



לשכת המבקרים הפנימיים ישראל  
THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL

סעיפים הנוגעים למבקרים פנימיים  
ברשויות המקומיות בהצעת חוק  
העיריות התשס"ו-2005.

התייחסות לשכת המבקרים  
הפנימיים בישראל

מוגש לסגנית שר הפנים, הגב' רוחמה אברהם  
ולמנכ"ל משרד הפנים, מר אוסקר אבו-ראזק

מרץ, 2006  
אדר-תשס"ו



**לשכת המבקרים הפנימיים ישראל**  
**THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS ISRAEL**

02 מרץ 2006  
ב' אדר תשס"ו  
מפ' / 7613

לכבוד  
ח"כ רוחמה אברהם  
סגן שר הפנים  
משרד הפנים

סגן שר הפנים הנכבדה,

**הנדון: התייחסות לשכת המבקרים הפנימיים בישראל לסעיפים הנוגעים למבקרים פנימיים ברשויות המקומיות בהצעת חוק העיריות התשס"ו-2005.**

להלן התייחסות לשכת המבקרים הפנימיים בישראל לסעיפים הנוגעים למבקרים פנימיים של הרשויות המקומיות בתזכיר הצעת החוק הנ"ל.

נשמח לעמוד לרשותך במתן הסברים נוספים, כמו כן לאור חשיבות הדברים ונבקש גם להופיע בפניך ו/או בפני הוועדה המופקדת על נושא כדי להבהיר את עמדת הלשכה. קבלתה של ההצעה כפי שהוגשה, תביא לפגיעה אנושה בביקורת הפנימית על מהותה, ייחודה וחשיבותה המרכזית לטובת אזרחי מדינת ישראל.

בכבוד רב,

**עו"ד מרדכי שנבל**  
**סגן נשיא והיועץ המשפטי**

**העתקים:**

- כבוד השופט בדימוס מיכה לינדנשטראוס – מבקר המדינה
- כבוד השופט בדימוס ורדימוס זיילר – יו"ר הוועדה לבדיקת חוק הביקורת הפנימית
- מר מני מזוז, היועץ המשפטי לממשלה
- מר ישראל שפיצר, משרד הפנים
- מר דני רייף, משרד הפנים
- עו"ד יהודה זמרת – היועץ המשפטי, משרד הפנים
- פרופ' שמעון שטרית, יו"ר המועצה לקידום רישוי, חקיקה והסמכה
- מר דני שוץ – יו"ר חוג המבקרים ברשומ"ק
- חברי הנהלה/ מועצה



## התייחסות לשכת המבקרים הפנימיים בישראל לסעיפים הנוגעים למבקרים פנימיים ברשויות המקומיות בהצעת חוק העיריות התשס"ו-2005.

### I. כללי

- א. בדברי ההסבר להצעת החוק שהגישה הוודה של משרד הפנים נכתב כי מעמדו של המבקר הפנימי הוא כמעמד של שאר נושאי משרה בכירים ברשות המקומית כמו היועץ המשפטי לרשות או מהנדס הרשות אשר על כן לפני שנפרט את התייחסותנו לסעיפים השונים מן הראוי כבר בראשית הדברים להדגיש את ייחודו של המבקר הפנימי בהשוואה לכל נושא משרה אחר ברשות המקומית ובכלל. על פי הגדרת תפקידו, על המבקר הפנימי לבדוק האם פעולות העירייה, נושאי המשרה בה ועובדיה תקינות מבחינת השמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר מידות, על החיסכון והיעילות ואם הן מועילות להשגת היעדים שנקבעו להם ואם מקוימות ההוראות המחייבות את העירייה. את ניהול הנכסים של העירייה לרבות הנה"ח שלה ושמירת רכוש והחזקת כספים והשקעתם, אם ההחלטות בעירייה נתקבלו כדין וע"פ נהלים תקינים וכן את תלונות הציבור (ראו סעיף 170 לפקודת העיריות + סעיף 123 להצעת החוק).
- ב. נכון הוא שגם בעלי תפקידים אחרים בעירייה חייבים לשמור על החוק ועל נוהל תקין, אולם כל אחד פועל בתחום אחריותו ותפקידו. המבקר הפנימי הוא היחיד מכל בעלי התפקידים אשר תפקידו ליזום פעולות בדיקה של יחידות העירייה נושאי המשרה וממלאי התפקיד בה באם הם פועלים בהתאם לחוק, טוהר מידות, מנהל תקין, יעילות וחיסכון. הפעילות הזו של בדיקת פעולותיהם של אחרים, היא מהות הביקורת הפנימית ולכן היא שונה מנושאי המשרה האחרים השומרים על החוק, כל אחד בתחומו.
- ג. המבקר הפנימי בדוחותיו למעשה כותב מעין פסק דין ו/או מעין החלטה שיפוטית על פעולות יחידות העירייה, נושאי המשרה וממלאי התפקיד בה. יש לזכור כי נתונים לביקורתו של מבקר העירייה כל נושאי המשרה וממלאי תפקיד בה, החל מראש העיר וכלה באחרון עובדיה, כולל חברי מועצת העיר (ראה פס"ד של בג"צ 7805/00 רוני אלוני נ. מבקרת עיריית ירושלים) ואכן קבע ביה"ד הגבוה לצדק כי פעילות מבקר העירייה היא פעילות "מעין שיפוטית", שכן לעיתים היא חורצת גורלות של אנשים. הגדרה זו לא נאמרה על תפקידים אחרים ברשות המקומית או בכלל.



