקצות את המשאבים האנושיים והתקציביים הנדרשים למערך הביקורת הפנימית ברשות. משרד הפנים ואיגוד מבקרי הפנים לא נקטו אף הם בצעדים ממשיים שיביאו ליישום התקנות.

משיחות עם מבקרי פנים וגורמים בשלטון המקומי ניתן להתרשם כי רכיב התקציב היה חשוב יותר בעיני חלק מהמבקרים. אחרים ייחסו חשיבות למינוי עובדים נוספים ללשכותיהם, אך לא אלה ולא אלה היו נכונים לנהל מאבק בעניין. על רקע מחדל זה, בחרה העמותה להיכנס לתמונה. סמוך לקבלת המידע מהעיריות, פנתה העמותה לעיריות בבקשה לפעול בהתאם לתקנות, ובהיעדר היענות למבוקשה ננקטו הליכים משפטיים כנגד אותן רשויות.

## 1. הפניות והעתירות בעניין מינוי עובדי ביקורת

כאמור, פניות העמותה העלו כי 46 מתוך 56 לא מינו עובדי ביקורת כחובתן בתקנות. ל-8 רשויות היו נסיבות ייחודיות (למשל, עיריות ללא מבקר) שלא אפשרו מינוי עובדי ביקורת באותו שלב.

העמותה פנתה ל-38 עיריות, וביקשה מהן לפעול ליישום התקנות ולמנות עובדי ביקורת. בהמשך הוגשו עתירות לבתי המשפט לעניינים מנהליים במחוזות השונים. בעקבות אותם הליכים פעלו 30 רשויות למינוי עובדי ביקורת (17 מהן אחרי הליך משפטי)<sup>11</sup> – חלקן כבר מינו עובדים, אחרות נמצאות בהליכי מכרז מתקדמים לאישוש המשרה (ראו נא תוצאות בינתיים של המעקב בתרשים מס' 3).

בימים אלה מנהלת העמותה התכתבויות והליכים משפטיים מול 8 רשויות נוספות שטרם פעלו ליישום התקנות.<sup>12</sup>

### תרשים 3: גידול בהעסקת עובדי ביקורת בעקבות פעילות העמותה



\* ברשויות אלה היו בשנה האחרונה חילופי גברי, פרישת מבקרים לגמלאות וכיו"ב נסיבות שלא אפשרו מינוי עובדים בלשכת המבקר.

### אי-אישוש התפקיד כתוצאה של מחדל

רבים מהמקרים שבהם טיפלה העמותה התאפיינו במחדל מצד העיריות. רוב הרשויות שאליהן נערכה פניה לא הביעו התנגדות ליישום התקנות ולא כפרו בחובתן לעשות כן. חלק בחרו להתעלם מפניות העמותה, וחלק העלו טענות שונות בנוגע לנסיבות ייחודיות – למשל, תכניות הבראה, מחסור בחדרי עבודה, נסיבות הקשורות בנגיף הקורונה – המצדיקות לשיטתם דיחוי נוסף ביישום התקנות. אף במסגרת רוב ההליכים

<sup>11</sup> העיריות שחויבו למנות עובדי ביקורת בעקבות הליכים משפטיים: בני ברק (עת"מ 49716-12-21), טבריה (עת"מ 20585-12-21), מגדל העמק (עת"מ 50623-11-21), נשר (עת"מ 49808-12-21), אור יהודה (עת"מ 49777-12-21), קרית ים (עת"מ 16263-03-21), צפת (עת"מ 49783-12-21), שפרעם (עת"מ 17175-05-22), נצרת (עת"מ 49633-12-21), כפר יונה (עת"מ 4839-02-22), יקנעם (עת"מ 49745-12-21), אום אלפחם (עת"מ 17167-05-22), נס ציונה (עת"מ 49753-12-21), כרמיאל (עת"מ 17617-05-22), אילת (עת"מ 12505-01-22), סחינין (עת"מ 54218-02-22), ורמת השרון (עת"מ 5231-12-21).

<sup>12</sup> בשלב זה, תלויות ועומדות עתירות כנגד עיריית בית שמש (עת"מ 44726-11-21), עיריית אשקלון (עת"מ 37397-05-22), ועיריית גבעת שמואל (עת"מ 49666-012-21).



המשפטיים לא הובעה התנגדות נחרצת מצד העיריות. כחמישה עשר מתוך עשרים ההליכים שניהלה העמותה הסתיימו בהסכמת העירייה לסעד שהתבקש בהליך, תוך שהיא מתחייבת למנות עובד ביקורת תוך זמן קצר יחסית.