ד. אשר על כן חובה להתייחס למבקר הפנימי של הרשות המקומית באופן שונה וייחודי משאר נושאי משרה וממלאי תפקידים בעירייה. המגמה הכוללת בהצעת החוק הנ"ל, היא משום מה הפוכה, דהיינו הפחתת מעמדו של מבקר פנימי ברשויות המקומיות בהשוואה להוראות הקיימות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות.

## II. להלן התייחסותנו לסעיפים השונים בהתאם לסדר הופעתם בהצעת החוק כדלקמן:

### א. מינוי מבקר פנימי

1) בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות נכתב כי הרשות המקומית, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה (סעיף 167 (ב')) לפקודת העיריות וסעיף 145 א (א) לצו המועצות המקומיות).

2) בהצעת החוק, סעיף 100, נכתב כי המועצה תמנה לעירייה גזבר, יועץ משפטי, מהנדס, מבקר ומנהל אגף חינוך וזאת לאחר בחירה בדרך של מכרז.

3) השינויים הבולטים לרעה הם:

א. נמחק בדרך אגב הצורך המינימאלי של מינימום ביקורת בהיקף של משרה אחת, דבר שיאפשר לרשות מקומית לקבוע היקף ביקורת פנימית כראות עיניהם כולל צמצומה עד מינימום מזערי אשר לא יאפשר לקיים את התפקידים המוטלים על המבקר הפנימי.

ב. בהצעה החוק נקבע כי בחירת מבקר פנימי תיעשה אם כן ע"י המועצה ברוב נוכחים בישיבה ולא ברוב החברים בה, דהיינו ע"י רוב מקרי במועד הישיבה.

ג. עפ"י דברי ההסבר, ועדת המכרזים תהיה בראשות מנכ"ל העירייה, דהיינו הגוף שיבחן את המועמד שיבוא לאישור המועצה, יהיה המבוקר. מצב זה אינו תקין שכן המבוקר הוא זה שיבחר את המבקר שלו וקיים חשש שבדרך זו המבקר יהיה חייב תודה למנכ"ל על בחירתו (ראו גם סעיף 145 להצעת החוק).

4. מסקנה: יש להשאיר את המצב כפי שהוא כתוב היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות.

### ב. פסלות לכהונה כנושא משרה



- (1) בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות נקבע כי נדרש שהמבקר הפנימי יהיה: יחיד, תושב ישראל ולא הורשע בעבירה שיש עמה קלון, הדרישות הללו נלקחו מחוק הביקורת הפנימית והם מופיעים בכל החוקים בהם ישנה חובה של ביקורת פנימית.
- (2) בסעיף 4 בהצעת החוק שבנדון נכתב כי לא יכהן אדם כנושא משרה בעירייה אם נתקיימו בו אחד מאלה. הורשעו בעבירה או ביהמ"ש קבע שעבר עבירה שיש עמה קלון וטרם חלפו חמש שנים מיום שנגזר דינו או נגזר עליו מאסר בפועל, מיום שסיים לרצות את עונשו, לפי המאוחר.
- (3) השוני המהותי הוא כי בשונה מחוק הביקורת הפנימית והוראות ביקורת פנימית בחוקים אחרים, לפיהם מי שעבר עבירה שיש עמה קלון לא יוכל לכהן כמבקר פנימי ולא משנה מתי הוא עבר את העבירה הנ"ל, כאן נקבע מרווח של 5 שנים בלבד על מנת להכשירו לשמש כמבקר פנימי. אין ספק כי קביעה זו הינה מיותרת ויש לבטלה לאלתר לנוכח תפקידו "המעין שיפוטי" של המבקר הפנימי.
- (4) שוני הנוסף הוא מחיקת הדרישה של יחיד ותושב ישראל. הדרישות הללו מופיעות בחוק הביקורת הפנימית ובפרקים הרלבנטיים בחוקים אחרים העוסקים בביקורת פנימית. מטרת ההגבלה הנ"ל היא ההדגשה כי נושא המשרה יהיה יחיד- אדם הנושא באחריות ולא תאגיד הנותן שירותי ביקורת פנימית. לנו נראית ההדגשה הזו כחיונית לביקורת הפנימית והיא מופיעה בכל החוקים הנוגעים לביקורת הפנימית<sup>1</sup>.
- (5) שוני נוסף הוא מחיקת המגבלה האוסרת על היות המבקר הפנימי חבר הנהלה של גוף פוליטי (ראה סעיף 167ג(6) לפקודת העיריות<sup>2</sup>). ההתייחסות הקיימת בהצעת החוק החדשה היא רק כלפי מי שהיה חבר מועצה או מועמד לחברות במועצה של הרשות המקומית, אולם אין בכך די כדי להבטיח שיתמנה לתפקיד כה רגיש מועמדים השומרים בעניין זה על מרחק נאות.
- (6) **מסקנה : יש להשאיר את המצב כפי שהוא כתוב היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות**

<sup>1</sup> לעניין חשיבות מינוי מבקר פנימי כעובד הארגון ראה גם דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2002 עמ' 91  
<sup>2</sup> " הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית"



### ג. פיטורי נושאי משרה

- (1) עפ"י פקודת העיריות סעיף 171 (ב) (2) לא יפוטר מבקר העירייה אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה. לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באתה ישיבה. הוראה דומה קיימת גם בצו המועצות המקומיות<sup>3</sup>.
- (2) בהצעת החוק מפחיתים את הרוב הנדרש לפיטורי המבקר לשני שלישים ומוחקים את הדרישה של מתן הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורין יידון באותה ישיבה. מהותה של הביקורת הפנימית דורש התייחסות ייחודית להגנתו של המבקר מפני הצרת צעדיו, עד כדי פיטוריו, בגין ביצוע עבודתו המקצועית.
- (3) זוהי נסיגה לאחור למצב שהיה לפני התיקון האחרון בנושא (בשנת 2002) ומקל על פיטורי מבקרים פנימיים ברשויות מקומיות העושים עבודתם נאמנה.
- (4) מסקנה: יש להשאיר את המצב כפי שהוא כתוב היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות.

### ד. כשירות לתפקיד מבקר העירייה

- (1) בהצעת החוק, בסעיף 122 הגבילו את בעלי תואר אקדמי הכשרים לכהן כמבקר פנימי של רשות מקומית לכלכלה, מנהל עסקים, חשבונאות, משפטים או מנהל ציבורי. בעוד שבפקודת העיריות וגם בחוקים אחרים העוסקים בביקורת פנימית הכשירו כל בעל השכלה אקדמית כולל השכלה אקדמית בחו"ל המוכרת בישראל.
- (2) הסעיף הנ"ל נלקח מהחקיקה הקיימת, המשקפת את המצב שהיה קיים בעבר. כידוע ביקורת פנימית הנה מקצוע (פרופסיה) הקיים בכל העולם, שזכה אף להכרה אקדמית. בארץ ישנם שני מוסדות להשכלה גבוהה המלמדים ביקורת פנימית לתואר MA במסגרת החוג למדע המדינה (בר אילן וחיפה). כמו כן קיימות תוכניות ייעודיות בנושא הנלמדות בטכניון וכן במכללות שונות. גם לשכת המבקרים הפנימיים מקיימת השתלמויות ולימודי הסכמה לתואר "מבקר פנימי מוסמך" (CIA) (תואר בינ"ל), זאת

<sup>3</sup> ראו סעיף 34 לפקודת המועצה שהחילה את סעיף 171 מפקודת העיריות על מועצות מקומיות



ע"פ אישור של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית (IIA) שמושבה בפלורידה, ארה"ב.