רבות מהעיריות הדגישו (בתשובות שניתנו בשנים 2021-2022) את הצורך בהתארגנות ליישום "התקנות החדשות", היעדר היתכנות ליישומן בתקופה הקרובה וכיוצא באלה טענות. זאת, אף שהתקנות הותקנו עוד בשנת 2018 וניתנה לרשויות תקופת התארגנות של שנה ממועד התקנתן. ניכר כי במהלך אותה שנה (2018-2019) ובשנתיים שלאחר מכן לא קיימו משרד הפנים ואיגוד המבקרים פעולות בולטות לעין בעניין, ולא הופעל לחץ ממשי מצד רוב המבקרים לקבלת המשאבים (הכספיים והאנושיים) הנדרשים על-פי התקנות.

### **עיריות סרבניות ומבקרי פנים שהתנגדו ליישום התקנות**

מבין העיריות שאליהן פנתה העמותה, הובעה התנגדות נחרצת ליישום התקנות מצד מספר עיריות. חלק מהתשובות שבהן הובעה התנגדות למהלך ניתנו על-ידי המבקרים עצמם.

למשל, עיריות רמת השרון ובית שמש טענו כי עומדת למבקרי הפנים פררוגטיבה להחליט אם למנות עובדי ביקורת אם לאו. בתשובות שקיבלה העמותה נטען כי עומדת למבקר ברירה – ברצותו ינצל את תקציב לשכתו למינוי עובדי ביקורת, ברצותו ינצל תקציב זה לצורך התקשרות עם ספקים חיצוניים. לתמיכה בעמדה זו ביקשו אותן רשויות להיתלות בתיבה "בהסכמת המבקר" שבסעיף 170(ה) לפקודת העיריות, וטענו כי המבקר רשאי שלא להסכים למנות עובדים ללשכתו.

טענה כזו העלו גם עיריות נצרת, אור יהודה וגבעת שמואל בתגובה לעתירות שהגישה העמותה כנגדן. זאת, לצד טענות נוספות שחלקן השמיעו, כמו מחסור בתקציבים.

### **העיניים נשואות לנצרת - הטענות המופרכות של העירייה והמבקר ועמדת משרד הפנים**

באופן לא מפתיע, התנגדות העיריות הסרבניות הוסרה ערב הדיון בעתירה, לאחר שהוגשה התייחסות מטעם העמותה באותם הליכים, שבה עמדה על הפרשנות המתחייבת של הוראות הדין והתקנות. עמדת העמותה היא כי "הסכמת המבקר" משמעה סמכות לאשר **זהות** העובדים שיועסקו בלשכתו, ולא סמכות להימנע מיישום התקנות. רק עיריית נצרת בחרה לדבוק בעמדתה ולהתייצב לדיון.

בתשובה לעתירה שהגיש היועץ המשפטי לעירייה, ונתמכה בתצהיר מבקר העירייה והגזבר, נטען כי המבקר אינו רואה צורך בעובדים נוספים ללשכתו, נוכח רוחב יריעת הביקורת והדוחות המפורטים שהוא מגיש, וכי הוא רואה במהלך בזבוז כספי ציבור שלא לצורך. על דעת הגזבר נטען כי תקציב העירייה אינו מאפשר מינוי עובדים. בנוסף, טענה העירייה כי המבקר רשאי להתנגד למינוי עובדי ביקורת, וכי נדרשת התייחסות משרד הפנים לשאלה משפטית זו.



בהתייחסותה לטענות אלה הציגה העמותה את הפרשנות המתבקשת, לאור לשון התקנות, תכליתן ועמדות גורמי משרד הפנים וחברי הוועדה לביקורת המדינה בכנסת. העמותה הביעה תמיהה על כך שעירייה כמו נצרת, שבשטחה מתגוררים קרוב למאה אלף תושבים, המתמודדת עם גירעון תקציבי מתמשך, בעיות תברואה וכשלים חוזרים בתחום המינוריים, בתחום ההון האנושי ובתחומים נוספים, טוענת, על דעת מבקר הפנים, שהביקורת מקיפה דיה ולא נדרש כוח אדם נוסף. תמוהה הייתה גם טענת העירייה למחסור בתקציבים, כשהיא מקצה כמאתיים וחמישים אלף ש"ח לרכישת שירותים עבור לשכת המבקר במיקור חוץ, ומבכרת פעולות וולונטריות על-פני יישום הוראות הדין.