**3) מסקנה:**

(א). לאור האמור לעיל נראה לנו כי יש להכניס לרשימה את בעלי התואר בביקורת פנימית וציבורית. יתרה מזאת יש להרחיב את הקשת לבעלי מקצועות נוספים כמו הנדסת תעשייה וניהול, מחשבים ועוד, שלהם ידע והסמכה בביקורת פנימית. לחילופין, מן הראוי הוא להותיר את הקיים, דהיינו, כל אקדמאי אשר תתוסף לו ההכשרה המלאה בביקורת פנימית וציבורית.

(ב). כמו כן, נראה לנו כי יש להדגיש כי הניסיון הנדרש הוא בביקורת פנימית ולא ביקורת סתם, שכן לא כל ביקורת מבשירה את המועמדים לעסוק בביקורת פנימית.

**ה. תכנית עבודה**

1) עפ"י פקודת העיריות המבקר הפנימי יכין את תכנית העבודה שלו על פי שיקול דעתו של המבקר כאשר ראש העירייה רשאי לדרוש ממנו לבקר עניין פלוני ועל פי דרישת ועדת ביקורת לבדוק שני נושאים בשנת עבודה - סעיף 170 א' (ג).

2) בהצעת החוק שבנדון נכתב אמנם כי המבקר יקבע את תכנית עבודתו השנתית אולם נקבע בהצעה כי עליו לכלול בתכנית עבודה את הנושאים אותם ביקשו ראש העירייה או המנהל הכללי לבקר באותה שנה וכך שני נושאים עפ"י החלטת הוועדה לביקורת של העירייה. בנוסף לאמור לעיל, ראש העירייה או המנכ"ל רשאים להטיל במהלך השנה על המבקר בדיקתו של כל נושא שלא נכלל בתכנית העבודה השנתית אם ראו צורך בבדיקתו הדחופה (סעיף 124 להצעת החוק).

3) ההצעה הזו נוטלת מהמבקר הפנימי של העירייה כל מידה של עצמאות בתכנון עבודתו, שכן ראש העירייה והמנכ"ל אינם מוגבלים במספר המטלות שהם רשאים להטיל על המבקר לבדוק ובנוסף לכך רשאים במהלך השנה להטיל עליו לבדוק נושאים שייראו דחופים. בצורה זו יכולים ראש העיר והמנכ"ל להסיט את המבקר הפנימי מלבדוק נושאים אשר ברשימת המטלות המחייבות אותו בבדיקה עפ"י סעיף 123 להצעת החוק והם לא בהכרח מעונינים שיבדקו (סעיף 124 להצעת החוק).



4) יודגש כי ע"פ התקנים המחייבים והנחיות מקצועיות (ראו חוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/04) נדרש מהמבקר הפנימי לערוך את תוכנית עבודתו ע"פ ממצאי סקר סיכונים. תכלית הסקר הנ"ל לבסס את התוכנית בצורה אמפירית כך שהיא תכסה את כל התחומים ברי הסיכון בארגון. ברור הוא שהסמכויות בנושא כלפי המבקר שניתנו למנכ"ל ולראש העיר מייתרים את תכנון הביקורת. יתרה מזאת ע"פ הצעת החוק ראש העיר והמנכ"ל הם המבוקרים הראשיים, יצירת מצב בו ראש עירייה או המנכ"ל יכול לדרוש ללא הגבלה לבצע מטלות ביקורת, יכלו לגרום לכך שעבודת המבקר תוסט לדברים שוליים. יתרה מזו, ע"פ הקיים רשאי ראש העיר ורשאי המועצה להטיל על המבקר מטלות נוספות אך עפ"י הניסיון הנצבר, דרישתם מהמבקר לא מגובות בהקצאת המשאבים לביצוע המטלות. אשר על כן נדרש לא לשנות מהמקור, אלא להוסיף, שבכל מקרה של הטלת מטלות נוספות, יש לגבות זאת בהקצאת המשאבים הנדרשים.

5) מסקנה: יש להשאיר את ההוראות הקיימות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות ולהדגיש את החובה לעבוד עפ"י תקנים מקצועיים של לשכת המבקרים הפנימיים. אין בהשארת הוראות אלו כדי להפחית מסמכותם של ראש הרשות המקומית וועדת ביקורת של הרשות כפי שהם כתובות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות

## 1. דרכים לביצוע תפקידו

1) בפקודת העיריות, סעיף 170 א' (ד'), נקבע כי המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע עבודתו.

2) בהצעה החדשה סעיף זה אינו מופיע.

3) המחיקה הזו גם היא מעידה על הפחתת מעמדו של המבקר הפנימי ברשויות המקומיות.

4) מסקנה: יש להשאיר את ההוראות הקיימות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות בהזדמנות זו יש להוסיף הוראה אשר קיימת בחוק הביקורת הפנימית והועברה לחוקים אחרים לפיה המבקר הפנימי יערוך את הביקורת על פי תקנים מקצועיים מקובלים (סעיף 4 (ב) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992). תקנים אלו הנם של לשכת המבקרים הפנימיים העולמית שאותם הלשכה הישראלית מתרגמת לעברית ומתאימה אותם לחיי העשייה ולחוקי מדינת ישראל.





## ז. תקציב הביקורת

1) בפקודת העיריות נכתב כי מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו לרבות הצעת תקן. במסגרת הכנת תקציב לפי הפקודה ( סעיף 170א'ה)). בהמשך נכתב כי היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

2) סעיף זה נמחק מהצעת החוק ולמעשה תקציב יחידת הביקורת נקבע כמו כל יחידה בעירייה. יוצא כי הכנת התקציב תיעשה ע"י אנשי העירייה שהם מבוקרי המבקר מבלי חובה לקבל הצעות תקציב מהמבקר כאמור ומבלי לקבוע מינימום היקף ביקורת. הוראה זו מאפשרת לאנשי העירייה שהם גם מבוקרים לקבוע את תקציב יחידת הביקורת הפנימית ובצורה זו גם את היקפה. בכך "בונה ההצעה נדבך נוסף" של הרס הביקורת והגברת תלות המבוקר במבוקריו עד כדי עיקורו הסופי.

3) מבקר פנימי נדרש, כדי שיכול לבצע את עבודתו, להיות בלתי תלוי בגוף אותו הוא מבקר. אי התלות היא הערובה היחידה היכולה להבטיח שעבודת המבקר תהיה אובייקטיבית. לא בכדי נקבע בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות דרך שונה לאישור תקציב המבקר הפנימי. כמו כן לא בכדי נקבעה בפקודת העיריות הוראה הקובעת שהשר יקבע תקנים לגובה התקציב ותקן כ"א (ראו סעיפים 170א'ה' ו-170ה'). מכיוון שכך, ביטול הוראה זו משמעה פגיעה ביכולת המבקר הפנימי לעשות את עבודתו נאמנה. יצוין כי אפקטיביות הביקורת מושפעת מהיקפה, כך שאי מתן תקציב להעסקת כ"א או יועצים חיצוניים לדוגמא, יפגע בביקורת. החלופה היחידה האפשרית לקביעת "השיעור הקבוע באחוזים" כנ"ל, היא שתכנית העבודה תיעשה ע"י המבקר עפ"י תוצאות סקר הסיכונים שערך ותוכנית זו, המבוססת על תוצאות הסקר, תאושר ללא עוררין.

4) מסקנה: יש להשאיר את ההוראות הקיימות בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות. יש לזכור כי המבקר הפנימי חייב לעבוד בהתאם לתקנים המקצועיים המקובלים כולל ראה עריכת סקר סיכונים ( ראה חוזר מנכ"ל משרד הפנים בעניין). תכנית העבודה שלו כאמור צריכה להיות מאושרת על ידי וועדת הביקורת של העירייה.

## ח. עובדי לשכת המבקר הפנימי של העירייה

1) בפקודת העיריות נכתב כי ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה, ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות



ולא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4) (יחיד תושב ישראל, לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון והוא בעל השכלה אקדמאית בארץ או בחו"ל) וכן כי עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד. לבסוף, לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה. (סעיפים 170 (ה); 170(ה1); 170 (ה2); 170 (ו); 170 (ז)).

(2) הוראות אלו אינן מופיעות כלל בהצעת החוק החדשה והן מוציאות לחלוטין מידי מבקר העירייה את השליטה על עובדיו ו/או גיוסם ופיטוריהם (ראו עיריית הרצליה). ברור לכל כי איוש לשכת המבקר בעובדים חסרי השכלה מתאימה, ואף עובדים שיתכן ונאמנותם תהיה לגורמים אחרים ברשות, שהנם למעשה מבוקרי המבקר, תפגע בביקורת באופן קיצוני.

**3) מסקנה: אשר על כן נראה לנו כי יש להשאיר את ההוראות הקיימות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות**

### **ט. מסגרת הזמן להגשת תוכנית ביקורת**

1. פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות מסתפקות בקביעת לוח להגשת דוח ביקורת ולא להגשת תוכנית עבודה.