לנוכח בקשת העירייה, הוגשה עמדת משרד הפנים לעניין השאלה האם עומד לעיריות שיקול דעת באיוש התקנים בהתאם לתקנות. בתגובה קצרה הבהיר משרד הפנים כי התקנות **מחייבות** מינוי עובדי ביקורת. משרד הפנים ציין בתגובתו כי בתקופה האחרונה התקבלו פניות שונות במשרד מצד איגוד מבקרי הפנים ורשויות מקומיות בנוגע לקשיים ביישום התקנות (בעניין תנאי כשירות), וכי טענות אלה ייבחנו, אך הובהר כי בהיעדר שינויי חקיקה, הדין מחייב מינוי עובדי ביקורת בהיקף שנקבע בתקנות.

**לאחר תגובה זו, ניתן פסק דין, שבו הובהר כי מינוי עובדי ביקורת לפי התקנות הוא חובה שאין בצדה שיקול דעת, תוך דחיית הפרשנות שהוצעה על-ידי העירייה.**

בשיחות לא פורמליות עם גורמים ברשויות שונות, עלתה ציפייה מצד כמה עיריות ומצד מבקרי פנים כי בית המשפט יקבל את פרשנות עיריית נצרת שלפיה מינוי העובדים נתון לשיקול דעתן. מספר עיריות התמהמהו בפרסום מכרזים לאיוש התקנים עד להכרעה באותו הליך, ועיריות אחרות שעתירות כנגדן היו תלויות ועומדות באותו שלב המתינו לתגובת משרד הפנים ולפסק הדין כדי לכלכל צעדיהן.

### **מערך ביקורת בעיריות גדולות – הדוגמאות מבני ברק, בית שמש ואשקלון**

מבלי להקל ראש בחשיבות התקנות עבור כל העיריות, לרבות אלה שזכות על-פי התקנות לתוספת של חצי משרה בלבד, מובן שהעיריות הגדולות הן המוקד המשמעותי שבו מבקשות התקנות לחולל שינוי. ביחס לאלה, מצוות התקנות על מינוי מספר לא מבוטל של עובדים ועל העמדת תקציב בסכומים משמעותיים.

עיריות בני ברק, בית שמש ואשקלון הן דוגמאות מובהקות לכך. מדובר בעיריות המונות למעלה ממאה וחמישים אלף תושבים כל אחת, החולשות על תקציב שנתי של מאות מיליוני ש"ח ואף למעלה ממיליארד ש"ח. בהתאם לתקנות, עיריית בני ברק מחויבת למנות שישה עובדי ביקורת, עיריית אשקלון אמורה הייתה למנות ארבעה עובדים, ועיריית בית שמש חייבת למנות שלושה עובדי ביקורת.

למרות זאת, בחרו אותן עיריות שלא ליישם את התקנות. עיריית בני ברק לא נענתה לפניות העמותה וחויבה למנות עובדי ביקורת בעקבות הליך משפטי. כנגד עיריית בית שמש תלוי ועומד הליך משפטי, שבמוקדו הטענה כי עומדת למבקר ברירה אם למנות עובדים ללשכתו. בהליך שמתנהל כנגד עיריית אשקלון טענה העירייה למצוקת מקום שלא מאפשרת מינוי עובדים, כשבמקביל מפורסמים עשרות מכרזים לאיוש תפקידים במחלקות אחרות בעירייה.

הקמת מערך המונה מספר עובדי ביקורת ובראשו מבקר העירייה הוא ללא ספק שינוי דרמטי של כללי המשחק, שמגשר במידה משמעותית על פערי הכוחות בין מערך הביקורת (בהיקפו הנוכחי) לבין הדרג הביצועי והדרג הנבחר המונים אלפי עובדים בעיריות אלה. הקמת המערך מניחה תשתית ומשאבים להעמקת הביקורת, להרחבת יריעתה, ולהתאמתה לממדי הרשות.

ללא יישום התקנות, ימשיכו עיריות בגודל של בני ברק, בית שמש ואשקלון לפעול עם מבקר בודד, משל היו מועצות קטנות בנות חמישה עשר אלף תושבים, ללא כל הלימה לצרכי הרשות ולגודלה.