2. סעיף 124(ג) בהצעת החוק קובע כי המבקר יציג את תוכנית עבודתו לשנה הבאה "לא יאוחר מחודש ינואר", זאת בעוד שבסעיף 129(א) להצעה נקבע כי המבקר יגיש דוח שנתי "לא יאוחר מ 1 לפברואר". לוח זה מציב סד זמן בלתי אפשרי לערוך תוכנית עבודה שנתית המבוססת על סקר סיכונים, זאת מכיוון ש (א) בנקודת הזמן הנוכרת המבקר עדין עומל לסיים את עבודתו על הדוח השנתי ו(ב) לא הותירו בידי די זמן לערוך סקר סיכונים. מצב זה יגרום בוודאי לכך שכדי לעמוד במסגרת הזמן מבקרים פנימיים יאלצו לערוך תוכנית עבודה "בשביל הפרוטוקול", והכול כדי לעמוד בסד הזמן.

**3. מסקנה: יש להפריד בלוח הזמנים בין המועדים השונים להגשת הדו"חות השונים ו/או תכנית העבודה. יש לזכור כי ברשויות רבות המבקר הפנימי עובד לבדו ברשות ולעתים הוא עובד במספר רשויות.**

### **י. מועד הגשת דוח ביקורת**

(1) פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות הכירו בעובדה כי אורך זמן לא מבוטל לערוך ולסכם דוח ביקורת שנתי. יודגש כי לאור המורכבות של



השלטון המקומי, רק בסקטור זה נקבע בחוק כי המבקר הפנימי יגיש דוח שנתי.

(2) בהצעת החוק נקבע כי (סעיף 129א) המבקר יגיש את הדוח השנתי "לא יאוחר מ- 1 לפברואר". קיצור פרק הזמן בחודשיים (כיום המועד הוא 1 לאפריל) יפגע בהיקף הביקורת. זאת בין היתר, בגלל אופי העבודה המחייב לאפשר למבוקרים זמן רק להגיב על הטיוות השונות (על היקף זכות העיון וזכות הטיעון של דוח ביקורת ראו בג"ץ 7805/00).

**3) מסקנה: ראה הסעיף הקודם.**

### **יא. נציב תלונות הציבור**

(1) כדי להבטיח שאכן עבודת המבקר תהייה אובייקטיבית נקבעה בחוק הוראת "ייחוד פעולות" הקובעת כי מבקר פנימי לא ימלא בארגון תפקיד נוסף, זולת הממונה על תלונות הציבור ו/או תלונות עובדים (ראו לדוגמא סעיף 8 לחוק הביקורת הפנימית). גם בצו המועצות המקומיות נקבעה הוראה דומה (ראו סעיף 145א(ד) לצו).

(2) סעיף 125 להצעת החוק קובע כי המבקר הפנימי יכהן בנוסף כנציב תלונות ציבור, אך אין כל התייחסות לסוגיית המשאבים. במצב הקיים דהיום, בו ברוב הרשויות בארץ אין למבקר עובדים, תוספת עבודה זו תפגע באופן וודאי בביקורת. מינוי מבקר לתפקיד ממונה על תלונות הציבור מחייב בהקצאת משאבים מתאימים. בהצעת החוק, לא זו בלבד שאין כל התייחסות להיקף המשרה המינימלי הנדרש, נקבע כי המבקר יכהן בנוסף כנת"צ, ללא התייחסות לסוגיית המשאבים כאשר נושא התקציב גם הוא יוצא משליטתו.

(3) במצב הנזכר יאלץ המבקר לטפל גם בתלונות הציבור, להגיש 2 דוחות שנתיים (דוח ביקורת שנתי ודוח של הנת"צ (סעיף 130)), כל זאת בסד זמן קצר יותר לעומת הקיים כיום, וללא הבטחת משאבים (אין בתזכיר כל התייחסות לתקציב המבקר). לכל הדעות סעיף זה בהצעת החוק, כפי שהוא מנוסח ובלא שיקבעו בו ההוראות בדבר הקצאת המשאבים הנדרשים לטיפול בתלונות הציבור, טומן בחובו פגיעה מהותית בביקורת הפנימית.

**4) מסקנה: הטלת תפקיד זה על המבקר הפנימי מחייבת הקצאת משאבים מתאימים לביצוע התפקיד אחרת תפגע הביקורת הפנימית באופן מהותי ברשויות המקומיות**

### **יב. מועד פרסום דוח ביקורת**



- (1) פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות קובעים כי "לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה" (170ג(ו) לפקודה). הוראה זו נועדה למצות את הטיפול בממצאי ביקורת, הן ע"י המבקר (תיקון הליקויים) והן ע"י ועדת הביקורת (ותשאל עובדים על הליקויים).
- (2) סעיף 129(ו) להצעת החוק קובע כי דוח הביקורת יפורסם ברבים, זאת לפני שמתחיל הדיון בוועדת הביקורת ולפני שחברי מועצת העיר קיבלו עותק מהדוח, וקיימו בכך דיון. ברור לכל כי באם "הדיון" בממצאי הביקורת יעשה במקומנים טרם כינוסה של ועדת ביקורת, לא יתקיים דיון רציני בדוח ובמצאיו, לא בוועדת הביקורת ולא במליאת המועצה.
- (3) מסקנה : יש להשאיר את ההוראות הקיימות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות חופש הציבור לא יפגע, כפי שהוא לא נפגע עד כה, באם ממצאי הביקורת יפורסמו, לאחר הדיון במליאת המועצה, כפי שנוהג כיום. פרסום לפני הדיון יגרום לדיון שיושפע ממה שפורסם ולא ממה שכתוב בדו"ח ראה פס"ד נגד מבקר קריית שמונה. בנוסף לאמור לעיל עלולה לעלות טענה מצד המבוקרים כי הנושא פורסם עוד לפני שניתנה להם האפשרות האחרונה לאמר דברם לפני הרשות המוסמכת דהיינו וועדת ביקורת ומועצת הרשות.

### יג. הגשת דוח ביקורת מיוחד

- (1) החקיקה הקיימת מאפשרת למבקר להגיש דוח ביקורת מיוחד, בין היתר, ע"פ שקול דעתו ("רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שיראה לו" סעיף 170ג' (ב) לפקודת העיריות). כלי זה נועד להביא לטיפול של ועדת הביקורת ולדיון במליאת המועצה ממצאי ביקורת דחופים, שאין לדעת המבקר מקום להמתין עמם עד לסוף השנה.
- (2) סעיף 131 להצעת החוק קובע כי מעתה יערוך המבקר דוח מיוחד רק כאשר הוא נדרש לכך ע"י ראש העיר ו/או המנכ"ל בהתאם לסעיף 124 (ד) להצעת החוק. יש לראות בכך משום פגיעה נוספת בסמכות ובשיקול הדעת של המבקר הפנימי לרבות באי תלותו במבוקריו. משמע, פגיעה נוספת ביכולת המבקר לפעול באפקטיביות. דו"חות מיוחדים, עפ"י ההצעה, יהיו רק בנושאים שראש העירייה ו/או המנכ"ל החליטו כי הם מיוחדים.
- (3) מסקנה: אשאר ל כן יש להשאיר את ההוראה כפי שהיא היום בפקודת העיריות.

### יד. חובת זימון



1) כידוע ועדות הנן צמתים בהם עובר מידע. המבקר, גם ע"פ החקיקה הקיימת כיום, חייב להיות מוזמן לכל ועדות המועצה (ראו סעיף 170ב(ה) לפקודה). כמו כן הוא חייב להיות מוזמן לכל ועדה של גוף עירוני מבוקר.

2) סעיף 136 להצעת החוק קובע, להבדיל מהאמור, שהמבקר יוזמן רק לדיונים על דוח ביקורת בועדת הביקורת ובמליאת המועצה, דבר הפוגע פגיעה מהותית ביכולת של המבקר לבצע את עבודתו ולפעול באורח אפקטיבי. יודגש כי זימון המבקר לישיבות ונוכחותו בישיבות (לפי שקול דעתו) נועד כדי לקבל מידע על הנעשה באופן מיידי מחד, ולהוות גורם מרתיע מאידך.