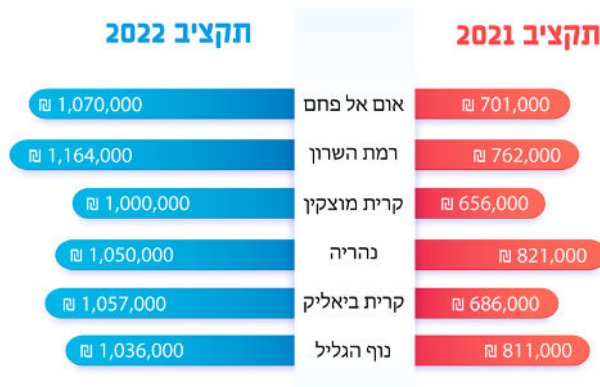
## **2ה. פניות העמותה בעניין הקצאת התקציב הנדרש ללשכות המבקרים**

פניות העמותה לקבלת מידע חשפו כאמור הפרות דין אף בהיבטים התקציביים. אך בשונה מעניין איוש התקנים, זיהתה העמותה נכונות לתקן את הפגמים במישור זה, וחלק מהרשויות הביעו נכונות להתאים תקציבן לתקנות.

לנוכח המורכבות הכרוכה במעקב אחר הליכי אישור התקציבים בעיריות, וריבוי הגורמים המעורבים בהליך, בחרה העמותה למקד את המעקב מצדה בקבוצה בת חמש עשרה עיריות, שתקציב הביקורת בהן סוטה בעשרות אחוזים מהרף שנקבע בתקנות. לאלה נשלחו התראות שבהן התבקשו להעמיד את התקציב הנדרש במסגרת תקציב 2022. במקביל נשלחה פנייה למשרד הפנים, שבה התבקש הממונה על המחוז להפעיל סמכויותיו ולוודא יישום הוראות הדין. לעיריות אחרות שתקציבן סוטה מהתקנות בהיקף מצומצם יותר נשלחה הערה ביחס לחשיבות יישום התקנות.

חלק מהרשויות השמיעו טענות שונות ביחס לקשיים כלכליים, אך לבסוף ההתכתבות עמן הביאה להסרת הפגם ולתגבור מערך הביקורת במאות אלפי שקלים. **להערכת העמותה, המעקב אחר אישור תקציב 2022 בחמש עשרה עיריות הביא להגדלת תקציב הביקורת באותן רשויות בסך של כ-3.5 מיליון ש"ח.** לדוגמה, לתקציב של כל אחת מלשכות המבקרים בעיריות אום אלפחם, רמת השרון וקרית מוצקין נוספו 350-400 אלפי ₪ (ראו פירוט ביחס לרשויות אלה ורשויות נוספות בתרשים מס' 4). זאת, במקביל להליכים למינוי עובדי ביקורת באותן רשויות, שהותנעו עקב פניות והליכים שנקטה העמותה.

### **תרשים 4: שינויים בהיקף תקציב הביקורת - רשויות נבחרות**



ראוי לציין כי הממונים על המחוזות במשרד הפנים נענו בחיוב למספר פניות ששלחה העמותה, והתחייבו לקיים חלקם בשלב בדיקת תקציבי העיריות ולבחון התאמתם לתקנות.

## 1. סיכום

פעילות העמותה בחודשים האחרונים חשפה תמונת מצב עגומה למדי. עשרות עיריות, מבקרי פנים ושומרי סף אחרים שאמונים על שמירת שלטון החוק מפריס הוראות דין משך שנים, ללא מעקב ראוי מצד משרד הפנים ואיגוד המבקרים.

פעילות העמותה ופעולות האכיפה האזרחית שבהן נקטה והמפורטות במסמך זה, הביאו ומביאים בימים אלה לשינויים בשטח, ולפרסום מכרזים בעשרות רשויות למינוי עובדי ביקורת. זאת, במקביל לתיקוני תקציב שנערכו בחמש עשרה רשויות בשנה הנוכחית.

בתקופה האחרונה, ובמקביל להמשך המעקב והפעילות ליישום התקנות בשמונה רשויות (שכנגד שלוש מהן מתנהלים הליכים משפטיים), פנתה העמותה לחמש עשרה העיריות הגדולות, וביקשה מידע ומסמכים בעניין יישום התקנות. עם השלמת הליכי קבלת המידע מאותן רשויות, תמשיך העמותה במעקב אחר יישום התקנות, ככל שיהיה צורך בכך.

העמותה מקווה כי בפעילותה זו תרמה, ולו מעט, לחיזוק הביקורת ברשויות המקומיות, מתוך אמונה כי ביקורת עצמאית ואפקטיבית מהווה כלי שאין בלתו להבטחת מנהל תקין.