### טו. היקף הביקורת

סעיף 123 (ב) בהצעת החוק החדשה מצמצם את סמכותו של מבקר הפנימי, ביחס למצב הקיים היום. בסעיף האמור נקבע כי המבקר הפנימי לא יקיים ביקורת בתאגידים אשר מינו לעצמם מבקר פנימי. אין זה עולה על הדעת להגביל את המבקר הפנימי בתאגיד אם (העירייה) לקיים ביקורת בתאגידים שבבעלות העירייה או כאלה שהעירייה בוחרת את הנהלתם. היעלה על הדעת שמבקר פנימי לדוגמא בחברה ציבורית, לא יוכל לקיים ביקורת בחברת בת או חברה נינה? **אשר על כן המסקנה היא כי יש להשאיר את ההוראות כפי שהן כתובות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות**

מעוצב

### טז. המצאת מסמכים

בחקיקה הקיימת נקבע כי העברת מסמכים ותשובות למבקר תיעשה "על פי דרישתו" (ראה סעיף 170ב' לפקודת העיריות). קביעה זו נועדה למנוע מצבים בהם מבוקרים מעקבים את עבודת הביקורת. יצוין כי נורמה זו קיימת, ואף באופן בנוסח מרחיב, גם בחוקים אחרים (ראה לדוגמא סעיף 9(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992). לדעתנו השמטת הסעיף בחוק המחייב את המבוקר לענות בתוך פרק הזמן שהמבקר קבע לו יפגע בעבודת הביקורת. **אשר על כן המסקנה היא כי יש להשאיר את ההוראה כפי שהיא כתובה היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות אחרת תפגע עבודת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות באופן קשה במיוחד.**

מעוצב

### כ. אופן עריכת הביקורת

לא בכדי נוסחו ההוראות בפקודת העיריות (סעיף 170 ב) ובצו המועצות המקומיות (סעיף 145ה(ב)) " למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיק לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני



מבוקר". הסיבה היא שהמבקר הפנימי הראשי בכל ארגון עובד הן עם עובדים והן עם יועצים חיצוניים מכיוון שכך נדרש כי ניתן יהיה למבקר הראשי להאציל מסמכויותיו. אופן ניסוח הוראת סעיף 127 בהצעת החוק עלול להתפרש כי הזכות לקבל כל מידע וגישה למאגרי מידע היא של המבקר בלבד ולא של העובדים מטעמו. המסקנה היא שיש להשאיר את ההוראות כפי שהן כבות היום בפקודת העיריות וצו המועצות המקומיות שכן אחרת יקשה הדבר על עבודת הביקורת הפנימית ברשויות.

### ל. דיון בדוח במועצה

כדי שהמלצות ועדת הביקורת, המושתתות על-פי רוב על המלצות המבקר, ייושמו, נקבע בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות שלאחר הדיון בוועדת הביקורת יתקיים תוך חודשיים במליאת המועצה דיון "על סיכומיה והמלצותיה של ועדת הביקורת", וזאת כדי שהללו יקבלו תוקף של החלטת מועצה. כידוע להחלטות מועצה יש תוקף מחייב וראש הרשות נדרש ע"פ חוק לפעול ליישם. עפ"י הצעת החוק הדיון בדוחות הביקורת יכולים להסתיים בוועדת ביקורת בלבד ואין חובה להעבירם לדיון במועצת העירייה. לאור החשיבות המיוחדת לתיקון ליקויים נדרש להשאיר את הנוהל הקיים על כנו. אם כן מומלץ לתקן את הנוסח בהתאם.

### III. סיכום

בהצעת החוק הזו, ככל שהדבר נוגע לביקורת הפנימית ולמבקר הפנימי, אנו רואים פגיעה ממשית ואנושה שלא ניתנת לתיקון, במעמדו של המבקר הפנימי ברשות המקומית, אשר תביא לחיסולה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות. כל אחד מסעיפי ההצעה הזו מביא להפחתה במעמדה של הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות ובאפקטיביות שלה. כל סעיפי ההצעה ביחד, באופן מצטבר, יביאו כאמור להחלשת הביקורת הפנימית ברשויות המקומיות עד כדי מחיקתה לחלוטין באופן אפקטיבי. בהצעת החוק ישנן מחיקות של שינויים שזה עתה התקבלו ונחקקו בפקודת העיריות ובצו המועצות המקומיות. הצעת חוק זו, כפי שהוגשה לגורמים המוסמכים במשרד הפנים, ממחישה את הצורך הדחוף והמיידית בהתייעצות בגורם מקצועי. לא בכדי עיגן המחוקק בחוק הביקורת הפנימית, שהנו חוק מסגרת לכל הוראות החוק השונות בנושא ביקורת פנימית, הוראה המחייבת את השר להתייעץ עם לשכת המבקרים הפנימיים לגבי כל שינוי חוק ו/או הוצאת תקנות (ראו סעיף 23).